

Juridiska fakulteten i Stockholm;
Skriftserien

Konstitutionell nödrätt

35

Henrik Jermsten

Juridiska Fakulteten i Stockholm;
Skriftserien

Konstitutionell nödrätt

Henrik Jermsten

Juristförlaget

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

© Henrik Jermsten och Stiftelsen Skrifter utgivna av
Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet
Skriftserien nr 35
Stockholm 1992
Juristförlaget
ISBN 91-7598-085-1
ISSN 0280-8056
gotab 95763, Stockholm 1992

Förkortningar

AnsvL	Ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, föredragande och Konungens rådgivare i kommandomål given den 10 februari 1810
BrB	Brottsbalken
DsJu	Departementsstencil, justitiedepartementet
FU	Författningsutredningen
GB	Grundlagberedningen
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd 1
PolL	Polislagen
Prop	Proposition eller Kunglig proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
RO	Riksdagsordningen
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SL	1864 års strafflag
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
UtlL	Utlänningslagen

INDEX

Introduction	1
Chapter I	15
Chapter II	30
Chapter III	45
Chapter IV	60
Chapter V	75
Chapter VI	90
Chapter VII	105
Chapter VIII	120
Chapter IX	135
Chapter X	150
Chapter XI	165
Chapter XII	180
Chapter XIII	195
Chapter XIV	210
Chapter XV	225
Chapter XVI	240
Chapter XVII	255
Chapter XVIII	270
Chapter XIX	285
Chapter XX	300
Chapter XXI	315
Chapter XXII	330
Chapter XXIII	345
Chapter XXIV	360
Chapter XXV	375
Chapter XXVI	390
Chapter XXVII	405
Chapter XXVIII	420
Chapter XXIX	435
Chapter XXX	450
Appendix	465
Bibliography	480
Index	495

Innehåll

Förkortningar	3
Innehållsförteckning	5
Inledning	
Allmänt	9
Några anmärkningar	10
Nödrätt	
Nöd bryter lag	11
Lagregler om nödsituationer	13
Konstitutionell behörighet	
Grundlagens uppgifter	15
Grundlagen i krissituationer	17
Grundlagsregler om krig och krigsfara	18
1809 års regeringsform	19
Riksdagens krigsdelegation	21
1974 års regeringsform	23
Utvecklingen efter 1974	27
Lagprövningsrätten	29
Folkstyrelsekommittén	30
Konstitutionell befogenhet	
Inledning	33
Regeringen styr riket	33

Regeringens ingreppsrätt	35
Närmare om polisen	37
Polisens nödrätt	39
Närmare om hemlig avlyssning	40
Polisens ledning i extraordinära situationer	42
Närmare om försvaret	44
Granskning och ansvar	
Kontrollmakten	47
Regeringens ansvar	49
Statsrådets politiska ansvar	51
Statsrådets juridiska ansvar	52
Riksrätt och ansvarighetslag	53
Författningsutredningen	56
Grundlagberedningen	58
1974 års regeringsform	60
Åtal mot statsråd för brott i tjänsteutövningen	64
Ansvarsfrihet	
Inledning	67
Brottsbalkens regler om nödsituationer	68
Nödsituationen	70
Nödgärningen	73
Medverkansansvar	75
KU-behandling av frågor om nödrätt	
Inledning	78
Bulltoftadramat	78
Norrmalmstorgsdramat	80
Ambassadockupationen	82
Granskningarna under 1980-talet	83

Slutsatser och synpunkter	
Sammanfattning	85
Den konstitutionella nödrätten och reglerna om krig och krigsfara	86
Den konstitutionella nödrätten och statsrådets juridiska ansvar	87
Begreppet konstitutionell nödrätt	91
Omnämnda rättsfall	93
Källförteckning	94

1948
The following information was obtained from the records of the
Department of the Interior, Bureau of Land Management, on
the subject of the land in question. The land was
acquired by the Government in 1948 and is now
owned by the United States of America.

The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:

The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:

The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:
The land is situated in the State of California, County of
San Diego, and is more particularly described as follows:

Inledning

Allmänt

Under senare år har nödrätt i olika former debatterats i media i flera förvisso sinsemellan besläktade sammanhang. Det har gällt KU-granskningen av affären Ebbe Carlsson, den s.k. buggingrättegången, SÄPO-kommitténs förslag att i vissa situationer tillåta hemlig teknisk avlyssning o.s.v. Debatten har, inte helt förvånande visat att uppfattningarna om vad som är eller borde vara nödhandlingar varierar högst väsentligt. Men det har också blivit tydligt att det råder en viss begreppsförvirring på det här området.

En av de termer som figurerat i olika sammanhang är konstitutionell nödrätt. Ibland har uttrycket fått beteckna nödhandlingar av statliga funktionärer och myndigheter i största allmänhet men oftast har man syftat på regeringens möjligheter att vidta åtgärder i nödsituationer.

Den konstitutionella nödrätten brukar ibland beskrivas som rätten att om omständigheterna så kräver få sätta sig över grundlagen, möjligheten att legitimera handlingar som om de vidtagits under normala förhållanden hade ansetts grundlagsstridiga o.s.v. Man har också talat om en befogenhet att handla på ett sätt som strider mot vad som normalt gäller om statsorganens behörighet när det i en extraordinär situation är oundgängligen nödvändigt.

Jag har försökt sammanställa de uttalanden om den konstitutionella nödrätten som gjorts i olika sammanhang. Dels för att ta reda på vad den konstitutionella nödrätten egentligen innebär och hur stort utrymme en sådan nödrätt har i svensk rätt och dels för att undersöka om, och i så fall i vilken utsträckning den konstitutionella nödrätten ger ett extra handlingsutrymme för regeringen i extraordinära situationer.

Några anmärkningar

På vissa områden kräver både sammanhanget och förståelsen av gällande regler en tämligen omfattande redogörelse för äldre rätt. Jag har av utrymmesskäl genomgående begränsat mig till material från tiden efter antagandet av 1809 års regeringsform då denna är den för gällande rätt naturliga utgångspunkten. Det bör dock framhållas att Gustav III är den egentliga portalgestalten då det gäller den konstitutionella nödrätten i Sverige.

Material publicerat före april 1991 har kunnat beaktas.

Material publicerat efter april 1991 har inte kunnat beaktas. Detta gäller särskilt de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 1 och 2 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva. Detta gäller även de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 3 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva.

Material publicerat efter april 1991 har inte kunnat beaktas. Detta gäller särskilt de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 1 och 2 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva. Detta gäller även de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 3 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva.

Material publicerat efter april 1991 har inte kunnat beaktas. Detta gäller särskilt de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 1 och 2 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva. Detta gäller även de nya bestämmelserna i 18 och 19 § 3 i 1991 års regeringsform. Dessa bestämmelser har dock inte ännu kommit till uttryck i lag. Detta innebär att de inte kan beaktas i denna utgåva.

Nödrätt

Nöd bryter lag

Den rent semantiska innebörden av ordet nöd betecknar förhållandet, tillståndet att befinna sig i en utomordentligt tryckt, svår belägenhet, vari livet står på spel, stor skada eller förlust hotar.¹ Uppfattningen att en nödsituation ger en rätt att göra avsteg från annars gällande normer är urgammal och kommer till uttryck i ordspråk som nöden har ingen lag, nöd bryter lag och liknande. Ordstav med denna innebörd har kunnat beläggas på svenska till tidigt 1400-tal. Uttryck som i krig (bland vapen) tiga lagarna anses ha romerskt ursprung.² Nöd bryter lag brukar sägas höra till de allmänna ordspråk som användes som domärregler.

Alla nödrättsresonemang har det gemensamt att det är fråga om intressekollisioner. Det kan å ena sidan vara vikten av att upprätthålla en princip av något slag, vikten av att straffstadganden efterlevs, betydelsen av att statsmakternas handlingar uppfattas som legitima o.s.v. å andra sidan intresset av att i ett visst fall kunna avvärja en fara eller ett hot eller åtminstone söka minska skadeverkningarna. Men det kan också vara fråga om att två jämbördiga eller åtminstone lika skyddsvärda intressen står mot varandra i det särskilda fallet. De flesta regelsystem bygger på att man så långt möjligt försöker förutse och reglera, eller snarare avväga, kolliderande intressen men det kommer alltid att uppstå situationer som måste avvägas individuellt.

Nödrätt kan aktualiseras på en mängd områden. Enligt vissa regler inom den klassiska folkrätten kan en stat i speciella situationer vara berättigad till ett handlande som normalt skulle anses vara folkrättsstridigt, åtminstone i de lägen det är absolut

¹ Ordbok över svenska språket utgiven av Svenska akademien. Adertonde bandet. Lund 1949.

² Holm, P, Ett ord i rätten tid. Bonniers, Sthlm 1980 s 114.

omöjligt att följa folkrättsregeln.³ Den konstitutionella nödrättens roll och omfattning är i svensk rätt tämligen osäker men utomlands är det ingen tvekan om att en sådan nödrätt både erkänns och tillmäts stor betydelse.⁴ Institutet är i svensk statsrättslig litteratur mycket litet behandlat men de flesta författare tycks utgå ifrån att en sådan sedvanerättslig nödrätt existerar. Herlitz anser att å ena sidan "synes all statsrätt bliva meningslös, om man utan vidare tillerkänner giltighet även åt beslut som tillkommit i strid med dess regler", men å andra sidan skulle en "obegränsad möjlighet att bestrida vidtagna åtgärders rättsenlighet ofta leda till olidlig ovisshet om vad som i själva verket gäller". Enligt Herlitz måste man därför "understundom böja sig för statsorgan som överskrida sina befogenheter och erkänna även sådana beslut som rättsligt bindande".⁵ Jägerskiöld konstaterar helt enkelt att nödrätt kan åberopas i svåra lägen.⁶ I Petrén/Ragnemalms grundlagskommentar sägs att ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad s.k. konstitutionell nödrätt vid sidan av författningen knappast kan undvaras, men att det är oklart hur långt denna sträcker sig.⁷

Inom civilrätten blir nödrättsresonemang framför allt aktuella vad gäller skadeståndsrätten men också inom exempelvis arbetsrätten. I det följande bortses från de civilrättsliga aspekterna på nödrätten. Området är tämligen obearbetat i svensk litteratur men så mycket kan sägas att den civilrättsliga och då främst skadeståndsrättsliga nödrätten traditionellt har följt den straffrättsliga regleringen så till vida att en nödhandling visserligen kan medföra befrielse från straffansvar men inte nödvändigtvis från skadeståndsskyldighet, men ersättningsskyldigheten drabbar inte den handlande utan den som hade gagn av handlingen eller befann sig i nöd.⁸

Ibland talar man också om en förvaltningsrättslig nödrätt men om det skall betraktas som ett särskilt område eller som en kom-

³ Eek, H, Bring, O och Hjerner, L, Folkrätten. 4:e uppl. Norstedts, Sthlm 1987 s 282.

⁴ Sjöholm, E, Den statliga nödrätten och dess problematik. SvJT 1974 s 579.

⁵ Herlitz, N, Svenska statsrättens grunder. 2:a uppl. Norstedts, Sthlm 1956 s 17.

⁶ Jägerskiöld, S, Offentlig rätt. Almquist och Wiksell, Sthlm 1973 s 158.

⁷ Petrén, G, Ragnemalm, H, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Liber, Sthlm 1980 s 42.

⁸ Hellner, J, Skadeståndsrätt. 4:e uppl. Juristförlaget, Sthlm 1985 s 83. Se även Håstad, T, Tjänster utan uppdrag. Norstedts, Stockholm 1973 s 138.

ination av arbetsrättsliga och straffrättsliga aspekter kan kanske diskuteras. Klart är i alla fall att även om nödrätt kan komma att aktualiseras på en mängd områden så är det den straffrättsliga regleringen som, åtminstone på ett nationellt plan, är utgångspunkten.

Lagregler om nödsituationer

I 24 kap. brottsbalken (BrB) finns bestämmelser om nödvärn och annan nödhandling. Reglerna innebär att den som begår en i och för sig straffbar handling går fri från straff om han handlat i någon av de situationer som regleras i 24 kap. och inte gör mer än som där sägs. I kapitlets första paragraf regleras rätten till nödvärn. I 2 och 3 §§ finns bestämmelser om rätt att i vissa fall använda våld, s.k. laga befogenhet. I 4 § finns bestämmelsen om nöd och 6 § slutligen, reglerar situationen att någon begått en straffbar handling på order av någon annan, s.k. förmans befallning.

BrB 24:4 innebär att den som handlar i en nödsituation, till exempel för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller hindra kränkningar av viktiga allmänna intressen, skall gå fri från straff under förutsättning att gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som drabbar annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig. Skulle gärningen inte anses ha varit försvarlig kan den handlande ändå gå fri från straff om omständigheterna var sådana att han svårligen kunde besinna sig. Detta enligt regeln om s.k. excess i BrB 24:5.

Jag återkommer till den närmare innebörden och tolkningen av nödregeln men det kan i det här sammanhanget vara värt att påpeka att det även utanför BrB finns ett antal stadganden som tar sikte på nödsituationer även om det då mer är fråga om nödrätt för särskilda fall.

Viktigast och mest omfattande är 45 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Enligt detta stadgande får den som är räddningsledare, eller den som räddningsledaren utsett (32 §) bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra och utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt i den mån ingreppet är försvarligt. Försvarlighetsbedömningen skall göras med hänsyn till

farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet samt omständigheterna i övrigt. Som generell förutsättning gäller att ingrepp bara får ske om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt.

Vägtrafikkungörelsen (1972:603) har en rad bestämmelser som innebär att annars gällande regler får åsidosättas av utryckningsfordon och vid annan färd i brådskande yrkesutövning av olika slag. Se bl.a. 6, 68, 123, 155 och 156 §§. Till den här typen av regler hör också 6 § abortlagen (1974:595) som enligt förarbetena tillkommit av tydlighetsskäl, några befogenheter utöver vad som följer av BrB 24:4 ger regeln egentligen inte.⁹ Slutligen brukar nämnas 3 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Möjligen kan man också räkna med sjölagens (1891:35 s. 1) regler om haveri, fartygssammanstötning och bärgning, 211-232 §§.

⁹ Prop 1974:70 s 83.

Konstitutionell behörighet

Grundlagens uppgifter

Den skrivna författningen i ett demokratiskt land sägs vanligen ha till uppgift att utgöra politikens spelregler. Man brukar då tala om två typer av regler, dels rent formella bestämmelser av organisatorisk karaktär, dels bestämmelser som syftar till att reglera innehållet i politiska beslut. Den första typen av regler talar om vem som får fatta beslut och i så fall i vilka former medan den andra typen av regler begränsar handlingsutrymmet, vanligen vad avser s.k. mänskliga rättigheter. Den svenska regeringsformen innehåller i huvudsak regler av den första typen. Bortsett från delar av första och andra kapitlet är det fråga om vad som kallats folkstyrelsens spelregler.¹⁰

Den regeringsform som riksdagen slutgiltigt antog 1974 var resultatet av ett långt utredningsarbete. Arbetet, som inleddes av författningsutredningen (FU 1954-63), avsåg från början att reformera 1809 års RF men kom sedermera att avse en helt nyskriven författning. FU:s arbete fortsattes av grundlagberedningen (GB 1966-72) och ledde via en stor partiell reform, enkammarriksdagen 1968/69, till antagandet av den nya regeringsformen.

FU sade grundlagens huvuduppgift vara att:

Upplinjera en grundordning, en fast ram för den politiska aktiviteten. Inom denna ram kan strider utspelas om politikens inriktning men själva ramen skall respekteras av de politiskt verksamma; för det fall man önskar ändra ramen, finns även därom regler i grundlagen. På så vis skall alltså grundlagen avgränsa området för den politiska striden och såvitt möjligt förhindra att striden kommer att gälla beslutens konstitutio-

¹⁰ SOU 1978:34 s 49.

nella sida. Om konstitutionella konflikter ändå uppkommer, skall grundlagen ange sättet för deras lösning.¹¹

GB konstaterade helt enkelt att:

Grundlagarna ger bestämmelser och anvisar former för samhällsorganens verksamhet. De reglerar hur besluten i samhällsfrågor skall tillkomma och hur de skall förverkligas.¹²

Departementschefen sade sig dela denna uppfattning och uttalade:

Utgångspunkten bör vara att de bestämmelser som skall tillerkännas den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag medför endast bör dra upp ramarna för den politiska aktiviteten och samhällsverksamheten.¹³

Även om grundlagens speciella karaktär redan under normala förhållanden kräver fasta och otvetydiga regler kan krigs- och kristider och tider av inre oroligheter ställa betydligt hårdare krav på en författning. Det blir naturligtvis ännu viktigare att legitimiteten i politiska beslut inte skall behöva ifrågasättas i orostider. Man har sagt det vara en huvuduppgift för en författning att garantera statsskickets funktion i tider då nationen utsätts för påfrestningar.¹⁴ Herlitz talar om att "kanalisera statslivets krafter i bestämda fåror för att därigenom förebygga översvämning och förödelse".¹⁵

Ett kris- eller krigsläge kan medföra att vanliga konstitutionella regler inte kan iakttagas. Det kan vara fråga om att den normala beslutsprocessen inte kan upprätthållas. Riksdagen eller regeringen kan exempelvis vara förhindrad att sammanträda. Det kan också vara fråga om att yttre eller inre påtryckningar eller väsentligt ändrade förutsättningar kan kräva beslut som under normala förhållanden skulle innebära kompetensöverskridanden.

¹¹ SOU 1963:17 s 39.

¹² SOU 1972:15 s 75.

¹³ Prop 1973:90 s 155.

¹⁴ SOU 1986:28 s 15.

¹⁵ Herlitz, Svenska statsrättens grunder s 19.

Grundlagen i krissituationer

Det råder ingen tvekan om att när väl en situation uppfattats som så extrem att behovet av att avvika från den vanliga konstitutionella ordningen uppstått statsmakterna vanligen gjort det.¹⁶ Däremot har tillvägagångssättet och de konstitutionella konstruktionerna varierat.

Man brukar tala om tre olika synsätt.¹⁷ Dels kan man tänka sig en procedur som innebär att det vanligen mer komplicerade systemet för grundlagsändringar, t.ex. den i Sverige förekommande ordningen med dubbla riksdagsbeslut med mellanliggande val, i kris- eller krigssituationer ersätts med ett enklare förfarande. Nackdelen med en sådan lösning är naturligtvis att man bara kan agera så länge en funktionsduglig riksdag kan samlas. Vidare kan pekas på risken för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. Det hinder mot snabba statsomvälvningar som den normala proceduren är till för att skydda blir naturligtvis ännu viktigare i en krissituation.

Som det andra alternativet brukar nämnas den konstitutionella nödrätten. Resonemangen rör sig från uttryck som i krig tiger lagarna, nöden har ingen lag, till läror om en friare grundlagstolkning än normalt.¹⁸ Vidare finns det exempel på att man försett själva konstitutionen med en nödbestämmelse av BrB:s typ.¹⁹ Svårigheterna att i efterhand bedöma om ett nödläge verkligen varit förhållanden och vem som i så fall haft befogenhet att agera kan naturligtvis bli avsevärda, men även om nödrättskonstruktioner kan medföra svårigheter av olika slag ligger tankegångarna nära till hands och erbjuder ofta de smidigaste lösningarna.

Ett ur svensk synvinkel näraliggande exempel på att förlita sig på konstitutionell nödrätt var händelserna i Norge under ockupationen. Genom Elverumsfullmakten 1940 bemyndigade stortinget exilregeringen att vidta en rad åtgärder som enligt grundlag krävde stortingsbeslut. Något författningsstöd för fullmakten fanns inte. Den efter kriget tillsatta undersökningskommissionen fann att

¹⁶ Stjernquist, N, Konstitutionelle Krisenbereitschaft und Konstitutionelles Notstandsrecht, i Festschrift für Gerhard Leibholz, Bd II s 923 ff. 1966.

¹⁷ aa.

¹⁸ Se t.ex. SOU 1986:28 s 16 ff.

¹⁹ Sjöholm, aa.

fullmakten för att anses giltig måste grundas på konstitutionell nödrätt men samtidigt påpekade kommissionen att regeringen även utan fullmakt hade haft rätt att utöva samma myndighet med stöd av konstitutionell nödrätt.²⁰ Som exempel på svårigheterna med tillämpningen av ett direkt författningsstadgande om nödsituationer är utvecklingen i Tyskland under 1930-talet illustrativ. Weimarförfattningen av år 1919 var nämligen försedd med ett sådant stadgande.²¹

Det tredje och sista synsättet, som brukar betecknas konstitutionell krisberedskap, går ut på att söka förutse de komplikationer som en krigs- eller krissituation kan föranleda och redan i förväg förse en konstitution med nödvändiga undantagsbestämmelser. Till detta resonemang kan också föras vad som har kallats författningsberedskap, d.v.s. en strävan att redan i fredstid anpassa övrig normgivning till kris- och krigsförhållanden.²² Denna metods begränsning består naturligtvis i att det är omöjligt att förutse alla situationer som kan uppstå. Bestämmelserna måste därför utformas så att de är tillämpliga inom tämligen vida ramar. Ett alltför begränsat tillämpningsområde eller en alltför långt gången detaljreglering kan i somliga situationer närmast motverka sitt syfte. Å andra sidan kan det dock hävdas att det faktum att en grundlag redan från början försetts med bestämmelser som tar sikte på de mest extrema situationer en nation kan befinna sig i ytterligare inskräper vikten av att hålla sig till dess bokstav under mer normala omständigheter.

Grundlagsregler om krig och krigsfara

Som kommer att framgå av det följande har man i Sverige sedan länge ställt sig negativ till den konstitutionella nödrätten och alternativet med snabbare grundlagsändringar i krissituationer har vid de tillfällen det diskuterats, bl.a. vid tillkomsten av 1949 års TF,

²⁰ SOU 1972:18 s 35.

²¹ Jägerskiöld, S, Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen. Statsvetenskaplig tidskrift 1976 s 49 ff.

²² Prop 1987/88:6 s 14.

också avvisats.²³ Strävan har, om än ryckvis, sedan antagandet av 1809 års regeringsform varit att söka uppnå en så god konstitutionell krisberedskap som möjligt.

Det svenska synsättet brukar förklaras dels med den sedan länge utbredda misstron mot naturrättsresonemang, dels med det faktum att 1809 års RF tillkom under krig, med delar av territoriet ockuperat och huvudstaden hotad och att det då måste vara "svårt att med fog göra gällande att i händelse av krig statsmakterna skulle äga åsidosätta grundlagarna med stöd av en slags, allmänna inomstatliga rättsgrundsatser analogiserande konstitutionell nödrätt".²⁴

1809 års regeringsform

Den konstitution som antogs i juni 1809 var, till skillnad från 1974 års RF, konventionell i så måtto att den var resultatet av en statsomvälvning. För att kunna göra sig av med Gustav IV Adolf och införa ett maktdelningssystem enligt tidens ideal tillsattes vårt första konstitutionsutskott. Förslaget till regeringsform utarbetades under stark tidspress och man var på det klara med att det skulle behövas en "möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt derom hunnit stadgas".²⁵

Det nuvarande svenska systemet för ändring av grundlagar med likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val (RF 8:15) infördes genom 1809 års RF. Själva konstruktionen var inte ny. Uppfattningen att grundlagar, eller fundamentallagar som de också kallades, skulle vara svårare att ändra än vanlig lag var av betydligt äldre datum men efter Gustav III:s statsomvälvningar förstod man att rena uttalanden om grundsatser inte var tillräckligt.²⁶ KU uttalade i memorial nr 1 med förslag till RF:

²³ Prop 1948:230 s 101.

²⁴ Malmgren, R, Sveriges grundlagar. 9:e uppl. Norstedts, Sthlm 1966 s 61. Se också SOU 1986:28 s 17.

²⁵ KU memorial n:o 1 med förslag till regeringsform, 2 juni 1809. Sthlm 1874.

²⁶ Blomberg, H, Svensk Statsrätt. 2:a uppl. Uppsala 1911 s 22.

Och på det icke, under något tillstånd af våld eller folk-yrsla, en Stats-Förändring må kunna med sken af laglighet genomdrifvas, har Utskottet fastställt den grundsats, att hvarje sådan föreslagen förändring icke förr än å den nästföljande Riksdagen skall kunna antagas.²⁷

1809 års RF försågs med vissa bestämmelser som tog sikte på krigsförhållanden, men dessa var huvudsakligen av organisatorisk karaktär och syftade till att dra upp gränserna för respektive statsorgans kompetens, se exempelvis 13 § som gav Konungen rätt att efter hörande av statsrådet börja krig och sluta fred, 63 § angående budgetfrågor i krigstid, 74 § som reglerade rekvisitionsrätten o.s.v. Vad gällde nödsituationer i övrigt fanns egentligen bara regeln i 50 § som gav möjlighet att samla riksdagen på annan ort än huvudstaden i det fall "fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder" gjorde detta nödvändigt.

Sedan 1809 års RF antogs har Sverige aldrig ställts inför den situationen att regering eller riksdag inte kunnat fungera på grund av krigsförhållanden eller att grundlagarna i övrigt inte kunnat tillämpas, men det har förvisso funnits tillfällen då frågeställningen varit aktuell. Stjernquist har bland annat pekat på tillkomsten av 1812 års tryckfrihetsförordning, som trots att den var en grundlag stadfästes av Konungen efter att ha antagits vid endast en riksdag, vissa från norsk sida anförda argument vid unionsupplösningen 1905 samt diskussionen kring valet 1940.²⁸ Våren 1940 var det enligt Herlitz²⁹ "allvarligt ifrågasatt" att grundlagsstridigt ställa in andrakammarvalet - någon möjlighet att uppskjuta valet fanns inte då men infördes 1941.³⁰ Hade valet inte kunnat hållas torde man ha åberopat den konstitutionella nödrätten.³¹

²⁷ KU memorial, a a.

²⁸ Stjernquist, a a.

²⁹ Herlitz, N, Svensk frihet. Norstedts, Sthlm 1943 s 139.

³⁰ 1866 års RO 30 §.

³¹ Stjernquist, N, Riksdagens arbete och arbetsformer. Samhälle och riksdag Bd IV, Sthlm 1966 s 446.

Riksdagens krigsdelegation

Författningsfrågorna hade alltsedan stridigheterna kring parlamentarismen under 1910- och 20-talen fört en tynande tillvaro men under efterkrigstiden blossade debatten åter upp. Frågorna gällde till en början huvudsakligen folkomröstningsinstitutet men kom att gälla folkrepresentationens uppbyggnad, dels frågan om övergång till en enkammarriksdag, dels valsättet.

Det var mot denna bakgrund författningsutredningen tillsattes 1954. Uppgiften bestod i att utföra en allmän översyn av och avge förslag till en modernisering av författningen. FU presenterade 1963 i sitt betänkande Sveriges statsskick (SOU 1963:16, 17 och 18) ett förslag till en helt nyskriven regeringsform omfattande tio kapitel samt en ny riksdagsordning. Betänkandet, som inte var enhälligt, ansågs inte politiskt förankrat och utsattes dessutom för omfattande kritik av remissinstanserna.³² Förslaget, som i huvudsak syftade till att kodifiera gällande konstitutionell praxis - avståndet mellan RF:s bokstav och verkligheten var vid det här laget avsevärt - innefattade dock vissa nykonstruktioner, däribland riksdagens krigsdelegation. Det tionde och sista kapitlet i FU:s förslag till ny regeringsform hade rubriken Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. FU konstaterade att 1809 års RF saknade regler rörande förfarandet då riksdag eller regering blir satt ur stånd att fungera och uttalade:

Då uttryckliga bestämmelser i angivna hänseenden icke finns, torde man stundom ha utgått från att den s.k. konstitutionella nödrätten i trängande fall ger i första hand regeringen möjlighet att vidtaga de åtgärder som befinnes påkallade. Emellertid framstår det uppenbarligen som i hög grad angeläget att förut-sättningar skapas för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kan handla inom grundlagens ramar. Särskilt med hänsyn till de utomordentliga påfrestningar på hela befolkningen, som ett nutida krig medför, måste det vara av synnerligt intresse att lagligheten av statsorganens handlande ej kan sättas i fråga. Men även i förhållande till utlandet och för att icke underlätta för illojala grupper att tillvälla sig makt är det av stor betydelse att i lag föreskrivna konstitutionella

³² Nyman, O, Ny författning. Aldus/Bonniers, Sthlm 1969 s 26.

former iakttages. Utredningen har därför avvisat tanken att man för vårt lands vidkommande skulle nöja sig med att i krissituationer åberopa nödrätten.³³

FU syftade till att i ett krisläge, i en eller annan form, så länge det över huvud taget var möjligt behålla en funktionsduglig riksdag. I förslaget 10 kap. 6 § föreslogs därför att riksdagens befogenheter då krigsförhållandena så krävde skulle övergå på en i förväg utsedd, reducerad riksdag omfattande ett femtiotal ledamöter. Den förminskade riksdagen skulle benämnas riksdagens krigsdelegation. Utöver själva begränsningen av antalet ledamöter avsågs inga inskränkningar vad gällde riksdagens befogenheter. Först då inte heller krigsdelegationen skulle kunna samlas skulle regeringen, inte bara ha befogenhet utan dessutom skyldighet att överta riksdagens uppgifter. Den enda inskränkningen var att regeringen var förhindrad att stifta grundlag.³⁴ Den föreslagna bestämmelsen, 10 kap. 9 §, innebar alltså att RF, låt vara i ett visst speciellt läge, medgav att behörigheten att företräda statsmakten kunde flyttas från ett organ till ett annat – däremot fanns det ingenting i förslaget som ökade statsmakternas befogenheter under krigsförhållanden totalt sett.

FU:s förslag till ny regeringsform ledde, med några undantag, inte till lagstiftning. Utredningsarbetet fortsattes av den 1966 tillsatta grundlagberedningen. Till de grundlagsändringar som trots allt genomfördes 1964/65 hörde inrättandet av riksdagens krigsdelegation. Till skillnad från andra delar av förslaget till RF var de flesta remissinstanser positivt inställda till att införa grundlagsregler om krig och andra utomordentliga förhållanden.³⁵ Förslaget anpassades till gällande RF och utformades som tre nya stycken som lades till 50 §. I propositionen uttalade sig justitieministern något mindre tveksamt än FU då han konstaterade:

För närvarande saknas särskilda regler om det fall att riksdagen till följd av krigsförhållanden icke kan fullgöra sina uppgifter. I brist på sådana regler torde få antagas, att Kungl. Maj:t jämlikt s.k. konstitutionell nödrätt i dylikt fall har att utöva

³³ SOU 1963:17 s 473.

³⁴ SOU 1963:17 s 482.

³⁵ SOU 1965:34 s 68.

riksdagens befogenheter, i den mån det erfordras för att skydda riket och slutföra kriget. För demokratisk samhällssyn ter det sig emellertid angeläget att sörja för att riksdagens befogenheter även i de allvarliga lägen, varom här är fråga, i det längsta kommer att utövas av organ med karaktär av folkrepresentation.³⁶

KU, som förutom vissa detaljlösningar godtog förslaget, uttalade:

Grundlagarnas bestämmelser om rikets styrelse under krig är mycket knapphändiga. I följd härav kan det för närvarande förutses, att man i händelse av krig i åtskilliga lägen och i vidsträckt omfattning måste handla i former och på sätt, som strider mot grundlagarnas med hänsyn till fredsförhållanden avfattade bestämmelser. Dylig grundlagsstridighet kan ej undanskylas utan blott - måhända - ursäktas genom hänvisning till vad som brukar betecknas som konstitutionell nödrätt.³⁷

Rubriken till det av FU föreslagna tionde kapitlet talade om "krig" och "andra utomordentliga förhållanden". Vad gällde uttrycket krig sades inte mer än att man inte skulle utgå från det formella begreppet krigsförklaring utan från realiteten att rikets krigsmakt eller del av den insätts i strid.³⁸ Någon diskussion om vad som avsågs med "utomordentliga förhållanden" förekom över huvud taget inte.

1974 års regeringsform

Det av GB utarbetade förslaget till delreformer av RF, Partiell författningsreform (SOU 1967:26), berörde inte de i det här sammanhanget intressanta bestämmelserna men under riksdagsbehandlingen kom krigsdelegationen ändå att beröras. På KU:s initiativ infördes nu en möjlighet att låta krigsdelegationen träda i riks-

³⁶ Prop 1964:140 s 170.

³⁷ KU 1964:19 s 82.

³⁸ SOU 1963:17 s 477.

dagens ställe redan vid "omedelbar krigsfara". Vidare företogs vissa ändringar angående ersättare och dylikt.³⁹

1972 presenterade GB sitt förslag till ny RF, Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Förslaget byggde väsentligen på det som framlagts av FU men var nu uppdelat på tolv kapitel. Angående det tolfte kapitlet (motsvarande 13 kap. i propositionen) som hade rubriken Krig och krigsfara anförde GB:

Kravet på att statsmakternas handlande skall följa grundlagarna är starkt under fredstid. Erfarenheter visar att det kan bli ännu starkare under krig och andra kriser. I vårt land har man tidigare ansett att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. Grundlagberedningen ansluter sig till denna mening. Det kan uppkomma situationer som inte kan förutses. Men om man släpper kravet på uttryckligt grundlagsstöd, så gör man det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.⁴⁰

En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändringar skulle enligt beredningen innebära risk för eftergifter för påtryckningar från utlandet. Till skillnad från FU:s förslag ansåg GB att tillämpningsområdet för de speciella bestämmelserna endast skulle vara vid krig och krigsfara, det behov av snabbhet i beslutsprocessen som kan föreligga i andra extrema situationer borde enligt beredningen tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen.

Vad gällde det materiella innehållet i bestämmelserna konstaterade beredningen att 1964/65 års tillägg till RF 50 § tillgodosett de viktigaste behoven då det gällde att förstärka den konstitutionella beredskapen men en nyhet i betänkandet var de regler som tog sikte på ockupationsförhållanden – något som inte diskuterades i någon märkbar grad vid antagandet av 1974 års RF men som senare kom att debatteras desto mer.⁴¹

Innehållet i RF 13 kap. kan mycket kortfattat beskrivas som följer. Enligt 1 § skall, om inte riksmöte redan pågår riksdagen samlas, om nödvändigt även på annan ort än Stockholm. Om

³⁹ KU 1968:20 s 43.

⁴⁰ SOU 1972:15 s 214 f.

⁴¹ SOU 1972:15 s 215.

förhållandena så kräver skall krigsdelegationen överta de befogenheter som annars tillkommer riksdagen (2 och 3 §§). Det följande stadgandet tillåter under vissa förutsättningar avvikelser från RF:s regler om regeringsbildning och regeringens arbetsformer vilket exempelvis gör det möjligt att införa ministerstyrelse (4 §). Kan inte krigsdelegationen fungera övertar regeringen dess uppgifter med den inskränkningen att regeringen inte kan upphäva eller ändra RF, RO och lag om val till riksdagen (5 §). Sedan följer ett antal stadganden som behandlar normgivningsmakten och diverse delegationsmöjligheter (6, 7 och 8 §§). Kapitlet avslutas med en detaljregel angående vapenstillstånd (9 §), den tidigare berörda regeln om offentliga organs verksamhet under ockupation vilken bland annat förbjuder regering och riksdag att fatta beslut på ockuperat område (10 §), en regel om val till riksdagen under krigsförhållanden (12 §) samt regler rörande statschefen (11 §) och kommunerna (13 §). Kapitlet har ändrats i några avseenden sedan 1974, 13 § infördes exempelvis i samband med översynen 1987/88, men överensstämmer i huvudsak med den reglering GB föreslog.

På samma sätt som då FU:s förslag presenterades ställde sig de remissinstanser som över huvud taget yttrade sig angående kapitlet i huvudsak positiva. Från flera håll underströks vikten av att utrymmet för den konstitutionella nödrätten begränsades så mycket som möjligt. En remissinstans, Svea hovrätt, ställde sig dock kritisk till omfattningen av regleringen. Hovrätten uttalade:

Huvudskälen för en kortare reglering kan enkelt sammanfattas så, att en större detaljriktighet ändå inte utesluter risker för konstitutionella tvister och att sådana tvister blir väsentligt allvarigare om de skall föras mot bakgrunden av mera utförlig grundlagsreglering. Man kan tillägga, att detaljregler naturligtvis i sig själva medför nya risker för konstitutionella tvister om grundlagens tolkning och tillämpning.⁴²

RF 13 kap. blir alltså tillämpligt vid krig och krigsfara. Tolkingen av uttrycket krig är som departementschefen konstaterade "uppenbarligen av grundläggande betydelse för hur man skall uppfatta regelsystemet i förevarande kapitel".⁴³ GB förde ett

⁴² Prop 1973:90, bil 3, s 285.

⁴³ Prop 1973:90 s 446.

resonemang kring frågan men kom fram till att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som skall anses innebära att krigstillstånd inträder, d.v.s. när kapitlet blir tillämpligt.⁴⁴ Beredningen förutsatte emellertid att RF:s bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga om landet är helt eller delvis ockuperat. Det ankommer i första hand på regeringen att avgöra om landet befinner sig i krig (RF 10:9).

Grundtanken i RF är således att konstitutionell behörighet, d.v.s. rätten att uppträda med ett legitimt anspråk på att företräda statsmakten, och konstitutionell befogenhet, d.v.s. det handlingsutrymme den behörige företrädaren för statsmakten har, inte kan överlåtas eller i övrigt modifieras annat än med stöd av bestämmelserna i 13 kap. Reglerna i de övriga tolv kapitlen är tänkta att kunna tillämpas i alla andra situationer än under krig och krigsfara. RF känner inget mellanläge t.ex. vad som i många utländska konstitutioner brukar betecknas undantagstillstånd. Det finns förvisso vissa bestämmelser som tar sikte på ett snabbare agerande än normalt men det gäller huvudsakligen delegation av normgivningsmakt till regeringen (RF 8:6, 8:7 och 8:10). Inget stadgande ökar statsmakternas kompetens totalt sett. Man har tvärtom strävat efter att även under så extrema omständigheter som det måste vara fråga om för att RF 13 kap. över huvud taget skall bli tillämpligt, de ramar för normgivningen som RF 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter drar upp skall gälla fullt ut. Det bör noteras att de så kallade fullmaktslagarna som träder i kraft då riket är i krig naturligtvis praktiskt sett ökar statsmakternas befogenheter gentemot medborgarna, men den regleringen hör närmast till förvaltningsrätten och kan här förbigås.

Regeringsformens regler om krig och krigsfara är på många sätt tankeväckande men det skulle i det här sammanhanget vara överflödigt att vidare diskutera detaljinnehållet. Det räcker med att konstatera att RF:s kompetenssystem, med riksdagen som folkets främsta företrädare (RF 1:4) och en regering som är ansvarig inför riksdagen (RF 1:6), är tänkt att fungera under alla andra omständigheter än det fall då riksdagen, som helhet eller i sin på grund av krig eller krigsfara förminskade form, på grund av krig inte kan fullgöra sina uppgifter. I detta fall medger RF att

⁴⁴ SOU 1972:15 s 216. Se bilaga 4, PM om definitionen av "krig", s 349.

regeringen, under förutsättning att den inte befinner sig på ockuperat område, övertar huvuddelen av riksdagens befogenheter. Om vad som skall gälla vid allvarliga epidemier, naturkatastrofer, allvarliga inre oroligheter, utpressningssituationer och liknande sades ingenting i motiven till 1974 års RF.⁴⁵

Utvecklingen efter 1974

Det konstitutionella reformarbetet avstannade inte i och med antagandet av 1974 års RF. Under 1970-talet gällde debatten huvudsakligen de medborgerliga fri- och rättigheterna. Arbetet bedrevs av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter) och fortsattes av rättighets-skyddsutredningen (SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter). Under 1980-talet kom diskussionen att gälla valsyste-met och andra demokratifrågor vilket resulterade i slutbetänkan-den från grundlagskommittén (SOU 1981:15 Grundlagsfrågor) och folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6 Folkstyrelsens villkor).

De ändringar som genomfördes 1976 respektive 1979 på basis av de båda fri- och rättighetsutredningarna är i det här sammanhanget intressanta så till vida att de införde en ny dimension kring problematiken med grundlagsstridigt beslutsfattande. Det för-stärkta skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter och grund-lagsfästandet av lagprövningsrätten innebär att kravet på legitimitet hos statsmakternas handlande i högre grad än tidigare kommer att gälla det materiella innehållet i normgivningen - fallgroparna har så att säga blivit fler.

De i RF 2 kap. uppräknade medborgerliga fri- och rättigheterna - huvudsakligen införda genom 1976 års ändringar av RF - brukar indelas i de absoluta, som inte kan inskränkas utan grundlagsänd-ring, och de relativa som kan inskränkas genom vanlig lag under iakttagande av de begränsningar som anges i 2 kap. 12 -16 §§.⁴⁶ Under lagstiftningsarbetet uppstod frågan huruvida dessa s.k. materiella begränsningsregler också skulle gälla under extraordinä-ra situationer. JO Lundvik ställde i ett remissvar i fråga om inte en

⁴⁵ Se dock bl.a. Svea Hovr:s remissvar, Prop 1973:90 bil 3, s 286.

⁴⁶ Petrén/Ragnemalm s 334.

laglig regering åtminstone i viss utsträckning borde ha möjlighet att i ett akut faroläge inskränka vissa fri- och rättigheter för att exempelvis förebygga att en ytterlighetsgrupp får möjlighet att gripa makten. Utan ett sådant undantag kunde man befara att statsmakterna i ett trängt läge tvingas lagstifta i strid mot grundlagen.⁴⁷ KU anförde häremot:

Som såväl utredningen som departementschefen framhållit har förstärkt grundlagskydd för fri- och rättigheterna sin största betydelse i tider när den demokratiska samhällsordningen utsätts för påfrestningar. Utskottet delar denna uppfattning och vill betona vikten av att det inte finns möjligheter till undantagsregler för det materiella skyddet för dessa rättigheter i just sådana situationer.⁴⁸

Reformarbetet fortsatte genom 1979 års ändringar, bland annat införandet av den s.k. sölparagrafen, tiomånadersfristen vid grundlagsändring samt grundlagsfästandet av lagprövningsrätten. Sölparagrafen innebär att förslag till rättighetsbegränsande lagstiftning på yrkande av så få som tio riksdagsledamöter skall vila i minst tolv månader såvida inte förslaget antas med fem sjättedelars majoritet. (RF 2:12 3-5 st). Tiomånadersfristen vid grundlagsändring, som innebär att ändringsförslag skall väckas senast tio månader före ett val, har fått en liknande konstruktion i det att undantag från bestämmelsen kan medges om minst fem sjättedelar av ledamöterna i KU förenar sig därom (RF 8:15). I samband med dessa ändringar gjordes inga uttalanden av intresse vad avser RF 13 kap. RF 2:12 3 st. är inte tillämpligt i krig och krigsfara (RF 13:7) och vad avser de s.k. fredskriserna är systemet med fem sjättedelsmajoritet avsett att motverka oönskade dröjsmål.⁴⁹

⁴⁷ Prop 1975/76:209 s 276.

⁴⁸ KU 1975/76:56 s 41.

⁴⁹ SOU 1978:34 s 76.

Lagprövningsrätten

Det är framför allt grundlagsfästandet av lagprövningsrätten, eller vad som mer träffande kallats normprövningsplikten, som har intresse i det här sammanhanget.⁵⁰ Lagprövningsrätten hade diskuterats länge och var (och är) politiskt kontroversiell, främst beroende på debatten kring egendomsskyddet.⁵¹ Då den slutligen infördes i RF var avsikten bara att grundlagsfästa en tidigare erkänd praxis.⁵²

RF 11:14 har följande lydelse:

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Lagprövningen har både en formell och en materiell sida. Felen kan alltså - i de fall som främst intresserar här - exempelvis bestå i att regeringen utfärdat en föreskrift som enligt RF skall utfärdas av riksdagen, att regeringen visserligen haft rätt att utfärda en viss föreskrift men vid beslutstillfället på grund av ett för litet antal statsråd inte varit beslutsför eller att riksdag eller regering haft rätt att utfärda en föreskrift men överskridit de materiella begränsningsreglerna i RF 2 kap.

Innebörden av att felet vid föreskrifter beslutade av regering och riksdag, för att beaktas, skall vara "uppenbart" diskuterades livligt under remissbehandlingen och kommenterades sålunda av KU:

Riksdagen är enligt grundlagen den främste lagstiftaren. Endast riksdagen kan stifta grundlag. Det är därför naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitetet medför i detta fall enligt utskottets mening att riksdagens tillämpning av

⁵⁰ Ragnemalm, H, Rättsordningen, i Finna rätt - juristens källmaterial och arbetsmetoder, Bernitz, U. m.fl. Juristförlaget, Sthlm 1985 s 59.

⁵¹ Se t.ex. Bengtsson, B, Om domstolarnas lagprövning. SvJT 1987 s 229.

⁵² Prop 1978/79:195 s 42.

visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge det håller sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga.⁵³

Regleringen av lagprövningsrätten ger ett materiellt innehåll åt den konstitutionella legalitetsprincipen - grundsatsen att riksdagen lika väl som alla andra offentliga organ är bunden av gällande rätt (RF 1:1 3 st.). Resultatet av att riksdagen eller regeringen beslutar "uppenbart" felaktiga föreskrifter blir, förutom eventuella politiska konsekvenser, att dessa vare sig kan eller skall tillämpas. Något som i synnerhet i trängda lägen kan tänkas medföra allvarliga spänningar mellan statsmakterna eller den allmänna opinionen och de domstolar eller offentliga organ som har att tillämpa RF 11:14. Inte ens under så allvarliga omständigheter som de som avses i RF 13 kap. är det meningen att lagprövningsrätten skall modifieras eller mildras på något sätt - åtminstone framgår inget sådant av förarbetena.

Folkstyrelsekommittén

Till de frågor som inte debatterades i någon större utsträckning vid tillkomsten och de följande reformerna av 1974 års RF hörde reglerna om krig och krigsfara. I början av 1980-talet började dessa frågor dock diskuteras. Upprinnelsen var bland annat vissa lagtekniska brister i RF 13:10 vilka påtalats i Petrén/Ragnemalms grundlagskommentar 1980.⁵⁴ Förbiseendet, som gällde ersättningsystemet till riksdagen, åtgärdades (SFS 1982:940) men gav upphov till en mediadebatt kring grundlagsregleringen av förhållandena under krig och krigsfara; dels om det över huvud taget var lämpligt med en reglering i ämnet, dels om utformningen av de stadganden som tog sikte på ockupationsförhållanden.

En av motståndarna till en reglering av förhållandena under krig och krigsfara var Gunnar Myrdal som i boken "Hur styrs Landet? I" 1982 riktade hård kritik mot hela RF och i synnerhet 13 kap. som han kallade "praktexemplet på juridisk tilltagsenhet". I krig

⁵³ KU 1978/79:39 s 13.

⁵⁴ Petrén/Ragnemalm s 351.

måste enligt Myrdal finnas utrymme för den konstitutionella nödrätten och han ansåg att hela 13 kap. borde upphävas utan att ersättas med andra bestämmelser.⁵⁵ Andra debattörer ansåg att reglerna om ockupationsförhållanden var uttryck för defaitism.⁵⁶

Mot denna bakgrund fick den 1984 tillsatta folkstyrelsekommittén, som hade till uppgift att utreda frågor om valsystemet och mandatperiodens längd m.m., i uppdrag att särskilt studera frågan om statsorganens verksamhet under ockupation. I ett delbetänkande, Folkstyrelsen under krig och krigsfara (SOU 1986:28), presenterade kommittén ett förslag till ändring av de bestämmelser i RF 13 kap. som tar sikte på ockupationsförhållanden. Kommittén ansåg att den grundläggande principen bör vara att de ledamöter av riksdagen och regeringen som befinner sig i frihet – på svenskt territorium eller i exil – skall överta all konstitutionell behörighet från sådana ledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens våld.⁵⁷ Detaljlösningarna saknar i det här sammanhanget intresse och de s.k. fredskriserna berördes inte heller vid denna översyn av RF 13 kap. men det kan vara värt att påpeka att kommittén i sitt förslag, som sedermera godtogs av riksdagen (SFS 1988:1438), lanserade den låt vara teoretiska nyskapelsen att grundlagen automatiskt kan komma att ställa landet utan legal regering.

Kommittén uttalade i betänkandet:

Principen att de regeringsmedlemmar som befinner sig i frihet tar över sina tillfångatagna kollegers behörighet innebär att det endast är om så gott som hela regeringskretsen faller i ockupationsmaktens händer som det kan inträffa att det inte kommer att finnas någon legal regering. Så länge åtminstone fem statsråd befinner sig i frihet tillsammans – inom landet eller i exil – kommer det alltid att finnas en legal regering.⁵⁸

Vad gällde frågan om det lämpliga i att över huvud taget ha regler om krig och krigsfara ansåg departementschefen, liksom kommittén, att ett system som utgår från möjligheten att i en krissituation kunna sätta sig över grundlagen inte bara innebär en frihet för de

⁵⁵ Myrdal, G, Hur styrs landet? I. Rabén o Sjögren, Sthlm 1982 s 124.

⁵⁶ Se SOU 1986:28 s 39 ff.

⁵⁷ SOU 1986:28 s 9.

⁵⁸ SOU 1986:28 s 46.

legitima statsmakterna att i obunda former handla i nationens intresse utan också kan utgöra en grund för oansvariga grupper att försöka gripa makten. Dessutom kan ett sådant system försvaga statsledningens motståndskraft mot obehöriga påtryckningar från främmande stater. Departementschefen anförde i propositionen:

Behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen måste därför tillgodoses på något annat sätt. Tanken att statsorganen i sådana situationer skulle ha rätt att sätta sig över grundlagen, idén om s.k. konstitutionell nödrätt, stämmer illa överens med principen om maktutövningens lagbundenhet. Självfallet gäller för krigsförhållanden i ännu högre grad än i fredstid att akuta nödsituationer kan uppkomma som framtvingar en avvikelse från gällande normer. Men planeringen bör inte rimligen få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip.⁵⁹

Angående uppfattningen att regler om ockupationsförhållanden skulle ge uttryck för defaitism anförde departementschefen att ett av syftena med kapitlet är att det skall utgöra ett skydd för de grundläggande dragen i den svenska folkstyrelsen, och detta oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig. Det blir då naturligt att kapitlet även kommer att innehålla regler om vad som får, men framför allt icke får ske, om landet skulle bli ockuperat. Regler som berör ockupationsförhållanden är enligt departementschefen "på intet sätt ett uttryck för defaitism".⁶⁰

Rättsläget är således, åtminstone på ett teoretiskt plan, fullt klart. RF innehåller behörighetsregler för *alla* situationer landet kan komma att befinna sig i. Några mellanågen eller mer tänjbara konstitutionella generalklausuler finns inte. Antingen gäller de vanliga behörighetsreglerna i RF eller så är 13 kap. tillämpligt.

⁵⁹ Prop 1987/88:6 s 16.

⁶⁰ Prop 1987/88:6 s 18.

Konstitutionell befogenhet

Inledning

Har man väl bestämt sig för vilka organ som konstitutionen utpekar som legitima bärare av den yttersta statsmakten i varje givet läge övergår intresset på att undersöka vilket handlingsutrymme i krissituationer de sålunda utpekade organen har. Av skäl som utvecklats ovan kan man numera i princip bortse från riksdagen. Den konstruktion RF har fått vad gäller normgivningsmakten, då främst fri- och rättighetsreglerna i kombination med lagprövningsrätten, medger inga avsteg från gällande ordning ens i ett allvarligt krisläge. Av samma skäl kan man också bortse från regeringens normgivningskompetens. I den mån det över huvud taget finns utrymme för nödrättsresonemang i anslutning till regeringens uppgifter som förvaltningsmyndighet hör detta till vad som ibland kallas förvaltningsrättslig nödrätt och skall inte behandlas här.

Vad som alltså intresserar är regeringens befogenheter som ansvarig för rikets styrelse.

Regeringen styr riket

1809 års RF var präglad av Montesquieus maktfördelningslära. I förslaget till RF uttalas att utskottet sökt bilda en styrande makt, "verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra", en lagstiftande makt, "visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd" och en dömande makt, "självständig under lagarne, men ej sjelvherrskande öfver dem".⁶¹ Den styrande makten tillkom Konungen. Enligt RF 4 § ägde

⁶¹ KU memorial n:o 1 med förslag till regeringsform, 2 juni 1809.

Konungen ensam "styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver" men han var tvungen att inhämta "underrättelse och råd" av det statsråd han utnämnt.

Under den tid 1809 års författning var gällande medförde den historiska och politiska utvecklingen att grundlagens stadganden på detta liksom på många andra områden ersattes av en konstitutionell praxis. Vad gällde den styrande makten var naturligtvis parlamentarismens slutgiltiga erkännande 1917 avgörande, men trots detta stadgades fram till antagandet av 1974 års RF att "Sveriges rike skall styras av en Konung". (RF 1 §, 4 § försvann i samband med den partiella reformen 1968/69). Det var bland annat fiktioner av det här slaget som med tiden började upplevas som besvärande. Grundlagarna, och särskilt regeringsformen, uppfattades som en samling föreskrifter som inte längre hade relevans och för vilka de flesta var likgiltiga och saknade intresse.⁶² FU beskrev det som om ett "svalg uppstått mellan regeringsformens regelsystem och statslivets realiteter" och konstaterade att 1809 års RF uppställde regler för ett samhälle som inte längre existerade.⁶³

Då arbetet började på det som skulle bli 1974 års RF var Sverige sedan länge en parlamentarisk demokrati och maktfördelningstanken inte längre relevant. FU eftersträvade istället en författning som byggde på funktionsfördelning. På riksdagen skulle ankomma att fatta väsentliga politiska beslut, beslut avseende målsättningen för den samhällliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen, samt att utöva kontroll av regeringen och andra myndigheters verksamhet.⁶⁴ Regeringens arbetsuppgifter var inte lika lätta att precisera. FU konstaterade att regeringens verksamhet i princip kunde omfatta allt som ej var förbehållet annat statsorgan eller på annat sätt reglerat i grundlag eller lag.⁶⁵ I GB:s förslag till RF sades angående 1:4 i förslaget - nuvarande 1:6 - att "den närmare betydelsen av att regeringen styr riket framgår av RF i övrigt."⁶⁶ Men allt som anses ingå i den styrande makten är inte omnämnt i grundlagstexten. I själva verket torde gälla att den styrande makten blir en slags restfunktion i för-

⁶² Petré, G, När får grundlagarna åsidosättas? SvJT 1962 s 486.

⁶³ SOU 1963:17 s 36.

⁶⁴ SOU 1963:17 s 151.

⁶⁵ SOU 1963:17 s 154.

⁶⁶ SOU 1972:15 s 121.

hållande till riksdagen. På de flesta områden och i synnerhet vad gäller normgivningsmakten och finansmakten är RF:s stadganden konstruerade på ett sådant sätt att regeringens handlingsutrymme styrs av i vilken utsträckning riksdagen valt att agera.

Den sida av regeringens uppgifter som berör förvaltningsmyndigheterna kan sägas ha två sidor. Myndigheterna lyder under regeringen och deras verksamhet kan, inom de ramar riksdagen dragit upp genom lagstiftning, styras av regeringen. Denna regeringens kompetens kan anses tillhöra riksstyrelsen. Men regeringen är själv en förvaltningsmyndighet i många sammanhang och regeringens handläggning av förvaltningsärenden kan inte sägas höra till riksstyrelsen.⁶⁷

Regeringens ingreppsrätt

På de allra flesta områden är det meningen att krisberedskapen skall vara författningsreglerad. De lagar och förordningar som tar sikte på krissituationer av olika slag exempelvis räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102), epizootilagen (SFS 1980:369), smittskyddslagen (SFS 1968:231) m.fl. syftar till att delegera ansvaret till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Det är inte meningen att regeringen skall behöva *styra* riket vid exempelvis en naturkatastrof. Men på många andra områden, man kan till exempel tänka sig en utdragen och för nationen skadlig arbetskonflikt, kan situationer uppstå där bara regeringen kan ha befogenhet att ingripa. Vidare finns den typ av krissituationer då regeringen kan bli tvungen att agera även om befogenheten egentligen ligger på annat håll, flygkapningar, terroristangrepp, ockupationer o.s.v. I de flesta fall är i alla fall utgångspunkten att ansvaret vilar på respektive förvaltningsmyndighet.

Myndigheterna lyder under regeringen, RF 11:6. Det innebär att de är skyldiga att följa föreskrifter även för särskilda fall under förutsättning att dessa inte står i strid med lag eller annan författning, men också att ett enskilt statsråd inte har någon befälsrätt över myndigheterna och vidare att föreskrifter från

⁶⁷ Holmberg, E, Stjernquist, N, Vår författning. 7:e uppl. Norstedts, Sthlm 1988 s. 121

regeringen måste riktas till myndigheten som sådan och inte till viss tjänsteman.⁶⁸

Omfattningen av myndigheternas lydnessplikt är alltså beroende av vilken utformning den lagstiftning som reglerar deras verksamhet har fått. Däremot föreligger inget hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som kanske tar sikte just på en aktuell situation.⁶⁹

På två viktiga områden är dock lydnessplikten begränsad. Enligt RF 11:7 är regeringen - liksom riksdagen - förbjuden att bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller i ärende som rör tillämpning av lag. Med myndighetsutövning mot enskild avses enligt förarbetena:

Utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnande organ.⁷⁰

Med ärenden som rör tillämpning av lag avses inte bara ärenden i vilka en viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka det är fråga om tillämpning av de verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av RF 8:13. Ett exempel på KU:s tolkning av RF 11:7 gavs i samband med granskningen av regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme. Som ett led i omorganisationen av mordutredningen gav regeringen riksåklagaren i uppdrag att leda förundersökningen. För detta beslut åberopades inget lagrum till stöd. Ett enhälligt KU uttalande:

Enligt utskottets uppfattning har regeringen genom det aktuella beslutet inte bestämt *hur* riksåklagaren skall *besluta* i ett ärende av det slag som anges i grundlagsbestämmelsen. Regeringsbeslutet träffas därför inte av förbudet i 11:7 RF. Beslutet rör

⁶⁸ SOU 1972:15 s 195.

⁶⁹ Prop 1973:90 s 398.

⁷⁰ Prop 1973:90 a st.

närmast en organisatorisk fråga. Det faktum att beslutet är grundlagsenligt innebär enligt utskottet dock inte att det i allmänhet skulle vara lämpligt att regeringen fattar beslut av detta eller liknande slag. I organisationsfrågor med rättssäkerhetsaspekter bör det göras endast i yttersta undantagsfall. Situationen i utredningen av mordet på Olof Palme var emellertid så allvarlig att ett regeringsbeslut i frågan blev nödvändigt.⁷¹

I praktiken kan det nog hävdas att på de områden där förvaltningsmyndigheter har att handlägga ärenden som kan komma att prövas av förvaltningsdomstol eller liknande nämnder, fungerar de tämligen oberoende av regeringen, medan i ärenden med svagare prägel av rättstillämpning myndigheterna via informella kontakter med företrädare för departementen är beredda att lyssna på regeringens synpunkter även om myndigheten utåt sett själv får svara för sitt beslut.⁷²

KU har vid olika tillfällen behandlat frågan om s.k. informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna och har då framhållit att stor återhållsamhet måste iakttagas vid sådana kontakter, särskilt i sådana fall då frågan rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.⁷³

Närmare om polisen

Den typ av krissituationer som är aktuella i det här sammanhanget - alltså de som inte regleras i RF:s kapitel om krig och krigsfara - har det gemensamt att det åtminstone primärt mycket ofta är fråga om polisuppgifter. Förvisso visade händelserna under 1970-talet - flygkapningen på Bulltofta 1972, Norrmalmstorgsdramat 1973 och ockupationen av den västtyska ambassaden 1975 - att andra myndigheter, i de här fallen bland annat kriminalvårdsstyrelsen, kan komma att bli direkt inblandade i krissituationer men det

⁷¹ KU 1986/87:33 s 23.

⁷² Holmberg, E, Stjernquist, N, Grundlagarna med tillhörande författningar. Norstedts, Sthlm 1980 s 381.

⁷³ KU 1988/89:30 s 58.

torde bara vara vad gäller regleringen av polisens och i viss mån försvarets uppgifter man så att säga har kalkylerat med att avsteg från den normala ordningen kan bli nödvändiga.

Det grundläggande stadgandet om polisens uppgifter finns i polislagens (SFS 1984:387) första paragraf där det sägs att polisens arbete skall syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I 2 § polislagen (PoL) preciseras polisens uppgifter närmare. Till polisens uppgifter hör framför allt att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polisen skall vidare övervaka och hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana har inträffat. Polisen skall också bedriva spaning och utredning om brott som hör under allmänt åtal. Utöver detta nämns i paragrafen vissa andra uppgifter men i ingressen har markerats att uppräknningen inte är fullständig. Det finns uppgifter som av ålder anses ankomma på poliväsendet som inte uttryckligen kan inordnas i de särskilt angivna kategorierna.⁷⁴

Det kompetensreglerande uttrycket "allmän ordning och säkerhet" bör uppfattas så att polisen har både skyldighet och befogenhet att förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer under förutsättning att överträdelserna faller under allmänt åtal.⁷⁵

I 10-22 §§ PoL regleras vissa befogenheter för polismännen; användning av våld (10 §), tillfälliga omhändertaganden m.m. (11-19 §§) och andra särskilda befogenheter (20-22 §§). Gemensamt för alla polisingripanden är att de måste ske under iakttagande av de i 8 § fastslagna behovs- och proportionalitetsprinciperna, d.v.s. ett ingripande får ske endast i den form och utsträckning som är nödvändig för att ett avsett resultat skall uppnås och att arten och varaktigheten av ingripandet skall stå i rimlig proportion till det avsedda resultatet.⁷⁶

⁷⁴ Prop 1983/84:111 s 55.

⁷⁵ Berggren, N-O, Munck, J, Polislagen. En kommentar. Norstedts, Sthlm 1989 s 29.

⁷⁶ Strömberg, H, Allmän förvaltningsrätt. 14:e uppl. Liber, Malmö 1989 s 157.

Polisens nödrätt

En stor del av polisens befogenheter utgår från rättegångsbalkens stadganden om straffprocessuella tvångsmedel men det finns ett par stadganden i PolL som tar sikte på nödsituationer. Enligt 21 § PolL får polisman bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning att anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. I 22 § PolL stadgas att då det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom, kommer att utföras på viss plats, får polisman i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brottet, företa husrannsakan, beordra utrymning eller förbjuda tillträde till viss plats m.m.

Bakgrunden till att dessa stadganden infördes i PolL var att då den här typen av för polisen tämligen självklara åtgärder företogs, lagstöd fick sökas i bestämmelsen om nöd i BrB 24:4. Bestämmelserna är inte avsedda att utöka polisens befogenheter utan tillkom i en strävan att så långt möjligt positivt beskriva polisens tjänsteplikter i stället för att behöva lita till regler om strafffrihet. I propositionen betonades dock att man i många situationer fortfarande måste falla tillbaka på BrB 24:4 eftersom en regel i PolL självfallet inte kan utformas så att den täcker alla i praktiken tänkbara fall.⁷⁷ Som ett exempel anförde 1981 års polisberedning, vars betänkande Polislag (SOU 1982:63) låg till grund för PolL, situationen att någon kan befaras försöka begå självmord. Beredningen ansåg att även om den speciella situationen inte nämns i lagtexten är det uppenbart att polisen både har skyldighet och befogenhet att förhindra sådant.⁷⁸

Även om det inte råder någon tvekan om att de allmänna bestämmelserna om ansvarsfrihet i BrB 24 kap. är tillämpliga också på polismän (10 § PolL sista stycket hänvisar uttryckligen till BrB 24 kap.) är det på vissa områden - främst vad som kallas okonventionella spaningsmetoder - osäkert hur långt polisens befogenheter sträcker sig.

I samband med antagandet av PolL fastslogs på förslag av polisberedningen vissa principer angående okonventionella spanings-

⁷⁷ Prop 1983/84:111 s 125.

⁷⁸ SOU 1982:63 s 106.

metoder - provokation, infiltration, desinformation m.m. En sådan princip är att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott, en annan att polisen aldrig bör få provocera eller eljest förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Praktiskt sett är det, som konstaterades i förarbetena, fråga om två sidor av samma sak - brottsanstiftan liksom annan medverkan är ju i sig straffbar handling.⁷⁹ Beredningen framhöll dock att ett utrymme för vissa eljest otillåtna handlingar föreligger enligt BrB 24:4. Även om beredningen tycks ha åsyftat åsidosättande av ordningsföreskrifter av olika slag är det knappast någon tvekan om att, om lagens förutsättningar föreligger, i princip vilken straffbelagd handling som helst kan företas i nöd.⁸⁰ I kommentaren till PoLL uttalar Berggren/Munck:

Det är sålunda inte helt uteslutet för polisen att i en akut situation då fara för liv eller hälsa verkligen föreligger överskrida gränserna för vad som annars är tillåtet i fråga om spaningsmetoder, om detta skulle vara ett adekvat sätt att avvärja en överhängande fara och även i övrigt te sig som försvarligt.

Otillåtna spaningsmetoder får däremot inte tillämpas om syftet bara skulle vara att rädda värdefull egendom och inte heller om ändamålet är begränsat till att klara upp ett redan inträffat brott och det alltså över huvud taget inte är fråga om någon överhängande fara.⁸¹ Det bör betonas att oavsett var gränsen går för polisens nödrätt, regeringen enligt RF 11:7 är förbjuden att ge polisen order om sådana åtgärder. Här är man avgjort inne på lagtillämpning.

Närmare om hemlig avlyssning

Under senare år har frågan om polisens nödrätt främst kommit att gälla s.k. bugging. I samband med fastläggandet av principerna för

⁷⁹ Prop 1983/84:111 s 47.

⁸⁰ SOU 1982:63 s 140.

⁸¹ Berggren/Munck a a s 69.

användandet av okonventionella spaningsmetoder diskuterades inte frågan om hemlig avlyssning eftersom den då var föremål för särskilda överväganden. Bugging är sedan 1975 straffbar enligt BrB 4 kap. 9 a § (olovlig avlyssning) och dessutom förbjuden enligt RF 2 kap. 6 § eftersom åtgärden inte har stöd i lag. Polisen är inte undantagen från straffstadgandet.⁸²

Frågan om att tillåta hemlig avlyssning har varit föremål för diskussioner under hela 1980-talet. Tvångsmedelskommittén lade i delbetänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) fram ett förslag om att tillåta avlyssning med hemlig mikrofon vid förundersökning angående vissa grova brott. Den 1982 tillsatta narkotikakommissionen var däremot negativ till att tillåta hemlig avlyssning. Man ansåg inte att fördelarna uppväger nackdelarna vad avser integritetshotet.⁸³ Vid den översyn av RB:s regler om tvångsmedel som företogs 1989 (Prop 1988/89:124) togs frågan om hemlig avlyssning i samband med förundersökningar i allmänhet upp. Departementschefen anförde sammanfattningsvis att de argument som hade åberopats till förmån för att använda dold mikrofon i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet inte övertygat henne om att metoden är försvarlig med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot den. Hon ansåg därför att metoden inte borde införas i polisarbetet. Departementschefen avslutade med att konstatera att det sagda inte innebar något ställningstagande till frågan, om det är eller bör vara tillåtet att i nödsituationer vidta extraordinära åtgärder.⁸⁴ Detta uttalande gav upphov till viss kritik från ett antal motionärer som krävde en översyn av nödrättens innebörd, vilket justitieutskottet dock inte ansåg vara nödvändigt.⁸⁵

Frågan om hemlig avlyssning borde tillåtas på säkerhetspolisens område har behandlats av den 1987 tillsatta SÄPO-kommittén. Sedan det i delbetänkandet SÄPO-säkerhetspolisens arbetsmetoder - rapport av särskild utredare (SOU 1989:18) slagits fast att bugging förekommit i flera fall under hänvisning till nödsituationer då detta knappast varit tillåtet, lade SÄPO-kommittén i sitt slutbetänkande, SÄPO - säkerhetspolisens arbetsmetoder, personal-

⁸² Prop 1975:19 s 89.

⁸³ En sammanfattning av narkotikakommissionens PM nr 5 (1983) finns fogad som bil. 3 till prop 1988/89:124 s 105.

⁸⁴ Prop 1988/89:124 s 59.

⁸⁵ JuU 1988/89:25 s 37.

kontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51), fram ett förslag om att göra det möjligt för SÄPO att använda sig av hemlig teknisk avlyssning under förutsättning att det är fråga om brott mot rikets säkerhet eller terroristhandlingar som innefattar vissa grövre brott.⁸⁶ Endast den som är skäligen misstänkt för brott av angivet slag skall få avlyssnas och avlyssningen måste vara av synnerlig betydelse för utredningen.⁸⁷ Då detta skrivs har SÄPO-kommitténs förslag, som utsatts för hård kritik, inte lett till lagstiftning.

Polisens ledning i extraordinära situationer

I samband med händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme aktualiserades flera frågor av organisatorisk karaktär. Framför allt frågan om polisens ledning i extraordinära situationer men också frågan om regeringens ingreppsmöjligheter enligt RF 11:6. Vidare aktualiserades behovet av katastrofberedskap, både inom regeringskansliet och inom och framför allt mellan olika myndigheter. Händelserna gav också ny energi till debatten kring inrättandet av en beredskapsstyrka mot terroristangrepp.

Flera av dessa frågor hade tidigare behandlats av 1975 års polisutredning mot bakgrund av 1970-talets terroraktioner. Utredningen presenterade 1979 ett principbetänkande, Polisen (SOU 1979:6), som efter riksdagsbehandling (Prop 1980/81:13) låg till grund för 1981 års polisberednings förslag till polislag. Enligt sina direktiv hade 1975 års polisutredning bland annat att särskilt uppmärksamma de organisatoriska och tekniska problem som kan aktualiseras vid mycket allvarliga händelser, till exempel terroristhandlingar och tagande av gisslan. Utredningen konstaterade att även om ansvaret för åtgärder i samband med den här typen av händelser i princip vilar på polisen, har erfarenheten visat att regeringen har blivit direkt inkopplad vid sådana händelser. Angående omfattningen av regeringens ingreppsrätt uttalade utredningen:

⁸⁶ SOU 1989:18 s 81.

⁸⁷ SOU 1990:51 s 12.

Av den aktuella bestämmelsen i RF torde sålunda följa t.ex. att polismyndigheterna är skyldiga att följa direktiv från regeringen om hur de polismän som står till förfogande skall användas i en krissituation. Med stöd av sin befälsrätt enligt 11 kap. 6 § RF torde regeringen i ett extraordinärt läge t.o.m. kunna ge polisen order om att t.ex. storma en byggnad. Däremot kan regeringen inte med stöd av den aktuella bestämmelsen beordra polisen att gripa eller anhålla en viss person. I det fallet är man nämligen inne på området för den egentliga rättstillämpningen.

Även den s.k. konstitutionella nödrätten måste beaktas när ställning tas till vilken behörighet regeringen har i extraordinära situationer.⁸⁸

Utredningen ställde sig negativ till att införa särregler om regeringens roll vid den här typen av händelser. Man framhöll att det skulle vara svårt att på ett ändamålsenligt sätt avgränsa området för sådana bestämmelser. Dessutom skulle en specialreglering - som inte rimligen kan begränsas till polisen - riskera att äventyra förvaltningens självständighet. Departementschefen instämde och förklarade att "det får anses vara tillräckligt att 11 kap. 6 § RF ger regeringen befogenhet att lämna direktiv för polisens rent faktiska handlande i ett krisläge".⁸⁹

Enligt 6 § PolL är länsstyrelsen högsta regionala polisorgan och ansvarar för polisverksamheten i länet. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande. Behov av polisförstärkning över länsgränserna bör tillgodoses genom överenskommelser länsstyrelserna emellan. Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § PolL central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. För rikspolisstyrelsens ställning är, uttalas det i propositionen, emellertid grundläggande att styrelsen ej leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än

⁸⁸ SOU 1979:6 s 283.

⁸⁹ Prop 1980/81:13 s 131.

regeringen förordnar.⁹⁰ Denna princip kommer till uttryck i 7 § 2 st. PolL. Efter en lagändring (SFS 1989:445) betonas i stadgandet att det är främst vad gäller brott mot rikets säkerhet det är meningen att regeringen skall kunna uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet. Det är alltså i huvudsak SÄPO:s verksamhet som åsyftas.

Ett exempel på att regeringen anses ha befogenhet att förordna att rikspolisstyrelsen skall utöva polisledning även när det gäller ett visst fall, var regeringens beslut i februari 1987 att rikspolisstyrelsen skulle överta ansvaret för ledningen av polisarbetet i utredningen av mordet på Olof Palme. Åtgärden kritiserades inte av den i anledning av händelserna efter mordet tillsatta juristkommissionen men man betonade att ansvaret för polisledningen i ett inledande skede måste ligga lokalt och regionalt och att det i de fall det kan bli aktuellt att flytta polisledningen till rikspolisstyrelsen, beslut om detta bör fattas av regeringen i varje särskilt fall.⁹¹ En uttrycklig befogenhet för regeringen i detta hänseende fastlades genom ändringen av 7 § PolL 1989.⁹²

Närmare om försvaret

Enligt RF 10:9 är det regeringen som har befogenhet att insätta försvarsmakten i strid, avge förklaring att riket är i krig och bemyndiga försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkningar av rikets territorium. Från försvarets författningsreglering och de s.k. fullmaktslagarna kan bortses i det här sammanhanget. Frågan här är i vad mån regeringen har befogenhet att använda försvarsmakten i exempelvis inrikes krissituationer.

I Sverige gäller en gränsdragning mellan uppgifterna för polisväsendet respektive försvarsmakten som internationellt sett är förhållandevis ovanlig. Det faller på polisväsendet ensamt att trygga landets inre säkerhet, medan försvarsmakten svarar för skydd mot militära angrepp och kränkningar utifrån.⁹³

⁹⁰ Prop 1983/84:111 s 71.

⁹¹ SOU 1987:72 s 216.

⁹² Prop 1988/89:108 s 28.

⁹³ SOU 1979:75 s 51.

Formellt fanns dock ända fram till 1969 bestämmelser - i huvudsak oförändrade sedan 1864 - som gav möjlighet att använda militär personal för att stilla upplopp m.m. Vid borttagandet av dessa bestämmelser konstaterade departementschefen emellertid, med syftning på händelserna i Ådalen 1931:

Sedan 1932 är det en vedertagen uppfattning att militär personal inte skall användas vid sociala konflikter. Det ankommer på polisen, som nu förstatligats och förenhetligats, att upprätthålla allmän ordning. Bestämmelserna om militär medverkan vid stillande av upplopp har saknat aktualitet.⁹⁴

Lagrådet hade i avgivet yttrande, som inte kommenterades av departementschefen, anfört:

I första hand ankommer det på polisen att upprätthålla allmän ordning. Kungl. Maj:t, som ytterst bär ansvaret för ordningens upprätthållande i landet, kan dock vara nödsakad att använda militär personal, för den händelse polisens samlade resurser skulle visa sig otillräckliga. Detta gäller även om den föreslagna lagändringen genomföres. Lagrådet har med detta påpekande inte något att erinra mot förslaget.⁹⁵

Med anledning av ett par motioner 1975 rörande lagstiftning mot militär medverkan i samband med arbetskonflikter gjordes vissa uttalanden angående användning av militär personal i extraordinära situationer. Motionerna avstyrktes av de instanser om ombetts yttra sig. JK konstaterade att lagrådsuttalandet synes hänföra sig till den "allmänna nödrätt en stat måste ha i exceptionella nödsituationer". RÅ sade sig vara beredd att acceptera tanken att militär personal användes i ett krisläge, där omistliga demokratiska värden står på spel och en samlad insats av polisväsendet inte räcker till. Länsstyrelsen i Stockholm ansåg att staten har rätt att insätta alla sina resurser - inklusive de militära - vid så allvarliga situationer att hot föreligger mot statens existens. Utövändet av

⁹⁴ Prop 1969:12 s 4.

⁹⁵ Prop 1969:12 s 5.

denna statliga nödrätt borde enligt länsstyrelsen av naturliga skäl tillkomma regeringen.⁹⁶

Justitiekommittén konstaterade att det sedan 1969 över huvud taget inte finns några lagbestämmelser som gör det möjligt att använda militär trupp inom landet annat än för rent militära ändamål, och att RF:s stadganden om medborgerliga fri- och rättigheter utgör starkast möjliga hinder mot att införa sådan lagstiftning. Utskottet fortsatte:

En annan sak är att regeringen torde ha rätt att i vissa kris- och undantagssituationer vidta åtgärder som ej har direkt stöd i lag. Den närmare innebörden av denna s.k. konstitutionella nödrätt är omstridd. Helt klart torde emellertid, som närmare framgår av justitiekanslerns och riksåklagarens remissyttranden, vara att - för upprätthållande av ordning och säkerhet - nödrätten endast kan aktualiseras under mycket extrema förhållanden såsom vid en statskupp eller i därmed jämförliga situationer när eljest tillgängliga resurser är otillräckliga. För konflikter av det slag motionerna avser torde den konstitutionella nödrätten sakna all betydelse.⁹⁷

Bortsett från exceptionella nödlägen blir försvarets roll i krissituationer alltså tämligen begränsad. Endast när det gäller transporter kan enligt förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet militära resurser utnyttjas för polismyndigheternas räkning och då bara under förutsättning att det föreligger ett trängande behov av transporten. Inte heller har man vid de olika tillfällen då inrättandet av terroristbekämpningsstyrkor varit under debatt velat lägga dessa uppgifter på försvaret, vilket förekommer i flera västeuropeiska länder. I det förslag till inrättande av en beredskapsstyrka mot terroristangrepp som den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (Edenmankommissionen) presenterade, förordades att beredskapsstyrkan skulle organiseras inom polisen och man poängterade att den rådande klara gränsen mellan polisen och försvaret måste upprätthållas.⁹⁸

⁹⁶ JuU 1975/76:3 s 6 ff.

⁹⁷ JuU 1975/76:3 s 11.

⁹⁸ SOU 1988:18 s 180.

Granskning och ansvar

Kontrollmakten

Oavsett omständigheter och bevekelsegrunder kan alla regeringens åtgärder i en eventuell kris- eller krigssituation bli föremål för granskning i efterhand. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4), och regeringen är ansvarig inför riksdagen (RF 1:6).

I överensstämmelse med folksuveränitetsprincipen utgår all kontrollmakt enligt RF från riksdagen eftersom riksdagen är folkets främsta företrädare (RF 1:4). Någon organiserad kontroll över riksdagen har inte ansetts nödvändig även om debatten kring införandet av en författningsdomstol tidvis varit livlig. I princip kan dock lagprövningsrätten enligt RF 11:14 sägas innebära en kontroll av riksdagens maktutövning, åtminstone i vad avser normgivningen.

Riksdagens kontroll gäller i första hand rikets styrelse. En kontroll i allmänpolitisk mening kan visserligen sägas ske då riksdagen behandlar regeringens propositioner och meddelanden m.m. men vanligen avser man med ordet kontroll i det här sammanhanget KU:s granskningsverksamhet, misstroendeförklaringsinstitutet och frågeinstitutet.⁹⁹ Från riksdagens kontroll av den statliga förvaltningen bortses i det följande.

I RF 12 kap. som har rubriken Kontrollmakten behandlas kontrollinstitutet vad avser regeringen i 1, 2, 4 och 5 §§. Enligt RF 12:1 skall KU granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har för detta ändamål rätt att få ut protokoll och handlingar över beslut i regeringsärenden. Enligt RF 12:2 åligger det KU, när skäl föreligger, dock minst en gång om året - i det s.k. granskningsbetänkandet - att meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Enligt RF 12:4 kan riksdagen avge en förklaring

⁹⁹ Ricknell, L, Hur vårt statsskick fungerar. Prisma, Sthlm 1975 s 198.

att statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom. Av RF 12:5 slutligen, framgår att riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.

På samma sätt som regeringens ansvar brukar sägas ha en juridisk och en politisk sida har också granskningsverksamheten olika inriktningar. KU:s granskning är avsedd att ha en juridisk och administrativ men däremot inte politisk inriktning.¹⁰⁰ Detta har markerats genom att det är statsrådets tjänsteutövning som är föremål för granskning. I detta avseende föreligger ingen begränsning till positionen som medlemmar av regeringen - utskottet kan granska även statsråds åtgärder som departementschef. Granskningen av regeringsärendenas handläggning innebär att statsråd gentemot KU bär ansvar för handläggningen av ett ärende från det att det inkommer till regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts.¹⁰¹

Misstroendeförklaringsinstitutet är däremot avsett att vara ett politiskt institut. Möjligheten att avge misstroendeförklaring infördes formellt genom den partiella grundlagsreformen 1968/69 som ett sätt att grundlagsfästa parlamentarismens princip - d.v.s. att regeringen skall ha en sådan sammansättning att den åtnjuter folkrepresentationens förtroende eller åtminstone dess tolerans. Yrkande om misstroendeförklaring väcks av enskilda riksdagsledamöter och har i princip inget nödvändigt samband med KU:s granskningsverksamhet. Initiativet *kan* naturligtvis vara ett resultat av KU:s granskning men behöver inte vara det.

Frågeinstitutet - eller spörsmålsinstitutet som det också kallas - är ett kontrollmedel av rent politisk natur. Syftet är främst att ge riksdagen möjlighet att löpande utöva parlamentarisk kontroll. En viktig begränsning är att ämnet för interpellation eller fråga måste vara något varmed statsrådet tagit eller borde ha tagit befattning eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av ett ärende, men däremot inte viss myndighets befattning med visst ärende.¹⁰²

¹⁰⁰ KU 1968:20 s 40.

¹⁰¹ Petrén/Ragnemalm s 315.

¹⁰² Prop 1973:90 s 428.

Det återstående stadgandet i RF 12 kap. som rör regeringen är kapitlets tredje paragraf som handlar om åtal mot statsråd för brott i tjänsten. Systematiskt sett hör stadgandet inte med nödvändighet hemma i det sammanhang det placerats - mellan reglerna om KU:s granskning och stadgandet om misstroendeförklaring. RF 12:3, ett stadgande till vilket jag återkommer i detalj nedan, innehåller förutsättningarna för och reglerna om åtal mot statsråd för brott i tjänsten men utgör i strikt mening inget kontrollmedel ur riksdagens synvinkel sett. Regeln har snarare en för statsråden privilegierande effekt av ungefär samma karaktär som RF 12:8 som reglerar åtal mot justitie- och regeringsråd. Vill man uppfatta RF 12:3 som en regel hörande till kontrollmakten i den meningen att den ger riksdagen befogenheter vad det gäller kontrollen av riksstyrelsen får man läsa den som ett påpekande om att statsråden inte åtnjuter straffrättslig immunitet för brott i tjänsten.

Regeringens ansvar

Rättsligt sätt avgörs alla ärenden som är regeringsärenden, d.v.s. "alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen", av regeringen vid regeringsammansammanträde enligt RF 7:3.¹⁰³ Beslutsfattandet är alltså kollektivt. För beslutsförhet fordras att minst fem statsråd deltar i sammanträdet (RF 7:4). Någon möjlighet att göra undantag för beslut i nödsituationer finns formellt inte. KU har i 1988/89 års granskningsbetänkande betonat att regeringsformens regler inte ger utrymme för per capsulam beslut.¹⁰⁴ Undantagna från principen om kollektivt beslutsfattande är dels de s.k. kommandomålen, d.v.s. vissa beslut om försvarsmakten, dels departementsärenden; vissa tjänstetillsättningar, kommittéärenden o.s.v. samt en rad s.k. externa ärenden enligt olika förordnanden.¹⁰⁵ Till den här kategorin måste också räknas

¹⁰³ Prop 1973:90 s 184.

¹⁰⁴ KU 1988/89:30 s 43.

¹⁰⁵ Se KU 1976/77:44 bil. 5. PM angående omfattningen av statsrådets beslutanderätt s B 29. De s.k. kommandomålen räknas upp i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden.

statsministerärendena; beslut om regeringens sammansättning, utseende av departementschefer o.s.v.¹⁰⁶

I princip är systemet med ministerstyrelse - d.v.s. att departementschefen har formell beslutanderätt i vissa grupper av regeringsärenden - inte tillåtet enligt RF. I propositionen med förslag till ny regeringsform uttalande departementschefen:

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden... visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.¹⁰⁷

Inte heller 1809 års RF medgav att enskilt statsråd fattade beslut i regeringsärenden. Frågan om införande av formell ministerstyrelse har debatterats vid många tillfällen men förslag om att tillåta ministerstyrelse har alltid avvisats, oftast med hänvisning till vårt system med synnerligen självständiga ämbetsverk. Ytterst har denna självständighet förklarats av det tidigare mycket stränga ämbetsansvaret. Tjänstemännen svarade för riktigheten av sina beslut och åtgärder och skulle därför också ha frihet att själva välja sina ståndpunkter.¹⁰⁸

RF saknar regler om omröstning inom regeringen. För att undgå ansvar för ett visst beslut måste ett närvarande statsråd som är skiljaktigt reservera sig till protokollet. Även om beslutsfattandet således formellt sett är kollektivt anses ansvaret för regeringens beslut åvila statsråden individuellt.

¹⁰⁶ Nyman, O, Parlamentariskt regeringssätt. En av statsskickets grunder. 2:a uppl. Bonniers, Sthlm. 1985 s 75.

¹⁰⁷ Prop 1973:90 s 183.

¹⁰⁸ Petré/Ragnemalm s 283.

Statsrådets politiska ansvar

Man brukar tala om statsrådets juridiska och politiska ansvar, vilket ytterst går tillbaka på konstruktionen av regeringsansvaret i 1809 års RF. Gränsdragningen mellan vad som kan sägas höra till det politiska respektive juridiska ansvarsområdet har sedan länge varit synnerligen flytande.

Då man talat om statsrådets politiska ansvar har man i allmänhet åsyftat statsrådets ansvar enligt 1809 års RF 107 § 1 st. som fram till 1968/69 års partiella reform hade denna lydelse:

Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utöfvat, äge då utskottet att sådant tillkännagifva för Riksdagen, hvilken, om den finner rikets väl det kräfva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot hvilka anmärkning blifvit gjord.

Formellt sett har stadgandet en motsvarighet i nuvarande RF 12:2 sista meningen, men den möjlighet att "göra framställning till regeringen" som det där talas om tycks, med tanke på misstroendeförklaringsinstitutet, vara skäligen meningslös. I praktiken innebär det politiska ansvaret i här åsyftad mening att KU i sitt granskningsbetänkande uttalar kritik mot ett statsråd varpå, om riksdagsmajoriteten kräver det och statsrådet inte självmant avgår, riksdagen har möjlighet att via misstroendeförklaring tvinga bort honom eller henne.

Det juridiska ansvaret reglerades i 1809 års RF i 106 § och var i princip byggt på tanken att vissa bestämda handlingar som innefattade ett brott mot grundlag eller allmän lag kriminaliserats. Det juridiska ansvaret var alltså frågan om omfattningen och utkrävandet av statsrådets straffrättsliga ansvar. Det kan man förvisso fortfarande säga men uttrycket leder tanken fel så tillvida att man förleds tro att frågeställningen skulle ha något att göra med i vilken utsträckning statsråd är rättsligt sett ansvariga för beslut i regeringsärenden. Praktiskt sett fungerar ju systemet så, att regeringsmedlemmarna alltid bär ett politiskt ansvar i den

bemärkelsen att en tillräckligt hård kritik från riksdagen - oavsett om den är föranledd av KU:s granskningsarbete eller ej - enligt de parlamentariska spelreglerna innebär att en regeringsledamot, eller hela regeringen, är skyldig att avgå. RF ger, har det framhållits, en garantiregel enligt vilken man kan tvinga fram en avgång men den säger ingenting om i vilka lägen avgång bör ske.¹⁰⁹ Det politiska ansvaret blir snarare frågan om vilka politiska konsekvenser ett visst handlande får, men man kan naturligtvis också säga att det politiska ansvaret är frågan om vad parlamentarisk praxis kräver.

En helt annan sak är frågan om statsrådets straffrättsliga ansvar. Grundlagberedningen - som i sitt förslag till RF använde ordet minister i stället för statsråd - konstaterade att:

Riksdagen kan begagna möjligheten till misstroendeförklaring även i fall då en minister har förövat ett brott i sitt ämbete. Det kan hävdas att man i ett parlamentariskt system inte behöver några särregler om juridiskt ansvar för ministrarna. Vad som krävs i ett sådant system skulle vara enbart en möjlighet att skilja ministrarna från deras ämbeten, och en sådan möjlighet finns nu. Frågan om juridiskt ansvar för deras handlande i ämbetet skulle med detta resonemang kunna vara en sak för de ordinära rättsvårdande organen.¹¹⁰

Även om det "juridiska" ansvaret egentligen skall läsas som det straffrättsliga är uttrycket så inarbetat att det är det jag kommer att använda i det följande.

Statsrådets juridiska ansvar

Det system för statsrådsansvarighet som infördes genom 1809 års RF fanns i princip oförändrat kvar vid antagandet av 1974 års RF. Vissa ändringar i bestämmelserna om den politiska ansvarigheten genomfördes vid den partiella grundlagsreformen 1968/69, men stadgandet om statsrådets juridiska ansvarighet kvarstod oförändrat.

¹⁰⁹ Sterzel, F, *Parlamentarismen i författningen*. Norstedts, Sthlm 1983 s 27.

¹¹⁰ SOU 1972:15 s 205.

Riksrätt och ansvarighetslag

Bakgrunden till det ansvarighetssystem RF drog upp var de fruktlösa försöken att ställa den avsatte Gustav IV Adolfs närmaste medhjälpare till ansvar.¹¹¹ Den konstruktion man valde var ett uttryck för maktdelningsprincipen. Kungen skulle åtnjuta rättslig immunitet men hans rådgivare skulle vara underkastade ständernas kontroll. Kontrollsystemet var baserat på möjligheten att ställa statsråd inför riksrätt.

Riksrättsinstitutet var ingalunda någon nyskapelse men tillmättes av 1809 års grundlagsstiftare en utomordentlig betydelse. Även om riksrätten konstruerades för att reglera den juridiska statsrådsansvarigheten skulle den samtidigt "verka som en sorts regulator för vidmakthållandet av den konstitutionella balansen i statskicket".¹¹² Ständerna kunde på basis av KU:s granskning av de i statsrådet förda protokollen (RF 105 §) dels låta åtala ett statsråd inför riksrätten under de förutsättningar som angavs i 106 §, dels begära ett visst statsråds avlägsnande enligt den tidigare berörda 107 §. Redan av ordningsföljden framgår att man tänkte sig att det primära sättet att avlägsna ett statsråd från sin befattning skulle vara via det rättsliga system som 106 § angav. RF 106 § hade följande lydelse:

Finner utskottet af dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad föredragande, uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon öfverträdelse däraf, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan öfverträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § af denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation å ett Konungens beslut vägra, då skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal af justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrifves. Då statsrådets ledamöter finnas hafva, på sätt ofvanberördt är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag och den

¹¹¹ Fahlbeck, E, Riksrättsinstitutet i 1809 års författning. Uppsala 1924 s 145.

¹¹² a a s 321.

särskilda författning, som till bestämmande af sådant ansvar utaf Konungen och Riksdagen fastställd varder.

Den särskilda författning som åsyftas i paragrafens sista mening var den 10 februari 1810 antagna ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, föredragande och Konungens rådgivare i kommandomål. Ansvarighetslagen (AnsvL) var en speciell strafflag för statsråds ämbetsbrott. Lagen räknade upp och kriminaliserade en rad förfaranden i strid med RF; allt från att "våldsameligen överändakasta regeringssättet" (4 §) till att vägra kontrasignering av expeditioner och befallningar (7 §). Straffet var, förutom i de fall AnsvL hänvisade till annan strafflag (exempelvis i förräderifallen), avsättning. För de förfaranden som inte kriminaliserats hänvisade AnsvL (6 §) till reglerna om anmälan enligt RF 107 §.

Om riksrettens sammansättning stadgades i RF 102 §. Ordförande var presidenten i Svea hovrätt men sammansättningen i övrigt varierade med uppgifterna. Riksrätten hade bland annat också att pröva åtal mot justitie- och regeringsråd.

Under första halvan av 1800-talet anlätades statsrådsansvarighetssystemet flitigt men i rent politiska syften. Fram till 1854, då det sista riksrettsåtalet ägde rum, hade riksrettsinstitutet kommit till användning inte mindre än fem gånger. I inget av fallen ledde åtalen till fällande dom. I takt med att de parlamentariska målen stegvis uppnått förlorade det juridiska statsrådsansvaret sin politiska betydelse och bestämmelserna om riksrettsinstitutet ansågs allmänt höra till författningens döda bokstäver.¹¹³ Någon formell begäran om entledigande av statsråd enligt 107 § förekom aldrig under den tid 1809 års RF var gällande men KU hade naturligtvis vid flera tillfällen funnit anledning att rikta kritik mot statsråd i sina dechargebetänkanden.¹¹⁴

Även om riksrettsinstitutet inte tillämpats praktiskt sedan 1854 var reglerna härom trots allt gällande rätt fram till antagandet av 1974 års RF och en rad författare har under åren haft åsikter om tolkningen av RF 106 § och AnsvL. Man har allmänt antagit att förfarandet trots allt skulle kunna tas i bruk under extraordinära

¹¹³ a a s 322.

¹¹⁴ Groll, L, Ny inriktning av konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. FT 1968 s 287.

förhållanden. En viss diskussion kring riksrettsåtal fördes exempelvis under Wennerströmmaffären i början av 1960-talet.¹¹⁵

Oklarheterna kring det juridiska statsrådsansvaret var många. Det finns i det här sammanhanget ingen anledning att fördjupa sig i den problematiken, men då det var dessa förhållanden som låg till grund för den utformning det juridiska statsrådsansvaret fick i 1974 års RF finns det anledning att något beröra dem.

Till en början kan konstateras att det aldrig blev klarlagt var kompetensgränsen mellan riksretten och allmän domstol skulle dras. De riksretter som hölls på 1800-talet intog här olika ståndpunkter.¹¹⁶ En annan oklarhet var tolkningen av uttrycket "döme dem riksretten efter allmän lag och den särskilda författning", d.v.s. relationen mellan AnsvL och övrig strafflag. Att uttrycket avsåg gällande allmänna processrättsliga regler tycktes alla ha varit ense om. Frågan gällde praktiskt sett om riksretten på området utanför de i AnsvL kriminaliserade grundlagsbrotten kunde tillämpa BrB:s stadganden om exempelvis ämbetsbrott. Många åsikter för och emot lanserades under åren men mot slutet av 1809 års RF:s giltighetstid synes de flesta författare ha varit ense om att BrB var tillämplig vid sidan av AnsvL.¹¹⁷

Ett annat område där rättsläget var oklart gällde kopplingen mellan riksrettsförfarandet och statsrådsprotokollen. Vad skulle exempelvis gälla i det fall ett statsråd överskridit sin befogenhet att avgöra ärenden utan konselj, vad gällde för de s.k. departementsärendena, på vilket sätt kunde ett statsråd ställas till ansvar för brister i beredningen av ett ärende och sist men inte minst, vad gällde för det fall ett statsråd uppsåtligen begått kriminaliserade handlingar som inte kommit till uttryck i statsrådsprotokollen?

Även i de här frågorna fanns det en rad åsikter för och emot, men åtminstone de författare som ansåg KU ha en på RF 106 § grundad exklusiv åtalsrätt, förespråkade att man i de här fallen kunde bortse från ordalydelsen i stadgandet.¹¹⁸

Slutligen bör uppmärksammas att KU enligt 1809 års RF hade en ovillkorlig skyldighet att låta åtala ett statsråd om KU väl kommit

¹¹⁵ Sundberg, H G F, Statsrådets ansvarighet. Regeringsformen § 106 och 1810 års ansvarighetslag. Svensk tidskrift 1964 s 146.

¹¹⁶ Malmgren a a s 127.

¹¹⁷ Se t.ex. Sterzel, F, Riksdagens kontrollmakt. Bonniers, Sthlm 1969 s 68 och Sundberg a a s 159.

¹¹⁸ Sterzel, Riksdagens kontrollmakt a st.

till uppfattningen att en handling varit lagstridig i den mening som 106 § angav. Om tolkningen av ordet "skall" har de flesta författare varit ense och redan på 1850-talet propagerade Svedelius för att ge KU möjlighet att, då man väl funnit en handling lagstridig, avstå från sin talan eftersom "förhållanden kunna uppstå då lagens bokstav står på ena sidan och fäderneslandets väl på den andra".¹¹⁹

Författningsutredningen

Frågan om en revision av bestämmelserna rörande det juridiska statsrådsansvaret aktualiserades då och då under åren men ledde inte till några ändringar. I samband med den svenska ratificeringen av FN-konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord 1952 framstod dock en översyn av reglerna som nödvändig.¹²⁰ Bland annat mot denna bakgrund uttalade straffrättskommittén i sitt förslag till brottsbalk:

Enligt kommitténs mening bör ansvarigheten för statsrådets ledamöter ej vara begränsad till de brott mot grundlag och allmän lag som äro upptagna i ansvarighetslagens brottskatalog, utan brott begånget av statsråd i ämbetet bör i princip bedömas på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman. De allmänna bestämmelserna om ämbetsbrott i brottsbalken torde därför i princip böra göras tillämpliga även på statsråd. Några speciella bestämmelser med hänsyn till statsrådsansvarigheten torde ej behöva upptagas i brottsbalken. Ansvarigheten bör ej begränsas till åtgärder och beslut som komma till uttryck i statsrådsprotokollen, och de allmänna preskriptionsbestämmelserna i strafflagen böra gälla även i förevarande fall.

Det är emellertid klart att en viss begränsning av statsråds juridiska ansvarighet är erforderlig; samtliga fall av tjänstefel... böra sålunda icke beivras i straffrättslig ordning. Begränsningen

¹¹⁹ Svedelius, W.E, Om statsrådets ansvarighet. Uppsala 1856 s 337.

¹²⁰ Prop 1952:71, som ledde till lagen (1964:169) om straff för folkmord.

torde liksom enligt gällande rätt böra ske genom särskilda regler om åtalsprövning. Denna prövning torde liksom nu böra ankomma på riksdagen eller något dess organ.¹²¹

Författningsutredningen delade denna uppfattning. I sitt förslag till RF konstaterade FU att reglerna om statsrådets juridiska ansvar var starkt föråldrade och i behov av översyn och anförde:

Även om det givetvis icke finns anledning antaga, att ifrågavarande bestämmelser skall behöva tillämpas annat än i sällsynta undantagsfall, skulle det uppenbarligen framstå som i hög grad stötande, om ett statsråd, på grund av gällande reglers bristfälliga beskaffenhet, skulle undgå straffrättsligt ansvar för en grov ämbetsförbrytelse.¹²²

FU ville i princip behålla de processuella bestämmelserna oförändrade. Rätten att besluta om åtal skulle även i fortsättningen tillkomma KU och riksrätten skulle finnas kvar. Men man ville avskaffa AnsvL och göra BrB:s stadganden om ämbetsbrott tillämpliga i stället. Praktiskt sett innebar konstruktionen att riksrättsåtal kunde bli aktuellt vid icke ringa fall av de dåvarande motsvarigheterna till tjänstefel och mutbrott, BrB 20:1 och 20:2, samt brott mot tystnadsplikt, BrB 20:3.

Kopplingen till det materiella innehållet i RF var i FU:s förslag reducerat till att "bryta mot denna regeringsform" nämndes som ett exempel på åsidosättande av tjänsteplikt. För all annan brottslighet - inklusive subsidiäritetsfallen enligt BrB 20:1 sista stycket - var det FU:s mening att åtal skulle väckas i vanlig ordning vid allmän domstol. Kopplingen till statsrådsprotokollen försvann i FU:s förslag och ansvaret förutsattes omfatta statsråds tjänsteutövning i dess helhet, men formuleringen "skall utskottet låta åtala" användes fortfarande.¹²³ Det framgår inte av betänkandet huruvida man tänkt sig samma absoluta åtalsplikt som tidigare men formuleringen tyder på det.

Vad slutligen gällde själva åtalet skulle det liksom tidigare åvila JO att biträda utskottet vid utredning i saken samt att utföra

¹²¹ SOU 1953:14 s 341.

¹²² SOU 1963:17 s 456.

¹²³ FU:s förslag till RF 9 kap 2 §, SOU 1963:16 s 73.

åtalet. Men FU ville även införa en skyldighet för JO att tillhandagå utskottet med ett yttrande i frågan om den påstådda gärningen var av så allvarlig beskaffenhet att åtal borde ske d.v.s. JO skulle bli skyldig att uttala sig i vad som praktiskt sett gällde själva åtalsbeslutet, ett förslag som JO i sitt remissvar bestämt ville avstyrka mot bakgrund av "önskvärdheten av att ombudsmansinstitutionen hålles utanför de politiska stridsfrågorna".¹²⁴

Som tidigare nämnts medförde den partiella grundlagsreformen 1968/69 en rad ändringar i regleringen av kontrollmakten; införandet av misstroendeförklaringsinstitutet, de på KU:s initiativ införda förändringarna av déchargeförfarandet o.s.v. Dessa ändringar inarbetades redaktionellt, utan förändringar i sak, i grundlagberedningens förslag till RF, men vad det gällde det juridiska statsrådsansvaret föreslog GB en helt ny reglering.

Grundlagberedningen

GB:s förslag till nuvarande RF 12:3 (11:3 i förslaget) hade denna lydelse:

Skulle konstitutionsutskottet finna att en minister genom beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning har brutit mot grundlag eller annan lag och därigenom grovt åsidosatt sin ämbetsplikt, skall utskottet låta åtala honom inför riksätten.

Ingen får åtalas i annan ordning för att han genom gärning som åsytas i första stycket har åsidosatt sin ämbetsplikt som minister.¹²⁵

Man avsåg alltså att behålla riksrättsinstitutet och formuleringen i övrigt skiljer sig egentligen inte särskilt mycket från FU:s förslag, ordet skall är exempelvis fortfarande kvar. Men omfattningen av det specialreglerade området var, trots att det inte framgick av ordalydelsen, avsett att bli betydligt större än enligt FU:s förslag. Beredningen framhöll till en början att statsråden självfallet skall

¹²⁴ SOU 1965:34 s 60.

¹²⁵ SOU 1972:15 s 30.

vara underkastade allmänna straffrättsliga regler i fråga om gärningar som inte har samband med deras ämbetsutövning och fortsatte:

Vad beträffar ministrarnas ämbetsutövning fäster beredningen vikt vid att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s.k. intressekollisioner kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar. Det sagda talar för att i varje fall uppgiften att pröva frågor om allmänt åtal mot minister för hans ämbetsutövning läggs på organ utanför det allmänna åklagarväsendet. Denna uppgift ligger nu på KU; beredningen ser ingen anledning att föreslå ändring häri.¹²⁶

Departementschefen delade denna åsikt och framhöll att även om man inte utan starka skäl bör införa bestämmelser som ger en särställning åt en viss personkategori i straffrättsligt hänseende går det inte att bortse från att regeringsledamöter "stundtals måste handla under betingelser åt vilka det ordinära straffrättsliga regelsystemet inte skänker tillräckligt beaktande".¹²⁷

Av remissinstanserna var det bara JK som ställde sig negativ till den föreslagna konstruktionen i dess helhet:

För egen del får jag uttala att jag anser att statsråd (minister) i princip skall vara underkastad samma straffrättsliga ansvar som andra medborgare. Har ett statsråd t.ex. begått ett allmänt brott, bör han straffas för detta i samma utsträckning som envar annan, oberoende av om brottet också innefattat åsidosättande av ämbetsplikten som statsråd.¹²⁸

Det särreglerade området skulle enligt beredningen omfatta brott som har samband med ett statsråds ämbetsutövning främst i de fall

¹²⁶ SOU 1972:15 s 205.

¹²⁷ Prop 1973:90 s 421.

¹²⁸ Prop 1973:90 bil 3 s 270.

det är fråga om ett statsråds utövande av de särskilda befogenheter som tillkommer honom som ledamot av regeringen eller, som departementschefen uttryckte det i propositionen, gärningar "som ingår som ett led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar".¹²⁹

Beredningen avsåg först och främst det sätt ett statsråd utformar förslag såsom föredragande i regeringen men nämnde också de s.k. departementsärendena, fullgörande av uppdrag att föra förhandlingar med andra stater och internationella eller nationella organisationer samt de kontakter ett statsråd och i synnerhet en departementschef, har med statliga förvaltningsmyndigheter.

Med denna avgränsning anförde GB som exempel på gärningar som trots att de kan betraktas som brott i ämbetet skall falla utanför det privilegierade området, att statsråd färdas ovarsamt med tjänstebil eller gör sig skyldig till brottsligt beteende på tjänsterummet mot underordnad, men även mutbrott och brott mot tystnadsplikt (BrB 20:2 och 20:3) ansågs ligga utanför det särskilda regelsystemet.¹³⁰

GB:s förslag hade utarbetats efter samråd med den samtidigt arbetande ämbetsansvarskommittén - som för övrigt presenterat ett likartat förslag till statsrådsansvar i sitt slutbetänkande Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1) - och GB konstaterade att "på detta sätt brott som inte är grova skall lämnas utan åtal står i samklang med en allmän tendens i fråga om tjänstemän".¹³¹

1974 års regeringsform

Även om paragrafen fick en annan utformning än den GB föreslagit avsågs inga ändringar i den avgränsning av det privilegierade området beredningen föreslagit. RF 12:3 har följande lydelse:

¹²⁹ Prop 1973:90 s 423.

¹³⁰ SOU 1972:15 s 207 a st.

¹³¹ SOU 1972:15 s a st. Ämbetsansvarskommitténs betänkande resulterade 1975 i en omfattande reformering av BrB 20 kap.

Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av högsta domstolen.

Till en början kan noteras att riksrådet nu försvunnit. GB hade som ett av skälen för att behålla riksriktstribunalen pekat på vikten av att ett slutligt avgörande skulle komma efter så kort tid som möjligt. En annan anledning var att man ville ha en domstol där lekmän deltog.¹³² Departementschefen framhöll häremot att det bör vara en allmän princip att specialdomstolar inrättas bara om tungt vägande skäl föreligger och sådana ansågs, mot bakgrund av att en riksriktstribunal eller aldrig torde komma att träda i funktion, inte föreligga. HD har enligt departementschefen en sammansättning som tillgodoser de särskilda krav som måste ställas när det gäller prövningen av åtal mot statsråd och genom att åtal väcks direkt hos HD uppnås den önskvärda snabbheten.¹³³

Under remissbehandlingen av GB:s förslag hade viss kritik riktats mot formuleringen av avgränsningen av specialområdet, bland annat ansågs ordalagen inte alltid täcka de underlåtenhetsbrott som borde omfattas. Dessutom framgick det inte av GB:s förslag med önskvärd tydlighet att stadgandet inte i sig självt var ett straffstadgande. GB hade, trots de i betänkandet något oklara uttalandena, avsett att åtal bara skall kunna väckas om ett statsråds handlande är straffbelagt enligt allmänna regler.¹³⁴ Någon koppling till det materiella innehållet i grundlagen finns inte längre. AnsvL upphävdes i samband med antagandet av 1974 års RF.

Inom området som omfattas av utövningen av statsrådstjänsten är det alltså bara brott som oavsett karaktär och individuellt straffvärde samtidigt innefattar, eller utgör, ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten som är straffbara. Som exempel på vilken typ av brottslighet ett statsråd kan tänkas göra sig skyldig till i utövningen av statsrådstjänsten i angiven mening anförde GB allt från högförräderi till anstiftan av olaga frihetsberövande genom hänvändelse underhand till en mentalsjukvårdsläkare.¹³⁵ Anser

¹³² SOU 1972:15 a st.

¹³³ Prop 1973:90 s 422.

¹³⁴ SOU 1972:15 s 206. Jfr prop 1973:90 bil. 3 s 272.

¹³⁵ SOU 1972:15 a st.

man sedan att gärningen dessutom innebär grovt åsidosättande av tjänsteplikten blir den straffbar. Departementschefen uttalade i propositionen:

Den metod som beredningen förordar för att få till stånd den önskvärda begränsningen av statsrådets straffrättsliga ämbetsansvar innebär att ett riksdagens organ, konstitutionsutskottet, skall pröva om åtal skall väckas mot ett statsråd för brott i tjänsten och att utskottet därvid skall underlåta att beivra brott varigenom ämbetsplikten inte har åsidosatts grovt. Mot denna lösning har jag inte något att erinra. Den innebär att mindre allvarliga tjänsteförseelser efter delvis skönsmässiga överväganden lämnas straffria och endast kan föranleda ett politiskt ansvar. Det är enligt min mening helt i sin ordning att gränsdragningen mellan straffvärt och straffritt i första hand får göras av ett organ som kan tillföra prövningen ett moment av politisk bedömning.¹³⁶

Till ledning för bedömningen av vad som torde vara att anse som grova åsidosättanden av tjänsteplikten anförde GB att systemet var tänkt som en "spärr mot att förbiseenden, obetydliga felbedömningar eller andra smärre förseelser kommer att föranleda åtal".¹³⁷ Angående det kollektiva beslutsfattandet i regeringen sades i propositionen att KU vid sitt ställningstagande till frågan om åtal får beakta den större eller mindre befattning som olika regeringsledamöter har tagit med ett ärende. En sådan bedömning kan anses falla inom ramen för prövningen av om tjänsteförseelsen i det enskilda fallet är att anse som grov eller inte.¹³⁸

Det GB syftade till var att själva åtalsfrågan skulle få en politisk prövning. För handlingar som faller inom ramen för specialområdet ville man framför allt flytta rätten att besluta om åtal från allmän åklagare till KU men också reservera möjligheten att åtala till fall av grov uppsåtlig brottslighet. Även om den konstruktion man valde kanske inte var så lyckad - som JK påpekade i sitt remissvar torde ett allmänt brott kunna vara grovt även om tjänsteplikten åsidosatts i bara ringa grad - så finns det ingenting

¹³⁶ Prop 1973:90 s 421.

¹³⁷ SOU 1972:15 s 207.

¹³⁸ Prop 1973:90 s 424.

i GB:s betänkande, och för övrigt inte i FU:s heller, som indikerar att man tänkt sig att då väl åtalsbeslutet fattats den straffrättsliga bedömningen i domstol skulle avvika från det normala.¹³⁹

Men RF 12:3 första meningen riktar sig, åtminstone enligt sin ordalydelse, till domstolen. Det är domstolen som kan fälla till ansvar, KU kan bara besluta om åtal. Formuleringen innebär naturligtvis att det skulle vara direkt felaktigt av KU att låta åtala om man inte också ansåg att en fällande dom var möjlig men vad innebär stadgandet för HD:s del?

I propositionen sägs angående formuleringen av stadgandet att det bör framgå att "inte bara konstitutionsutskottet utan också, om åtal väcks, domstolen har att iaktta att endast brott varigenom tjänsteplikten har blivit grovt åsidosatt får leda till ansvar".¹⁴⁰ Detta till synes för att markera att stadgandet inte är någon självständig straffbestämmelse.

Regeln innebär alltså att KU, för att kunna besluta om åtal, måste finna att ett statsråd enligt de allmänna straffrättsliga bestämmelserna gjort sig skyldig till brottslig handling men dessutom betrakta gärningen som ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. HD i sin tur har att pröva åtalet enligt gängse straff- och processrättsliga regler men HD måste för att kunna bifalla åtalet *också* finna gärningen utgöra ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten, d.v.s. domstolen måste, låt vara möjligen på andra grunder, dela den bedömning som i första hand har gjorts av ett "organ som kan tillföra prövningen ett moment av politisk bedömning".¹⁴¹

Meningen kan naturligtvis inte vara att HD skall göra någon sorts politisk-skälighetsbedömning. Inte heller torde meningen vara att HD har att pröva grundlagsenligheten av KU:s åtalsbeslut - något som redan riksrätten 1854 ansåg sig förhindrad att göra och som sedermera ansetts gälla¹⁴² - men i praktiken blir det innebörden av stadgandet låt vara att HD inte kan avvisa åtalet utan att pröva det i sak.

¹³⁹ Prop 1973:90 bil. 3 s 271.

¹⁴⁰ Prop 1973:90 s 423.

¹⁴¹ Prop 1973:90 s 421.

¹⁴² Se t.ex. Sterzel, Riksdagens kontrollmakt s 68.

Åtal mot statsråd för brott i tjänsteutövningen

För närvarande finns inga regler om hur KU skall behandla åtalsfrågan. Vad gällde JO:s medverkan ansåg man inte att sådana regler behövdes i RF. En regel om JO:s medverkan finns i 10 § lagen (1986:765) med instruktion för justitieombudsmännen. Ombudsman är enligt denna skyldig att väcka och utföra åtal som KU beslutar enligt RF 12:3 och han är också skyldig att biträda utskottet med förundersökningen men något uttalande i åtalsfrågan kan han inte avkrävas.¹⁴³ Som särskild åklagare blir JO berättigad att tillämpa bestämmelserna i rättegångsbalken om straffprocessuella tvångsmedel.

Den åtalsprövning KU skall göra måste rimligen innebära att allmänna obligatoriska åtalsförutsättningar d.v.s. straffbarhetsbedömningen, bevisningens styrka och tillräcklighet, preskriptionsregler o.s.v. måste vara uppfyllda.¹⁴⁴ Huruvida de fakultativa åtalsförutsättningarna, exempelvis möjlighet till åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7, blir aktuella på alla plan kan kanske diskuteras, men att KU bör ha minst lika stora möjligheter att låta bli att åtala som en allmän åklagare skulle ha haft är nog meningen. Däremot är det inte lika säkert att KU har en plikt att åtala motsvarande den som en allmän åklagare har enligt RB 20:6. Uttrycket "skall låta åtala" saknas i RF 12:3 men hur man än skall tolka detta vad gäller KU:s eventuella åtalsplikt har den i alla fall rimligen inte ökat. Enligt Strömberg kan någon plikt att besluta åtal knappast anses åvila utskottet.¹⁴⁵ KU har åtalsrätt även mot vissa andra befattningshavare för brott begånget i utövningen av uppdrag eller tjänst.¹⁴⁶ För några år sedan uppstod frågan huruvida åtal skulle väckas mot en av justitieombudsmännen för brott i tjänsteutövningen. Utskottet uppdrog åt riksåklagaren att inleda förundersökning. RÅ delgav ombudsmannen i fråga misstanke om brott och offentlig försvarare förordnades. När utredningen avslutats beslöt KU efter föredragning från åklagaren att åtal inte skulle väckas då brott inte kunnat styrkas.

¹⁴³ Prop 1973:90 s 424.

¹⁴⁴ Se Ekelöf, P.O, Rättegång V. 6:e uppl. Norstedts, Sthlm 1987 s 124.

¹⁴⁵ Strömberg, H, Sveriges författning. 12:e uppl. Studentlitteratur, Lund 1989 s 128.

¹⁴⁶ RO 9 kap 8 §.

Det inträffade föranledde en motion till riksdagen där det föreslogs att ansvarsfördelningen mellan KU och RÅ i åtalsfrågor borde lagregleras. Enligt motionären skulle RÅ ansvara för bevisvärderingen och rättsfrågan med bindande verkan för KU. I de fall "tillräckligt bevisbar" brottslighet ansågs föreligga skulle KU ensamt ansvara för lämplighetsprövningen i åtalsfrågan.¹⁴⁷

KU ansåg att handläggningen av åtalsfrågan 1987 visat att de principer som tagits upp av motionären i huvudsak redan gäller och avstyrkte därför motionen.¹⁴⁸ I det här fallet sköttes förundersökningen av RÅ av naturliga skäl men ingenting i KU:s uttalande indikerar att den principiella frågeställningen skulle bli annorlunda med JO som åklagare.

KU kan naturligtvis inte förväntas göra en allmän straffrättslig bedömning på egen hand, i det avseendet måste man rätta sig efter den bedömning som åklagaren - i statsrådsfallen JO - har gjort. Vill man, trots att brottsligheten bedömts vara åtalbar, ändå avstå från åtal av något skäl som har med brottsligheten i sig att göra måste detta rimligen motiveras med att KU inte funnit gärningen tillräckligt grov vad det gäller åsidosättande av tjänsteplikten. Någon motivering till sina ställningstaganden kan KU inte avtvingas men i de flesta fall torde dock de politiska konsekvenserna av att underlåta åtal utan en till RF anknytande motivering verka avhållande.

Hos domstolen får däremot tolkningen av "grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt" direkt straffrättslig relevans. En gärning som skulle ha varit brottslig enligt allmänna regler skall inte medföra ansvar om den inte också anses innebära ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten, d.v.s. RF 12:3 innehåller en ansvarsfrihetsgrund. Den konstruktionen av stadgandet medför å andra sidan att också åklagaren måste ta ställning till ansvarsfrihetsgrunden. I den straffrättsliga bedömning som JO har att göra, och som KU i enlighet med uttalandena i åtalsfrågan 1987 anser sig bunden av, ingår alltså också JO:s bedömning av huruvida gärningen kan anses ha utgjort ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. KU kan möjligen ge tjänstepliktsrekvisitet en friare men inte gärna strängare tolkning än JO.

¹⁴⁷ Motion 1987/88: K 305.

¹⁴⁸ KU 1989/90:24 s 3.

Vad gäller forumfrågan konstaterades i propositionen att i de fall ett brott i tjänsten leder till åtal samtidigt som åtal skall ske för ett "vanligt" brott som står i nära samband med detta - typexemplet är mutbrott tillsammans med det av mutan föranledda felaktiga beslutet - HD enligt RB 19:6 blir behörig att uppta båda åtalen. Men som Petrén/Ragnemalm påpekade i sin grundlagskommentar kan den situationen uppstå att då allmän åklagare och KU har olika uppfattning om huruvida en gärning hör till det privilegierade området eller inte, talan kan komma att väckas vid två olika fora.¹⁴⁹ Problemet är dock av mer teoretisk karaktär.

Allmänna process- och straffrättsliga regler är avsedda att tillämpas och några särskilda påföljdsregler finns inte. Statsråd är undantagna från tillämpningsområdet för lagen (1976:600) om offentlig anställning och är således inte underkastade lagens regler om disciplinansvar och avskedande. Ett statsråd kan skiljas från sin tjänst endast genom entledigande enligt RF 6:6.

I litteraturen har kommentarerna kring RF 12:3 varit sparsamma. Strömberg konstaterar att då RF saknar regler som tar sikte på fall då regeringen genom terroristaktioner eller dylikt tvingas företa olagliga åtgärder för att rädda människoliv kan man räkna med att KU tar hänsyn till nödläget och underlåter att besluta om åtal mot de ansvariga statsråden.¹⁵⁰ I Holmberg/Stjernquists grundlagskommentar sägs att begränsningarna av statsrådets juridiska ansvar kan uppfattas "som ett uttryck på detta speciella område för tankegångar om konstitutionell nödrätt".¹⁵¹ Nyman uttalar att "även handlande enligt konstitutionell nödrätt måste beaktas i detta sammanhang".¹⁵²

¹⁴⁹ Petrén/Ragnemalm s 319.

¹⁵⁰ Strömberg, Sveriges författning s 116.

¹⁵¹ Holmberg/Stjernquist s 405.

¹⁵² Nyman, O, Parlamentariskt regeringsätt s 101.

Ansvarsfrihet

Inledning

Vid första anblicken ser det ut som brott skulle föreligga så fort ett straffstadgandes objektiva och subjektiva rekvisit är uppfyllda. Det skulle dock sträcka kriminaliseringen alltför långt. Man gör därför undantag för en rad fall som inte skall betraktas som brott, d.v.s. handlingen skall inte leda till ansvar trots att den rymms under en brottsbeskrivning. Undantagen är allmänna så till vida att de gäller en rad olika brottstyper och de är objektiva därför att de ingår på brottens objektiva sida såsom ett negativt rekvisit.¹⁵³ Brottsbeskrivningen skall vara täckt men dessutom skall det inte föreligga någon ansvarsfrihetsgrund. Undantagsreglerna har fått denna utformning därför att det är lagtekniskt enklare. Man bör betona att det inte är fråga om en intresseavvägning i varje särskilt fall - förutsebarheten skulle då bli alldeles för låg - utan undantagssituationerna måste, även i de fall de inte är lagreglerade, vara typiserade.¹⁵⁴

Under åren har man använt en rad olika beteckningar för dessa regler. Straffrihetsgrunder var den tidigare vanliga benämningen.¹⁵⁵ Numera talar man om allmänna grunder för brottslighetens uteslutande, allmänna objektiva ansvarsfrihetsgrunder, eller undantagsregler med allmän räckvidd.¹⁵⁶ Oavsett beteckningen är det fråga om ungefär samma typfall. Nödvärn och nöd, laga befogenhet att bruka våld samt förmans befallning är reglerade i

¹⁵³ Se t.ex. SOU 1988:7 s 39.

¹⁵⁴ Jareborg, N, Brotten I. 2:a uppl. Norstedts, Sthlm. 1984 s 141.

¹⁵⁵ Agge, I, Straffrättens allmänna del. Tredje häftet. Norstedts, Sthlm. 1964 s 339.

¹⁵⁶ Se Strahl, I, Allmän straffrätt i vad angår brotten. Norstedts, Sthlm. 1976 s 368 resp. Löfmarck, M, Wennberg, S, Straffansvar. 2:a uppl. Juristförlaget, Sthlm. 1987 s 81 och Jareborg, Brotten 1 a st.

BrB 24 kap. men samtycke och angrepp på egen rättssfär är för närvarande oreglerade i lag.¹⁵⁷

Brottsbalkens regler om nödsituationer

BrB 24 kap. har rubriken Om nödvärn och annan nödhandling. Nödvärn (BrB 24:1) är utan tvekan den praktiskt viktigaste ansvarsfrihetsgrunden i BrB. Nödvärn brukar sägas vara ett specialfall av nödrätt som brutits ut ur den allmänna bestämmelsen om nöd (som är uttryckligen subsidiär i förhållande till nödvärnsregeln), reglerats mer ingående och fått större omfattning.¹⁵⁸ Nödvärn är den ansvarsfrihetsgrund som varit lagreglerad längst - en mycket begränsad nödvärnsrätt fanns redan i 1734 års lag - och har under åren debatterats flitigt vid en rad olika tillfällen men i det här sammanhanget är det BrB:s stadgande om nöd som har betydelse.¹⁵⁹ Har ett statsråd - eller eventuellt hela regeringen - för att ta ett näraliggande exempel, beordrat s.k. bugging i vad man ansett vara en nödsituation kommer en eventuell straffrihet i första hand i fråga enligt BrB:s nödregel. Först i det fall gärningen inte går straffri enligt BrB:s regler kan det bli aktuellt med ansvarsfrihet enligt RF 12:3.

BrB 24:4 har följande lydelse:

Den som i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall ock vara fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada

¹⁵⁷ I fängelsestraffkommitténs slutbetänkande Frihet från ansvar. Om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet (SOU 1988:7) föreslås bl.a. att ansvarsfrihetsgrunden samtycke skall lagregleras. Däremot anser inte kommittén att angrepp mot egen rättssfär bör räknas som en särskild ansvarsfrihetsgrund vilket man gör i exempelvis brottsbalkskommentaren. Över huvud taget är omfattningen och utformningen av de oreglerade ansvarsfrihetsgrunderna tämligen obestämd. Inom doktrinen finns en rad olika åsikter representerade.

¹⁵⁸ BrBK II s 652.

¹⁵⁹ Blomkvist, C, Rätten till självförsvar. Om tillåtet och otillåtet våld i nödsituationer. Forum, Sthlm 1972 s 11 ff.

som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig.

Före antagandet av BrB fanns inget uttryckligt stadgande om ansvarsfrihet på grund av nöd. Under förarbetena till 1864 års strafflag övervägde man att införa en bestämmelse om nöd men avstod under hänvisning till svårigheten att i lag tillfredsställande reglera nödrättsfallen.¹⁶⁰ Den sedvanerättsliga nödrätt som ansågs gälla före BrB innebar att ingen kunde straffas för en handling som varit "oundgängligen nödvändig för att rädda hans eget eller annans liv eller hälsa eller egendom av betydande värde från en på annat sätt ofrånkomlig fara" under förutsättning att den hotande skadan var att anse som "särdeles betydande i förhållande till den skada som vållas genom nödhandlingen".¹⁶¹ Det förslag till lagreglering som straffrättskommittén presenterade var avsett att kodifiera vad som ansågs vara gällande rätt.¹⁶² Någon praxis att tala om fanns dock inte (möjligen NJA 1932 s. 651) vilket dels berodde på att åtal säkerligen underläts i åtskilliga fall som nu behandlas i BrB 24:4 men också på att domstolarna under SL:s tid var synnerligen misstroagna mot nöd och nödvärnsinvändningar, de flesta avvisades såsom icke förtjänande avseende.¹⁶³

Enligt BrB 24:4 krävs således för att en annars straffbar gärning skall vara straffri att den företas i vad som kan betraktas som en nödsituation men också att handlingen i det särskilda fallet anses försvarlig. I princip kan man alltså, så länge en nödsituation föreligger sägas handla i nöd även om gärningen inte anses försvarlig, d.v.s. inte är någon nödgärning och således inte medför ansvarsfrihet.¹⁶⁴

¹⁶⁰ SOU 1953:14 s 412.

¹⁶¹ SOU 1953:14 s 411.

¹⁶² Agge, a a s 347.

¹⁶³ Jareborg, N, Putativ nöd. Till tolkningen av försvarlighetsrekvisiten i brottsbalkens regler om nöd och nödvärn. NTfK 1969 s 303.

¹⁶⁴ Det är bl.a. mot bakgrund av detta fängelsestraffkommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1988:7) föreslår en ändrad lydelse av BrB 24:4. Någon betydande ändring av bestämmelsens innehåll i sak är inte avsedd.

Nödsituationen

I det till lagrådet remitterade förslaget användes uttrycket "svår nöd". Lagrådet, enligt vars förslag stadgandet slutgiltigt utformades, ansåg dock att ordet nöd utan tillägg torde vara tillräckligt expressivt för att kunna användas som beteckning på ett "tvångsläge".¹⁶⁵ De nödsituationer som lagrummet exemplifierar är inte avsedda att vara uttömmande. Nödsituationer kan uppstå också av "annan sådan orsak". Uttrycket syftar bland annat på möjligheten att tillgripa nödhandlingar för att skydda ett allmänt intresse, något som enligt straffrättskommittén bara borde förekomma i sällsynta fall och nödregeln "berättigar dock ej den enskilde att göra ingripanden som det tillkommer myndigheterna att verkställa annat än när särskilt starka skäl därtill föreligger".¹⁶⁶

Till skillnad från nödvärnsregeln finns vad det gäller nödparagrafen inget krav på att nödsituationen skall ha uppkommit genom ett brottsligt angrepp. Skolexemplen är att bli anfallen av en ilsken hund respektive fjällvandraren som för att inte duka under i en snöstorm måste bryta sig in i en sommarstuga. I praxis finns ett antal exempel på att nödsituationer lätt kan uppstå i trafiken.¹⁶⁷

Själva nödsituationen har ingen direkt koppling till den handlande. Det finns alltså inget krav på att den som handlar också är den som är utsatt för faran. Den som kommer en nödställd till hjälp handlar i en nödsituation på samma sätt som den nödställda. En nödsituation kan uppstå även om den nödställda förutsett eller till och med själv framkallat faran. I brottsbalkskommentären finns exemplet med personen som vållat brand i sitt hus och som bryter sig in hos grannen för att skaffa vatten eller eldsläckningsredskap.¹⁶⁸

Utän att det direkt framgår av BrB 24:4 finns det så att säga ett slags kvalitetskrav på nödsituationer, det skall vara fråga om hot eller faror riktade mot ett av rättsordningen skyddat intresse. Enligt straffrättskommittén skall detta anses ligga i uttrycket nöd.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Prop 1962:10 B s 481.

¹⁶⁶ SOU 1953:14 s 413.

¹⁶⁷ Se t.ex. SvJT 1972 rf s 18.

¹⁶⁸ BrBK II s 685.

¹⁶⁹ SOU 1953:14 s 413 f.

Praxis har även sedan införandet av BrB varit tämligen begränsad. Troligen beror detta på att många fall sorterar bort av åklagarna och det är också möjligt att åklagare även i de fall där BrB 24:4 inte är klart tillämplig men det ändå rör sig om nödliknande situationer avstår från åtal.¹⁷⁰

I några fall från senare tid har dock vad som kan anses vara en nödsituation fått viss belysning. I NJA 1979 s. 335 dömdes två sydamerikanska flyktingar för brukande av falsk urkund. Vid inresan till Sverige hade paret använt sig av argentinska pass som var utfärdade för andra personer men som försetts med makarnas fotografier. Vad makarna anfört om att de riskerade svår politisk förföljelse om de återsändes till Argentina godtogs i och för sig men HD ansåg att utlänningslagstiftningen både vad gäller förutsättningarna för att få stanna i Sverige och prövningen av dessa förutsättningar drar upp ramarna för det skydd en utlänning kan förvänta sig. Nödregeln i BrB 24:4 kan inte tilläggas innebörden att utlänning skulle äga genom en i och för sig brottslig handling straffritt bereda sig ett starkare skydd än det skydd som ansetts tillkomma honom enligt utlänningslagstiftningen, i vad den särskilt är inriktad på hans nödställda belägenhet. Inte heller den sovjetiske styrman som för att fly från Sovjetunionen under vapenhot tog sitt fartyg i besittning och förde det till svensk hamn ansågs ha handlat i en nödsituation (NJA 1987 s. 473).

Ett par rättsfall från 1980-talet har gällt miljöaktivister som gjort gällande att de handlat i nöd. I NJA 1982 s. 621 hade en aktionsgrupp i syfte att skapa opinion mot en planerad urbergsförvaring av kärnkraftsavfall hindrat ett arbetsfordon från att komma fram till platsen för provborringarna genom att sätta sig på en transportväg. De åtalade aktivisterna hävdade att de handlat i en nödsituation men HD ansåg inte att en nödsituation förelåg och dömde de tilltalade till ansvar för egenmäktigt förfarande. HD konstaterade att det i det moderna industrisamhället i vidsträckt omfattning utövas verksamhet som inrymmer potentiella risker för människors liv och hälsa eller för skada på andra viktiga intressen. Det ankommer ytterst på statsmakterna att genom lagstiftning eller annan i grundlagen föreskriven ordning träffa avgöranden i frågor om eller under vilka förutsättningar sådan verksamhet skall tillåtas. I samma mån som en reglering av detta slag ger uttryck för ett

¹⁷⁰ SOU 1988:7 s 83.

godtagande från samhällets sida av skaderisker blir den enskilde medborgaren också underkastad en skyldighet att finna sig i att hon själv och andra blir utsatta för riskerna. Statsmakternas beslut vad gäller förvaring av radioaktivt avfall innebär ett principiellt godtagande av de risker som de tilltalade sagt sig vilja avvärja.

I NJA 1989 s. 308 var det fråga om en s.k. trädkramare som tillsammans med andra aktivister satt sig på en arbetsplats för ett motorvägsbygge i syfte att hindra bygget. Den ohörsamhet mot ordningsmakten som den tilltalade gjort sig skyldig till ansågs inte kunna inte vara straffri enligt reglerna i 24 kap. BrB om nödhandling.

Även om praxis på området inte är så illustrativ är det nog ändå klart att en nödsituation bara kan sägas föreligga under en mycket begränsad tidsperiod. Nödsituationen har, som Sahlin uttrycker det, en tidsaspekt, den kan uppstå blixtnabbt men den kan också vara över lika snabbt och i allmänhet är den av kort varaktighet.¹⁷¹ Så fort själva tvångssituationen har upphört kan man inte längre tala om en nödsituation.

I förarbetena framhålls att reglerna om nöd är avsedda att tillämpas restriktivt. Detta sägs framgå framför allt av att den situation som föreligger skall kunna betecknas som nödfall. Straffrättskommittén menade att det ligger i nödsituationens natur att nödrätt kan föreligga endast för att avvärja en fara som är tämligen nära förestående. I den mån faran är avlägsen bör det kunna öppnas möjligheter att vidta åtgärder för dess avvärjande.¹⁷² På samma sätt kan man nog säga att en nödsituation upphör så fort det öppnas alternativa handlingsmöjligheter, tvångssituationen har då fallit bort.

Ett fall som illustrerar tankegången förelåg i RH 1981:46. En berusad bilförare körde för att hämta hjälp till en vådaskjuten kamrat. Efter att ha åkt någon kilometer mötte han en annan bil. Han förmådde den andra bilens förare att köra tillbaka till kamraten och följde efter med sin egen bil ett stycke. Hovrätten konstaterade att nödsituationen upphörde då bilföraren mötte den andra bilen.

¹⁷¹ Sahlin, J, Om nödrätt i hälso- och sjukvården. Några anteckningar om juridiken på ett etisk område. SvJT 1990 s 597.

¹⁷² SOU 1953:14 s 414 ff.

Nödgarningen

Det finns ingen begränsning i fråga om arten av de kriminaliserade gärningar som kan företas i nöd. Förmögenhetsbrott av olika slag ligger naturligtvis nära till hands men det betonas i motiven att även kränkningar av offentliga intressen kan företas i nöd. I praxis har som tidigare nämnts trafikbrott av olika slag varit förhållandevis vanliga men några fall av skadegörelse har också förekommit.¹⁷³

Det är inte bara handlingar som kan företas i nöd. Även underlåtenhet kan medföra straffrihet med hänvisning till nödrätt. En handling eller underlåtenhet som företas i nöd skall vara påkallad för att i det särskilda fallet skydda eller rädda något. Den skall som lagrådet uttryckte det vara "framtvungen av nöden".¹⁷⁴ Detta innebär dock inte att den handlande behöver vara medveten om att en nödsituation föreligger. Det "för att" som finns i lagtexten behöver inte fattas bokstavligt, det är tillräckligt att en nödsituation objektivt sett föreligger. Strahl nämner exemplet med personen som slår sönder en fönsterruta och därmed, sig själv ovetande, räddar en annan person som håller på att gasförgiftas.¹⁷⁵ Enligt de flesta författare skall den handlande gå straffri på grund av nödrätt oberoende av syftet med handlingen, till och med om syftet skulle vara otillbörligt.¹⁷⁶

En förutsättning för att en handling eller underlåtenhet skall vara att betrakta som nödgärning är att den måste vara försvarlig, en förutsättning som är avsevärt strängare än det för nödvärn gällande kravet, på att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig. I regel måste en handling för att kunna anses som försvarlig vara påkallad för att skydda eller rädda något av betydligt större vikt än det som offras. Däremot krävs inte att handlingen nödvändigtvis skall vara det bästa alternativet i det fall flera olika handlingsmöjligheter står till buds. Det räcker med att situationen kan anses ha rimligen motiverat att vederbörande handlade som han gjorde.¹⁷⁷ Möjligen kan gärningar vara försvarliga i större utsträckning än annars om

¹⁷³ Se t.ex. NJA 1981 s. 907 och NJA 1988 s. 495.

¹⁷⁴ Prop. 1962:10 B s 482.

¹⁷⁵ Strahl, a a s 402.

¹⁷⁶ Se bl.a. kritiken mot SvJT 1975 rf s 7 (Norrmalmstorgsdramat) i Strahl, a st.

¹⁷⁷ Prop. 1962:10 B s 482.

det som räddas och det som uppoffras tillhör samma person. Det är också troligt att försvarlighetsbedömningen kan påverkas av att gärningen riktat sig mot det varifrån faran hotar.¹⁷⁸

Ett exempel på försvarlighetsbedömningen gavs i NJA 1988 s. 495. Sedan en jakthund tagit sig in i en inhägnad och där angripit ett par dvärggetter dödades hunden av getternas ägare. HD godtog att getternas ägare befann sig i en nödsituation när han sköt hunden men ansåg inte att åtgärden kunde anses försvarlig eftersom hundens värde var mångdubbelt högre än getternas.

I det här sammanhanget finns inte anledning att närmare gå in på de mer intrikata straffrättsliga reglerna angående s.k. putativ nöd men så mycket kan sägas att en person som felaktigt tror att han befinner sig i en nödsituation undgår ansvar för uppsåtligt brott under förutsättning att gärningen, om hans uppfattning om verkligheten varit riktig, skulle ha varit försvarlig. Den som däremot misstar sig beträffande den rättsliga regleringen av nödhandlingar kan däremot inte räkna med ansvarsfrihet.¹⁷⁹

Något skall också nämnas om stadgandet i BrB 24:5 angående excess. Regeln innebär att ansvarsfrihet respektive påföljdsnedsättning kan medges även om gränsen för nödrätt - eller någon annan av ansvarsfrihetsgrunderna i BrB 24 kap. respektive 10 § PoL - har överträtts under förutsättning att omständigheterna var sådana att gärningsmannen svårligen kunde besinna sig. Regeln skall uppfattas som en slags reservbestämmelse för fall där inte redan de föregående bestämmelserna i kapitlet ger straffrihet i tillräcklig utsträckning.¹⁸⁰

I princip har det ingen betydelse i vilken egenskap den som utför en nödgärning har handlat. Att BrB 24:4 är tillämplig också för exempelvis poliser är som tidigare nämnts fullt klart. Inte heller andra tjänstemän eller offentliga funktionärer, inklusive regeringsledamöter, kan vara förhindrade att åberopa nödrätt.¹⁸¹ Motiven är dock på det här området ytterligt knapphändiga.

Då det gäller nödhandlingar inom offentlig verksamhet aktualiseras dessutom vissa förvaltningsrättsliga problem; dels relationen mellan det straffrättsliga och det disciplinära ansvaret - som ju

¹⁷⁸ SOU 1988:7 s 82.

¹⁷⁹ BrBK II s 689.

¹⁸⁰ Se t.ex. BrBK II s 690.

¹⁸¹ Jareborg, N, Brottsbalken Kap. 23-24 med mera. lustus, Uppsala 1985 s 52

inom den offentliga verksamheten ofta är författningsreglerat - dels kan också problem uppstå då olika regelkomplex som gäller parallellt kolliderar. Sahlin pekar exempelvis på arbetsmiljö- och räddningstjänstlagstiftningen i kombination med hälso- och sjukvårdslagstiftningen.¹⁸² Vidare finns frågeställningen om vilken rättsverkan ett förvaltningsbeslut som fattats i en nödsituation kan tillmätas. Blir ett beslut som exempelvis tvingats fram automatiskt vad som brukar kallas en nullitet, d.v.s. betraktas beslutet som obefintligt, eller medför en straffrättslig ansvarsfrihet att beslutet får rättsliga konsekvenser?¹⁸³

Även om praxis vad gäller nödregele som framgått är tämligen begränsad, finns det i alla fall viss ledning för bedömningen. De nödsituationer regeringen eller ett enskilt statsråd kan komma att befinna sig i kan naturligtvis vara av en mer abstrakt och svårbedömlig natur men i princip bör bedömningen enligt BrB 24:4 inte påverkas. Anser man att en gärning ryms under brottsbalkens nödregele kan man stanna där. Något behov av att ta ställning till tjänstepliktsrekvisitet finns inte. Är det däremot osäkert huruvida gärningen kan bedömas som nödgärning eller inte måste - i första hand JO - bilda sig en uppfattning om vad som kan anses utgöra ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten och när det gäller den bedömningen rör man sig på jungfrulig mark.

Medverkansansvar

I de flesta fall där brottsmisstanke kan komma att riktas mot ett statsråd för brott i tjänsteutövningen kan man nog utgå från att det är fråga om flera agerande. Det kan vara fråga om att regeringen fattat ett beslut med lagstridigt innehåll och således flera statsråd, möjligen i olika omfattning, är ansvariga. Det kan också, vilket kanske är det mest plausibla, vara fråga om att ett statsråd är misstänkt som anstiftare till en gärning som utförts av någon annan.

¹⁸² Sahlin, a a s 617 f.

¹⁸³ Se bl.a. Sundberg, J W F, Tre kapare och deras bidrag till den allmänna rättsläran. TFR 1973 s 395, och Machnov, R, Kaparna och den allmänna rättsläran. Svar till professor Sundberg. TFR 1974 s 290.

Ansvar för anstiftan eller medhjälp enligt BrB 23:4 förutsätter att ett brott objektivt sett kommit till stånd.¹⁸⁴ Som nämnts betraktas de vanligaste ansvarsfrihetsgrunderna som objektiva. Det innebär att om en ansvarsfrihetsgrund föreligger är gärningen inte brottslig och en anstiftare eller medhjälpare kan således inte dömas till ansvar. Vissa ansvarsfrihetsgrunder brukar dock inom medverkansläran kallas omständigheter av endast subjektiv betydelse, d.v.s. den kommer bara den tillgodo hos vilken omständigheten föreligger.¹⁸⁵ Typexemplet är tolkningen av regeln om excess i BrB 24:5. En eventuell medverkande kan alltså fällas till ansvar utan hinder av att gärningsmannen går fri från straff på grund av excess.

Uppfattar man ansvarsfrihetsgrunden i RF 12:3 som objektiv, på samma sätt som exempelvis förmans befallning enligt BrB 24:6, innebär det att om ett statsråd åtalats som gärningsman men frikänns eftersom gärningen inte anses utgöra grovt åsidosättande av tjänsteplikten bortfaller möjligheten att åtala eventuella medverkande. Ser man däremot ansvarsfrihetsgrunden i RF 12:3 som en subjektiv sådan påverkas alltså inte möjligheterna att åtala eventuella medverkande. En omständighet som talar för att betrakta tjänstepliktsrekvisitet som en ansvarsfrihetsgrund med endast subjektiv betydelse är departementschefens uttalande i propositionen med förslag till RF angående det kollektiva beslutsfattandet i regeringen.¹⁸⁶ Gäller ett eventuellt åtal ett lagstridigt regeringsbeslut som inte kan lämnas straffritt, exempelvis enligt nödregeln, kan enligt uttalandet således vissa regeringsledamöter som deltagit i beslutet gå straffria därför att de tagit mindre befattning med ärendet. I deras fall anses gärningen alltså inte innebära ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten.

En annan aspekt på medverkansreglerna och åtal mot statsråd är hur det går med den eftersträlvade snabbheten i förfarandet i det fall ett statsråd är misstänkt som anstiftare eller medhjälpare och rättsfrågan inte är klar vad gäller gärningsmannen. Tag exempelvis det av GB anförda exemplet med statsrådet som misstänks för anstiftan av olaga frihetsberövande genom hänvändelse underhand till en läkare på ett mentalsjukhus. Läkaren åtalas som gärnings-

¹⁸⁴ Se t.ex. Löfmarck/Wennberg, a a s 152.

¹⁸⁵ Se t.ex. Strahl, a a s 399.

¹⁸⁶ Prop 1973:90 s 424.

man vid allmän domstol men statsrådet skall åtalas för anstiftan direkt hos slutinstansen. Är det ingen tvekan om att brottet objektivt begåtts kan ansvar för anstiftan bli aktuellt även om gärningsmannen inte ännu är lagförd, men vad händer om läkaren åberopar att han handlat i nöd eller under förmans befallning och påståendet inte kan lämnas utan avseende? Teoretiskt sett kan man bli tvungen att invänta det slutliga avgörandet av det allmänna åtalet innan man över huvud taget kan ta ställning till misstanken om anstiftan.

KU-behandling av frågor om nödrätt

Inledning

Även om man inte kommit i närheten av att tillämpa bestämmelserna i RF 12:3 så har frågan om statsråds handlande i extraordinära situationer varit aktuell under både 1970- och 80-talen. KU fick vid flera tillfällen i samband med 1970-talets terroristaktioner anledning att göra uttalanden i frågan. Under senare delen av 1980-talet aktualiserades frågan i samband med KU:s granskning av regeringens åtgärder med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.

1970-talets dramer, som de brukade kallas, ligger nu så långt tillbaka i tiden att det är nödvändigt att nämna något om själva händelserna.

Bulltoftadramat

I september 1972 kapades ett svenskt passagerarflygplan under flygning mellan Torslanda och Arlanda av tre jugoslaver som var medlemmar av den kroatiska Ustasjarörelsen. Kaparna tvingade kaptenen att flyga till Bulltofta. Som villkor för att släppa de ca 80 passagerarna krävde kaparna att sju kroater, intagna på olika fångvårdsanstalter i Sverige, skulle utlämnas till kaparna annars skulle planet sprängas. Bland de som begärdes frisläppta fanns de två kroater som 1971 hade dömts för mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm.

Justitieminister Lennart Geijer anlände till flygplatsen och ledde förhandlingarna med kaparna. Under dessa förhandlingar hade han fortlöpande telefonkontakt med statsministern och flertalet övriga regeringsledamöter. Regeringen beslöt att de sju internerna skulle föras till Bulltofta. Sex av internerna förklarade att de ville gå

ombord på planet och detta tilläts. Sedan ett 30-tal passagerare tillåtits lämna planet krävde kaparna 1 miljon svenska kronor för att släppa de återstående passagerarna. Man lyckades skaffa fram ca 460.000 kronor som överlämnades till kaparna som då tillät de återstående passagerarna att lämna planet. Planet avgick därefter till Madrid där kaparna och internerna greps av spansk polis. KU uttalade i 1973 års granskningsbetänkande:

Från strikt konstitutionella synpunkter förhåller det sig otvivelaktigt så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iaktogs av regeringen på en rad punkter i samband med kapningen. Frigivningen av internerna och dispositionen av statens medel till lösensumma t.ex. var åtgärder som knappast kan anses lagligen grundande. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds i det hotfulla läget kunde ej heller regeringsformens regler beträffande konseljbeslut m.m. iakttogs. Mot nämnda brister i regeringens handläggning av flygkapningsfrågan måste vägas det ansvar för enskilda människors - i detta fall flygpassagerarnas och besättningens - personliga säkerhet som åvilar myndigheterna och därvid ytterst regeringen. Regeringens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg var enligt utskottets mening riktig. Utskottet har mot denna bakgrund inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande i samband med flygplanskapningen.¹⁸⁷

KU konstaterade dock att frågan om särskilda regler för regeringens handlande i extraordinära situationer borde bli föremål för prövning, något som man framhöll även i betänkandet om grundlagsfrågorna.¹⁸⁸

I en JO-anmälan 1973 hävdade Gustaf Petrén att KU-uttalandet angående flygkapningen gett den sedvanerättsliga konstitutionella nödrätten ett materiellt innehåll men framhöll, att även om KU funnit utrymme föreligga för illegalt handlande för statsråden, frågan om de statliga tjänstemännens ansvar inte var besvarad.¹⁸⁹ JO konstaterade att den konstitutionella nödrätten är ett i svensk

¹⁸⁷ KU 1973:20 s 17.

¹⁸⁸ KU 1973:26 s 35.

¹⁸⁹ JO 1975 s 50 ff.

statsrätt föga behandlat institut men drog under hänvisning till vad som yttrats vid införandet av riksdagens krigsdelegation slutsatsen att en sådan nödrätt otvivelaktigen existerar. JO ansåg vidare att vad gällde konstitutionell nödrätt under fredsförhållanden en viss vägledning kunde hämtas från brottsbalkens regler om nöd. Angående tjänstemännens ansvar konstaterade JO att om order eller direktiv skulle ges av en enskild regeringsledamot och efterkommas av en tjänsteman torde tjänstemannen bära det fulla ansvaret för vidtagna åtgärder:

Att konstitutionsutskottet godtagit regeringens bedömning att det förelegat en uppenbar nödsituation och ej funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande kan - såsom Petrén antytt - i princip inte från ansvar fritaga de tjänstemän vilka på olika sätt varit verksamma för att förverkliga regeringens beslut. Vid bedömningen av tjänstemännens förhållande kan man dock rimligen inte bortse från konstitutionsutskottets prövning av regeringens åtgärder. Att lägga tjänstemän till last att de - på informell order från regeringen - vidtagit åtgärder mot vilkas innehåll i sak ett enhälligt konstitutionsutskott inte haft något att erinra vore föga tilltalande. Och om åtgärdernas materiella innehåll inte angrips, vore det än mer motbjudande att lägga dem till last som fel att de ej krävt att först ett konstitutionellt riktigt konseljbeslut skulle fattas.¹⁹⁰

Norrmalmstorgsdramat

I augusti 1973 inträffade det s.k. Norrmalmstorgsdramat. Vid ett dramatiskt bankrån tog rånaren som var beväpnad med en kulsprutepestol tre kvinnliga banktjänstemän som gisslan. Som ytterligare gisslan omhändertogs senare en manlig banktjänsteman. Efter någon timme lyckades polisen få till stånd förhandlingar med rånaren som krävde att Clark Olofsson - dömd till internering för bland annat grovt rån - skulle överföras till banklokalen. Dessutom begärdes en lösensumma på tre miljoner kronor. Polisledningen informerade justitieministern som stannade för att Olofsson som

¹⁹⁰ JO 1975 a st.

beredskapsåtgärd skulle flyttas från fängelset i Norrköping till Stockholm för att där ställas till polisens förfogande. Statsministern tillstyrkte förslaget. Efter det att Olofsson anlant fick polisledningen beskedet att justitieministern fått regeringens fullmakt att bestämma att Olofsson, om denne själv gick med på det, fick släppas in i banklokalen under förutsättning att gisslan lämnades ut. Polisledningen bedömde efter det att rånaren tagit stryptag på en av kvinnorna i gisslan situationen som så hotfull för gisslan att man beslöt att - utan att ha talat med justitieministern - släppa in Olofsson i banklokalen. Efter ett antal dagar gav rånaren upp, gisslan befriades och rånaren och Olofsson greps.

Vid KU-granskningen av regeringens åtgärder i samband med Norrmalmstorgsdramat hänvisade KU först till de uttalanden man gjort i samband med Bulltoftadramat och fortsatte:

Beträffande regeringens åtgärd att föranstalta om Olofssons utlämnande kan självfallet, inte minst i efterhand, anföras olika meningar om det var den lämpligaste lösningen eller inte. Polisledningens bedömning av det akuta läget är naturligtvis härvidlag av den största betydelse. Enligt utskottet måste således regeringsbeslutet om Olofssons utlämnande ses mot bakgrund av polisledningens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg. Samtidigt var det enligt utskottet naturligt att vid tidpunkten för beslutet villkor uppställdes för polisens rätt att låta Olofsson förenas med rånaren i banklokalen. Villkoret i fråga kan således inte betecknas som något otillbörligt ingripande i polisens operativa uppgift. Det var också naturligt att regeringen under bankdramat fortlöpande uppehöll kontakter med polisledningen på Norrmalmstorg.¹⁹¹

KU påminde om att det vore önskvärt med en fastare beslutsordning och dokumentation i samband med extraordinära situationer, inte minst med tanke på de tjänstemän som har att verkställa regeringens beslut.

Även Norrmalmstorgsdramat föranledde en rad JO-anmälningar av olika myndigheters agerande. Vad gällde beslutet att låta Olofsson förena sig med rånaren konstaterade JO att polisledningens handlande bland annat mot bakgrund av brottsbalksstad-

¹⁹¹ KU 1974:22 s 19.

gandet om nödhandlingar, BrB 24:4, måste anses helt försvarligt trots att man, oavsett om dessa i princip var att anse som bindande eller ej - brutit mot givna direktiv.¹⁹²

Ambassadockupationen

I april 1975 inträffade det s.k. ambassaddramat. Den västtyska ambassaden i Stockholm ockuperades av sex terrorister från västtyska Rote Armee Fraktion, RAF. Gisslan togs och två personer ur gisslan mördades. Senare samma natt sprängde terroristerna av misstag delar av ambassaden i luften varvid en av dem avled. De återstående fem terroristerna greps och utvisades omgående till Västtyskland. En av terroristerna hade ådragit sig splitterskador och fördes till sjukhus där hon opererades. Kort därefter utvisades hon enligt regeringsbeslut. Den ansvarige läkaren motsatte sig först utvisningsbeslutet men gav vika sedan statsrådet Anna-Greta Leijon bland annat lovat att skriftligen bekräfta att regeringen övertog det medicinska ansvaret. I en artikel i Läkartidningen 1975 med titeln "Vem bestämmer över patienten på sjukhuset?" skrev Gustaf Petrén:

Om den sjukas tillstånd varit så allvarligt att en transport utgjort ett omedelbart livshot, t.ex. därför att livsuppehållande åtgärder som blott kan vidtas på sjukhus måst avbrytas för transportens genomförande, hade läkaren icke bort skriva ut patienten till åttlydnad av ett regeringsbeslut om verkställighet av patientens utvisning. Den konstitutionellt grundade nödrätten innebär att för att rädda liv åtgärder får vidtas som eljest icke är tillåtna.¹⁹³

JO tog på eget initiativ upp saken och uttalade vid sin granskning av det inträffade att om en läkare bedömer att en patients tillstånd är så pass allvarligt att en transport utgör ett omedelbart livshot "skall han naturligtvis med skärpa ge uttryck härför men det är i

¹⁹² JO 1975 s 58 f.

¹⁹³ Petrén, G, Vem bestämmer om patienten på sjukhuset? Läkartidningen 1975 s 2991.

ett sådant fall lika litet som i andra fall på honom det ankommer att bestämma över patienten". JO ansåg att läkaren resonerat riktigt då hon utgick från att den yttersta beslutanderätten rörande patienten i det aktuella fallet tillkom regeringen.¹⁹⁴

Utvisningen skedde med stöd av den då gällande lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den första s.k. terroristlagen - sedermera inarbetad i utlänningslagen. Enligt lagen i den lydelse den hade vid tidpunkten för utvisningarna ankom verkställighet av utvisning på länsstyrelse och inte regeringen. KU konstaterade vid sin granskning av turerna kring utvisningsbesluten att efter en lagändring hösten 1975 (58 § dåvarande UtIL) "torde den nu behandlade frågan ha fått en lösning som formellt gör det möjligt för regeringen att agera på sätt som skedde".¹⁹⁵ I övrigt riktades ingen kritik mot regeringens agerande i samband med ambassaddramat.

Granskningarna under 1980-talet

Frågan om handläggningen och beslutsprocessen i samband med extraordinära situationer togs upp i en rad granskningsbetänkanden under 1970-talet.¹⁹⁶ En översyn ägde rum inom justitiedepartementet och man kom till slutsatsen att gällande regler ger anvisningar om vilka handlingsmöjligheter regeringen har i nödsituationer och om regeringens ansvar för sitt handlande i sådana situationer. KU fann inte anledning att ifrågasätta denna bedömning.¹⁹⁷ Frågan om regeringens handlingsberedskap för extraordinära situationer aktualiserades vidare av KU med anledning av den s.k. ubåtsaffären hösten 1981. KU ställde sig där positivt till de åtgärder som vidtagits.¹⁹⁸

Sedan mordet på statsminister Olof Palme har KU i flera omgångar granskat regeringens åtgärder med anledning av mordet. I 1986/87 års granskningsbetänkande berördes framför allt

¹⁹⁴ JO 1976/77 s 192.

¹⁹⁵ KU 1975/76:50 s 34.

¹⁹⁶ KU 1974:22, KU 1975:12, KU 1975/76:50, KU 1976/77:44, KU 1977/78:35.

¹⁹⁷ KU 1977/78:35 s 15.

¹⁹⁸ KU 1981/82:35 s 19.

regeringens kontakter med spaningsledningen och omorganisatio-
nen av mordutredningen. Rapporterna från juristkommissionen
(SOU 1987:72 del II) och den parlamentariska kommissionen
(SOU 1988:18) behandlades i 1987/88 års betänkande och 1988/89
års betänkande handlade huvudsakligen om Ebbe Carlsson-affären.
I 1989/90 års och 1990/91 års granskningsbetänkanden meddelade
KU att man med hänsyn till att rättsliga prövningar fortfarande
pågår, beslutat att avvakta med sin granskning när det gäller
olovlig avlyssning.¹⁹⁹

Granskningarna, och då i synnerhet de offentliga utfrågningarna,
tilldrog sig som bekant ett mycket stort intresse men det finns
ingen anledning att här uppehålla sig vid dem i någon större
utsträckning. Betänkandena innehåller - förutom de i andra
sammanhang berörda uttalandena - inte så mycket av mer
principiell betydelse. Däremot kan man konstatera att de offentliga
utfrågningarna, framför allt de i samband med Ebbe Carlsson-
affären, kom att aktualisera en rad frågor av intresse i det här
sammanhanget; relationen mellan BrB:s stadgande om nöd och s.k.
okonventionella spaningsmetoder, regeringens handlingsberedskap
i extraordinära situationer samt frågan om en konstitutionell
nödrätt existerar och i så fall i vilken relation den står till brotts-
balksstadgandet.²⁰⁰

De uttalanden KU gjort under 1970- och 80-talen är inte av den
omfattning att man kan börja tala om en KU-praxis vad gäller
bedömningen av regeringens åtgärder i extraordinära situationer,
men en viss vägledning kan de ändå ge. Man bör dock hålla i
minne att uttalandena med anledning av Bulltofta- och Norr-
malmstorgsdramerna gjordes medan 1809 års RF fortfarande
gällde och det är ingen tvekan om att den gamla regeringsformen
vid det här laget tolkades synnerligen liberalt - den bokstavs-
tolkning av 1974 års RF som man under senare år kunnat se prov
på är något helt annat.

¹⁹⁹ KU 1986/87:33 s 14 ff, KU 1987/88:40 s 10 ff, KU 1988/89:30 s 24 ff, KU
1989/90:30 s 2, KU 1990/91:30 s 43.

²⁰⁰ KU 1988/89:30 s 34 ff. En redogörelse av KU:s tidigare behandling av frågor
rörande regeringens handlande i nödsituationer och om s.k. konstitutionell
nödrätt gavs i en bilaga till 1988/89 års granskningsbetänkande. KU 1988/89:30
s 254.

Slutsatser och synpunkter

Sammanfattning

Sammanfattar man de uttalanden som gjorts i olika sammanhang blir det möjliga utrymmet för den konstitutionella nödrätten i svensk rätt ungefär följande.

Riksdag och regering har troligen rätt att vidta grundlagsstridiga åtgärder under sådana förhållanden som åsyftas i RF:s kapitel om krig och krigsfara under förutsättning att bestämmelserna i kapitlet inte redan ger en regel för en uppkommen situation. Finns regler måste de följas. Regeringen har, utanför området som regleras i 13 kap. i så allvarliga lägen att nationens existens står på spel, rätt att vidta åtgärder som saknar laga stöd, exempelvis beordra försvaret att delta i upprätthållandet av den inre ordningen och säkerheten. Regeringen, och möjligen också enskilt statsråd, kan för att till exempel rädda människoliv eller egendom av betydande värde vidta åtgärder i strid med lag utan att ådra sig kritik av KU. Statsråd kan i en sådan situation möjligen också begå straffbara handlingar utan att riskera åtal.

Beroende på hur man väljer att tolka RF 12:3 skulle man kanske också kunna hävda att det är den konstitutionella nödrätten som gör det möjligt att frikänna ett statsråd som åtalas för ett brott i tjänsteutövningen som skulle ha lett till fällande dom om det begåtts av en vanlig tjänsteman.

Däremot verkar det inte som den konstitutionella nödrätten - hur man nu än väljer att definiera den - kan aktualiseras utanför de högsta statsmakternas domäner. Förvaltningsmyndigheter och enskilda tjänstemän torde vare sig kunna eller behöva åberopa konstitutionell nödrätt. Brottsliga gärningar kan företas i nöd enligt BrB 24:4 och i analogi med detta stadgande torde även disciplinärt ansvar vara uteslutet i en nödsituation.

Försöker man se de olika reglerna och uttalandena i ett sammanhang blir bilden på vissa centrala områden dock en annan.

Den konstitutionella nödrätten och reglerna om krig och krigsfara

Reglerna om krig och krigsfara hörde som framgått till nykonstruktionerna i 1974 års RF. Om dessa regler inte kan sägas ha föregåtts av någon svensk konstitutionell praxis kan man kanske lite tillspetsat säga att det i grunden var fråga om en svensk kodifiering av de norska reglerna på området. Reglerna om krigsdelegationen och regeringens möjligheter att överta riksdagens befogenheter är i princip byggda på de åtgärder man vidtog i Norge under den tyska ockupationen. Även om en presumtiv ockupationsmakt under efterkrigstiden var en annan tänkte man sig ett likartat förlopp och försåg därför den svenska författningen med en automatisk Elverumsfullmakt. Vad gällde regleringen detaljinnehåll och själva idén att under fredliga förhållanden i förväg grundlagsstifta på området arbetade man dock definitivt utan förebilder i utlandet.

Synsättet framstod tydligt som naturligt under 1950- och 60-talen men det är mer förvånande att samma resonemang och argument fortfarande ansågs relevanta - och över huvud taget politiskt gångbara - på 1980-talet. Uttalandena i samband med översynen av RF 13 kap. 1987/88 är i huvudsak de samma som vid införandet av krigsdelegationen 1964/65.

I princip kan man lämna innehållet i 13 kap. därhän. Vissa regler framstår som förnuftiga, framför allt bestämmelserna om krigsdelegationen - om inte annat mot bakgrund av att vi har en i relation till folkmängden synnerligen stor riksdag - men huvudsakligen är det fråga om tämligen verklighetsfrämmande skrivbordsprodukter. Regler om statsmakternas handlande under ockupationsförhållanden förekommer mig veterligen ingen annanstans än i Sverige.

Vad man än tycker om dem är dock reglerna i RF 13 kap. principiellt viktiga. Själva regleringen är ett vittnesbörd om föresatsen att inte tillåta avvikelser från den stadgade ordningen. Man kan alltså inte läsa resten av RF med det tysta förbehållet att vad som där stadgas kan komma att åsidosättas i extraordinära situationer. Men framför allt är det bara i samband med reglerna i RF 13 kap. som lagstiftaren otvetydigt bekräftat existensen av en konstitutionell nödrätt. Reglerna är uttryckligen tänkta att begränsa behovet av och utrymmet för konstitutionella nödtät-

gärder. De är alltså exempel på avvägningar av den typ av intressekonflikter vars lösningar annars måste legitimeras med stöd av konstitutionell nödrätt, d.v.s. primärt frågor om i vilka situationer och i vilken utsträckning statsmakterna kan överlåta, överta eller annars utsträcka konstitutionell behörighet och befogenhet.

Den konstitutionella nödrätten och statsrådets juridiska ansvar

Den konstitutionella praxis som grundlagfästes i 1974 års RF var 1950- och 60-talens. På en rad områden hade utvecklingen under det tidiga 1970-talet gjort RF omodern redan innan den hunnit träda i kraft. Att man inte kunde förutse 1970-talets terroristaktioner är kanske inte så konstigt men förarbetena till RF är ändå påfallande torftiga vad gäller fredstida krissituationer.

Det finns ingenting i GB:s betänkande som tyder på att regleringen av det juridiska statsrådsansvaret betingats av någon strävan att vidga ramen för nödhandlingar utöver BrB:s regler. De intressekollisioner man syftar på i förarbetena är mera fråga om sådant som skulle rendera disciplinärt ansvar på vanlig tjänstemannanivå.

Då 1974 års RF trädde i kraft hade BrB 20 kap. fortfarande beteckningen Om ämbetsbrott och det kriminaliserande området var åtminstone i teorin mycket omfattande. Det kom förvisso att kraftigt inskränkas i och med 1975 års reform av kapitlet men man måste nog se GB:s förslag mot bakgrund av att den nya regeringsformen åtminstone initialt skulle komma att utöka det straffbara området vad gällde statsrådets ämbetsutövning i och med avskaffandet av AnsvL.

Vad jag tror man ville göra var att förse RF med en sorts säkerhetsventil för att slippa riksrättsåtal för mer eller mindre obetydliga tjänsteförseelser. Tankegången var, i likhet med en del annat i GB:s förslag, kanske inte så tydligt uttryckt men fullt begriplig. Men vad var avsikten med att, som skedde under departementsbehandlingen, konstruera RF 12:3 som en ansvarsfrihetsgrund riktad också till domstolen?

De straff- och processrättsliga olägenheterna är tydliga, men finns det några fördelar? Bortsett från eventuella skadeståndsrättsliga aspekter kan jag bara se att man på detta sätt har en garanti mot

att ett fientligt inställt KU fullt ut utnyttjar sin rätt att besluta åtal mot statsråd i rent politiska syften. Det är meningen att statsråd skall ha en viss frizon och med den lydelse RF 12:3 har blir det alltså domstolens uppgift att se till att KU också iakttar den. Men det *kan* möjligen vara så att man helt enkelt bara avsett att poängtera att RF 12:3 inte i sig är ett straffstadgande. Det syftet torde dock ha gått att uppnå på ett avsevärt enklare sätt och ansvarsfrihetsgrunden är trots allt enligt motiven uttryckligen riktad också till domstolen.

Jag tycker att konstruktionen är olycklig av flera anledningar. Förutom att ansvarsfrihetsgrunden medför praktiska problem borde det straffbara området med hänsyn till principen om allas likhet inför lagen inte vara annorlunda för ett statsråd än för andra tjänstemän. Vidare är det naturligtvis inte lämpligt att HD tvingas till kontrollant av KU i vad som i grund och botten *bör* vara en politisk avvägning. Dessutom innebär stadgandets straffrättsliga konstruktion som jag ser det att JO:s bedömningar kommer att bakbinda utskottet i många fall.

Skulle det inte räcka med att helt enkelt föreskriva att åtal mot statsråd för brott i tjänsten beslutas av KU? Att åtalsbeslutet bör ligga hos KU är rimligt. Förutom de rent historiska skälen och det faktum att konstruktionen finns vad gäller vissa andra tjänstemannakategorier måste man beakta att den typ av brott ett statsråd kan komma att begå i tjänsten många gånger kan beröra rikets säkerhet. För alla andra kategorier misstänkta eller åtalade har regeringen möjlighet att bevilja abolition enligt RF 11:13 2 st., d.v.s. förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej skall äga rum. Att regeringen skulle bevilja sig själv eller en av sina medlemmar abolition skulle nog uppfattas som olämpligt om det ens är möjligt.

Att i lagtext avgränsa det åtalbara området tycks mot bakgrund av det moderna tjänstemannaansvaret vara överflödigt. Den politiskt bestämda frizonen får ändå en naturlig avgränsning. Ett eventuellt KU-beslut att underlåta åtal kommer under alla omständigheter att bli föremål för politiska bedömningar och garantin mot ett obefogat åtal ligger naturligtvis i själva domstolsprövningen. Risken att KU i något slags trakasserisyfte skulle låta åtala ett statsråd under sådana omständigheter att man rimligen kan emotse en *friande dom* torde vara tämligen begränsad. I alla händelser borde en möjlighet att slippa åtal i ett läge där vederbör-

ande normalt sett skulle riskera att fällas till ansvar behandlas som ett privilegium snarare än som en rättighet.

Är det då begreppsmässigt vettigt att tala om en konstitutionell nödrätt på det här området? Jag tror att det *var* det, men med den lydelse RF 12:3 har blir logiken lite haltande.

Det är alltså inte i sig straffbart att bryta mot grundlagen. Att generellt kriminalisera felaktig lagtillämpning av myndigheter diskuterades förvisso vid skärpningen av BrB 20:1 (tjänstefel) 1989 men avvisades, huvudsakligen därför att avgränsningen av det kriminaliserade området skulle bli slumpmässig och tillfällig.²⁰¹ Ansvar för grundlagsstridiga åtgärder som inte samtidigt utgör brott blir alltså för statsrådets vidkommande det "politiska". En KU-prickning ersätter det disciplinära ansvar övriga tjänstemän är underkastade. Att göra gällande att det skulle vara fråga om *konstitutionell* nödrätt när KU, som i Bulltofta- och Norrmalmstorgsfällen, inte finner anledning att kritisera åtgärder som utan tvivel skulle ha medfört allvarlig kritik om de inte företagits i en nödsituation verkar vara att gå över ån efter vatten. Som JO fann vid sin granskning av de inblandade tjänstemännens ansvar torde de ha kunnat åberopa brottsbalksregeln om nöd. Regeringens handlande hade säkerligen bedömts på samma sätt i det fall det varit fråga om uttryckligen straffbara handlingar och inte bara ej lagligen grundade sådana. Något behov av att dra in den konstitutionella nödrätten i sammanhanget finns egentligen inte.

Tag exempelvis den nu aktuella olovliga avlyssningen. När tjänstemän åtalas för brottsbalksbrottet olovlig avlyssning (BrB 4:9 a) och ansvarsfrihet enligt BrB:s nödregel aktualiseras har ju den olovliga avlyssningen samtidigt utförts i strid med grundlagen (jfr ovan s. 41) men något behov av att principiellt rättfärdiga grundlagsstridigheten utöver en eventuell straffrättslig ansvarsfrihet uppstår naturligtvis inte. Resonemanget torde inte bli annorlunda om ett statsråd misstänktes för samma brottslighet även om åtgärden i ett sådant fall troligen också skulle stå i strid med RF 11:7. Utrymmet för ansvarsfrihet enligt BrB 24 kap. är inte mindre för regeringsledamöter än för andra tjänstemän och borde på det icke straffbara området kunna tillämpas analogt även för dessa.

²⁰¹ DS 1988:32. Myndighetsmissbruk s 42 f och Prop 1988/89:113 s 11.

Vill man hävda att det är fråga om konstitutionell nödrätt i de här fallen får man reducera det konstitutionella elementet till att avse det faktum att en viss gärning begåtts just av ett statsråd.

Hur förhåller det sig då med den speciella ansvarsfrihetsgrunden i RF 12:3. Kan den sägas ge utrymme för en konstitutionell nödrätt? Ser man på de fall av misstänkt brottslighet som intresserar i det här sammanhanget, alltså gärningar begånga under, eller åtminstone i samband med extraordinära omständigheter behöver man ta ställning till vad som kan anses utgöra grovt åsidosättande av tjänsteplikten först i det fall gärningen *inte* skall lämnas straffri enligt någon annan regel, exempelvis BrB 24:4. Men det utrymme tjänstepliktsrekvisitet ger är nog tämligen begränsat. Dels ger BrB 24:4 även snävt tolkad trots allt ett relativt stort handlingsutrymme och dels måste man beakta att tjänstepliktsrekvisitet både ur KU:s och domstolens synvinkel är tillämpligt på alla typer av brottslighet. Att tänja utrymmet just för nödhandlingar med hänvisning till att gärningen inte utgjort ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten är inte en tilltalande lösning och saknar i vart fall stöd i förarbetena till RF.

Vad som kvarstår är alltså KU:s möjlighet att avstå från åtal trots att JO funnit en gärning straffbar i den dubbla mening RF 12:3 kräver. Det är förvisso inte alldeles klart hur det förhåller sig med KU:s rätt att i ett sådant läge avstå från åtal men ordalydelsen i RF 12:3 lägger åtminstone inga hinder i vägen. Praktiskt sett kan en sådan åtgärd under alla förhållanden bli nödvändig. Erfarenheten visar ju att de fall då regeringens handlande i extraordinära situationer ens har ifrågasatts har haft det gemensamt att det rört sig om åtminstone potentiellt sett säkerhetspolitiskt känsliga förhållanden. Man kan inte bortse från att en situation kan uppstå då ett eller flera statsråd gjort sig skyldiga till en enligt RF 12:3 straffbar handling men åtal med hänsyn till rikets säkerhet eller eventuella utrikespolitiska konsekvenser ändå inte bör ske.

Men om KU med hänsyn till rikets säkerhet eller liknande underlåter att åtala ett statsråd gäller ju bedömningen konsekvenserna av själva åtalet. Ett sådant ställningstagande säger ingenting om gärningen i sig. Man kan i alla fall inte med rimliga krav på förutsebarhet hävda att utrymmet för ansvarsbefriande nödhandlingar ökar därför att det finns en viss möjlighet att slippa åtal.

Var kommer då nödrätten in i bilden? Tolkningen av RF 12:3 är inte helt självklar. Anser man, i likhet med vad grundlagbe-

redningen föreslog, att KU *skall* låta åtala en gärning som anses straffbar i RF:s mening, måste man kanske falla tillbaka på en sorts nödresonemang om man ändå väljer att avstå från åtal. Men som RF 12:3 lyder är en åtalsunderlåtelse, oavsett bevekelsegrunderna, inte uttryckligen författningsstridig. Det är alltså fråga om en åtgärd som enligt grundlagens ordalydelse bör anses tillåten, och då tycker jag nog att det är tämligen missvisande att tala om nödrätt över huvud taget.

Begreppet konstitutionell nödrätt

Jag tror att ordet konstitutionell i de här sammanhangen skall uppfattas som något som har med konstitutionen i bemärkelsen statsskicket att göra. Den konstitutionella nödrätten gäller frågan om möjligheten och i vissa fall skyldigheten att göra av nödsituationer betingade avsteg från den rådande konstitutionella ordningen. Det spelar egentligen ingen roll om det är fråga om en skriven grundlag eller konstitutionell sedvana eller praxis. Inte heller är det avgörande om man med stöd av nödrätt fyller ut luckor i grundlagen eller avviker från givna bestämmelser. Man skulle kanske kunna se den konstitutionella nödrätten som en slags oskriven nödregel på ett statsrättsligt plan. En annars författningsstridig åtgärd som företagits för att avvärja en allvarlig fara för rikets säkerhet eller bestånd, är tillåten under förutsättning att den framstår som försvarlig.

I en tillräckligt allvarlig situation kommer handlingsutrymmet för de högsta statsmakterna ytterst att bestämmas av vad statsamfundet kräver och tolererar och i ett sådant läge kommer många av reglerna i RF 13 kap. att framstå som omöjliga att tillämpa. Det faktum att reglerna tillkommit i en, enligt min mening orealistisk strävan att begränsa utrymmet för den konstitutionella nödrätten lär inte kunna hindra att man i ett allvarligt läge, med stöd av samma konstitutionella nödrätt, kommer att åsidosätta dem.

På samma sätt som man nog kommer att bli tvungen att frånga vissa regler i RF 13 kap. i en krigssituation kan man bli tvungen att tillämpa somliga av dem analogt i lägen där nationens existens hotas på annat sätt. Regeringen kan till exempel komma att tvingas överta riksdagens befogenheter på sätt som regleras i RF 13:5 även

vid mycket allvarliga inre oroligheter, risk för statskupp eller liknande även om detta formellt sett är förbjudet. Förhållandet är nog det samma när det gäller de begränsningar av normgivningsmakten som RF 2 kap. drar upp. I en extrem situation kan man bli tvungen att lagstifta i strid med RF och det måste i så fall ske med stöd av konstitutionell nödrätt.

Men så länge situationen är normal i så måtto att man har möjlighet att hålla sig *inom* det funktionsfördelnings- och kontrollsystem RF stipulerar, tror jag utrymmet för nödhandlingar utöver den ram BrB 24 kap. drar upp är mycket begränsat.

Det utrymme som trots allt finns ligger i tillämpningen av ansvarsfrihetsgrunden i RF 12:3. Det går inte att bortse från att KU *kan* tolka tjänstepliktsrekvisitet mer liberalt än vad domstolen skulle kunna göra. 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. Gärningen kan till exempel inte anses som försvarlig. KU skulle i ett sådant fall möjligen kunna motivera en åtalsunderlåtelse med det faktum att handlingen trots allt begåtts i en nödsituation och *därför* inte kan anses utgöra ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten.

Omnämnda rättsfall

NJA 1932 s 651

NJA 1979 s 335

NJA 1981 s 907

NJA 1982 s 621

NJA 1987 s 473

NJA 1988 s 495

NJA 1989 s 308

SvJT 1972 rf s 18

SvJT 1975 rf s 7

RH 1981:46

Källförteckning

Offentligt tryck

- Prop 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.
- Prop 1952:71 angående ratifikation av Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide)
- Prop 1962:10 med förslag till brottsbalk
- Prop 1964:140 med vissa förslag till ändringar i grundlagarna
- Prop 1969:12 med förslag till lag om ändring i lagen den 20 mars 1964 (nr 163) om införande av brottsbalken
- Prop 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop 1974:70 med förslag till abortlag m.m.
- Prop 1975:19 om lagstiftning till skydd mot avlyssning
- Prop 1975/76:209 om ändring i regeringsformen. Fri- och rättigheter i grundlag
- Prop 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
- Prop 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.
- Prop 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.
- Prop 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara
- Prop 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.
- Prop 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel)
- Prop 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor
- SOU 1953:14. Förslag till brottsbalk (Straffrättskommittén)
- SOU 1963:16 Sveriges statskick Del 1. Lagförslag. (Författningsutredningen)
- SOU 1963:17 Sveriges statskick Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform (Författningsutredningen)

- SOU 1965:34 Sammanställning av remissyttranden. Del 4. Kap 7, 8,9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. (Författningsutredningen)
- SOU 1972:1 Ämbetsansvaret II. (Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande)
- SOU 1972:15 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning (Grundlagberedningen)
- SOU 1972:18 Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. (Undersökning utförd på uppdrag av grundlagberedningen)
- SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. (1973 års fri- och rättighetsutredning)
- SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.(Rättighetskyddsutredningen)
- SOU 1979:6 Polisen (1975 års polisutredning)
- SOU 1979:75 Polisen i totalförsvaret (1975 års polisutredning)
- SOU 1981:15 Grundlagsfrågor (Grundlagskommittén)
- SOU 1982:63 Polislag (1981 års polisberedning)
- SOU 1983:77 Effektiv räddningstjänst (Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande)
- SOU 1986:28 Folkstyrelsen under krig och krigsfara (Folkstyrelsekommittén)
- SOU 1987:6 Folksstyrelsens villkor (Folkstyrelsekommitténs slutbetänkande)
- SOU 1987:14 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Del 1; Polisarbetet under de första 12 timmarna, de centrala samhällsfunktionerna, skyddet av offentliga personer - bekämpningen av terrorism. (Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme)
- SOU 1987:72 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Del 2; Brottsutredningen 1 mars 1986 - 4 februari 1987. (Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme)
- SOU 1988:7 Frihet från ansvar. Om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet. (Fängelsestraffkommitténs slutbetänkande)
- SOU 1988:18 Rapport av parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. (Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme)

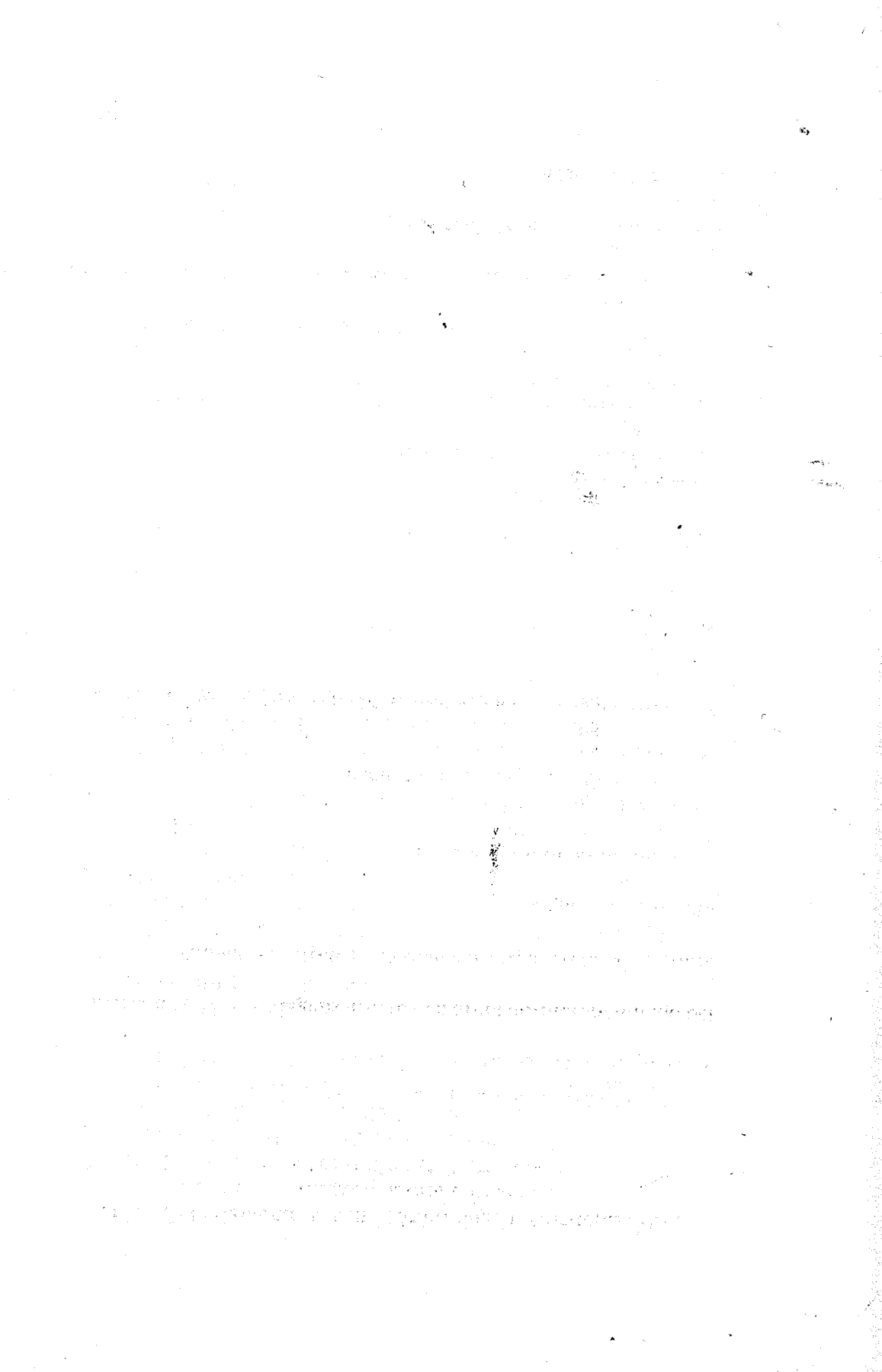
- SOU 1989:18 SÄPO-säkerhetspolisens arbetsmetoder (Rapport av särskild utredare)
- SOU 1990:51 SÄPO-säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SÄPO-kommitténs slutbetänkande)
- DsJU 1981:22 Hemlig avlyssning m.m. (Tvångsmedelskommittén)
- Ds 1988:32 Myndighetsmissbruk
- JO:s ämbetsberättelse 1975
- JO:s ämbetsberättelse 1976/77
- Se i övrigt riksdagens protokoll jämte bihang.

Litteratur

- Agge, I. Straffrättens allmänna del. Tredje häftet. Norstedts, Sthlm. 1964 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning XL)
- Bengtsson, B. Om domstolarnas lagprövning. SvJT 1987 s 229
- Berggren, N-O. Munck, J. Polislagen. En kommentar. Norstedts, Sthlm. 1989
- Blomberg, H. Svensk statsrätt. 2:a uppl. Uppsala. 1911
- Blomkvist, C. Rätten till självförsvar. Om tillåtet och otillåtet våld i nödsituationer. Forum, Sthlm. 1972
- Brottsbalken jämte förklaringar. Band II. Beckman, N. m.fl. Norstedts, Sthlm. 1990 (cit. BrBK II)
- Eek, H, Bring, O och Hjerner, L. Folkrätten. 4:e uppl. Norstedts, Sthlm. 1987 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning LI.)
- Ekelöf, P. O. Rättegång V. 6:e uppl. Norstedts, Sthlm. 1987 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning XLVI)
- Fahlbeck, E. Riksrättsinstitutet i 1809 års författning. Uppsala. 1924
- Finna rätt - juristens källmaterial och arbetsmetoder. Bernitz, U. m.fl. Juristförlaget, Sthlm. 1985
- Groll, L. Ny inriktning av konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Förvaltningsrättslig tidskrift 1968 s 287
- Hellner, J. Skadeståndsrätt. 4:e uppl. Juristförlaget, Sthlm. 1985

- Herlitz, N. Svensk frihet. Norstedts, Sthlm. 1943
- Herlitz, N. Svenska statsrättens grunder. 2:a uppl. Norstedts, Sthlm. 1956
- Holmberg, E, Stjernquist, N. Grundlagarna med tillhörande författningar. Norstedts, Sthlm. 1980 (cit. Holmberg/Stjernquist)
- Holmberg, E, Stjernquist, N. Vår författning. 7:e uppl. Norstedts, Sthlm. 1988
- Håstad, T. Tjänster utan uppdrag. Norstedts, Sthlm. 1973
- Jareborg, N. Brotten 1. 2:a uppl. Norstedts, Sthlm. 1984 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning XCIX)
- Jareborg, N. Brottsbalken kap. 23-24 med mera. Iustus, Uppsala. 1985
- Jareborg, N. Putativ nöd. Till tolkningen av försvarlighetsrequisiten i brottsbalkens regler om nöd och nödvärn. Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab. 1969 s 597
- Jägerskiöld, S. Offentlig rätt. Almquist & Wiksell, Sthlm. 1973
- Jägerskiöld, S. Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen. Statsvetenskaplig tidskrift 1976 s 49
- Löfmarck, M, Wennberg, S. Straffansvar. 2:a uppl. Juristförlaget, Sthlm. 1987
- Machnow, R. Kaparna och den allmänna rättsläran. Svar till professor Sundberg. Tidsskrift for rettsvitenskap 1974 s 290
- Malmgren, R. Sundberg, H G F, Petrén, G. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 9:e uppl. Norstedts, Sthlm. 1966
- Myrdal, G. Hur styrs landet ? I. Rabén & Sjögren, Sthlm. 1982
- Nyman, O. Ny författning. Aldus/Bonniers, Sthlm. 1969
- Nyman, O. Parlamentariskt regeringssätt. En av statsskickets grunder. 2:a uppl. Bonniers, Sthlm. 1985
- Petrén, G, Ragnemalm, H. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Liber, Sthlm. 1980 (cit. Petrén/Ragnemalm)
- Petrén, G. När får grundlagarna åsidosättas? SvJT 1962 s 486
- Petrén, G. Vem bestämmer om patienten på sjukhuset? Läkartidningen 1975 s 2991.
- Ricknell, L. Hur vårt statsskick fungerar. Prisma, Sthlm. 1975
- Sahlin, J. Om nödrätt i hälso- och sjukvården. Några anteckningar om juridiken på ett etiskt område. SvJT 1990 s 597
- Sjöholm, E. Den statliga nödrätten och dess problematik. SvJT 1974 s 579

- Sterzel, F. Parlamentarismen i författningen. Norstedts, Sthlm. 1983 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning CXVII)
- Sterzel, F. Riksdagens kontrollmakt. Norstedts, Sthlm. 1969 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning LVI)
- Stjernquist, N. Konstitutionelle Krisenbereitschaft und Konstitutionelles Notstandsrecht, i Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholtz, Bd II s 923 H 1966
- Stjernquist, N. Riksdagens arbete och arbetsformer. Samhälle och Riksdag Bd IV. Sthlm 1966.
- Strahl, I. Allmän straffrätt i vad angår brotten. Norstedts, Sthlm. 1976 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning LXXXVI)
- Strömberg, H. Allmän förvaltningsrätt. 14:e uppl. Liber, Malmö 1989
- Strömberg, H. Sveriges författning. 12:e uppl. Studentlitteratur, Lund 1989
- Sundberg, H G F. Statsrådets ansvarighet. Regeringsformen § 106 och 1810 års ansvarighetslag. Svensk tidskrift 1964 s 146
- Sundberg, J W F. Tre kapare och deras bidrag till den allmänna rättsläran. Tidsskrift for rettsvitenskap 1973 s 395
- Svedelius, W. E. Om statsrådets ansvarighet. Uppsala 1856



1910

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Juridiska Fakulteten i Stockholm; Skriftserien

1. *Lord Wedderburn of Charlton; Clyde W. Summers;
Ole Hasselbalch*
Arbetsrättsliga uppsatser
2. *Anders Hedman*
Ansvar och ersättning vid medicinsk verksamhet
3. *Claes Peterson*
Äganderätt, avtalsfrihet och fördelning av företagens vinster
4. *Lars Pehrson*
EG och immaterialrätten.
Gemenskapsrättens inverkan på nationell immaterialrätt
5. *Per Magnusson; Dan Såndberg*
Rättsäkerheten i fackföreningar
6. *Jan Hellner m fl*
Rationalitet och empiri i rättsvetenskapen
7. *Marianne Levin*
Rätt till egen bild
– om oauktoriserad personbilsanvändning i massmedier
8. *Peter Melz*
Kapitalvinstbeskattningens problem
– företrädesvis vid fastighetsförsäljning
9. *Sven-Olof Lodin*
Perspektiv på skatterätten
10. *André Françon*
Bernkonventionen 100 år
11. *Madeleine Löfmarck m fl*
Åtalsunderlåtelse
– Processekonomi och absolut åtalsplikt
12. *Lars Heuman*
Advokatsamfundets skiljedomsprövning av arvodestvister mellan
advokater och klienter
13. *Lars Ederwall*
Byggnadskreditivet – som säkerhet vid uppförandet av byggnader
14. *Gustaf Lindencrona*
Skattefrågor för universitetslärare vid forskning och undervisning utomlands
15. *H.W.R. Wade*
Administrative Justice in Britain Today
16. *Alf Bohlin*
Allmänna handlingar

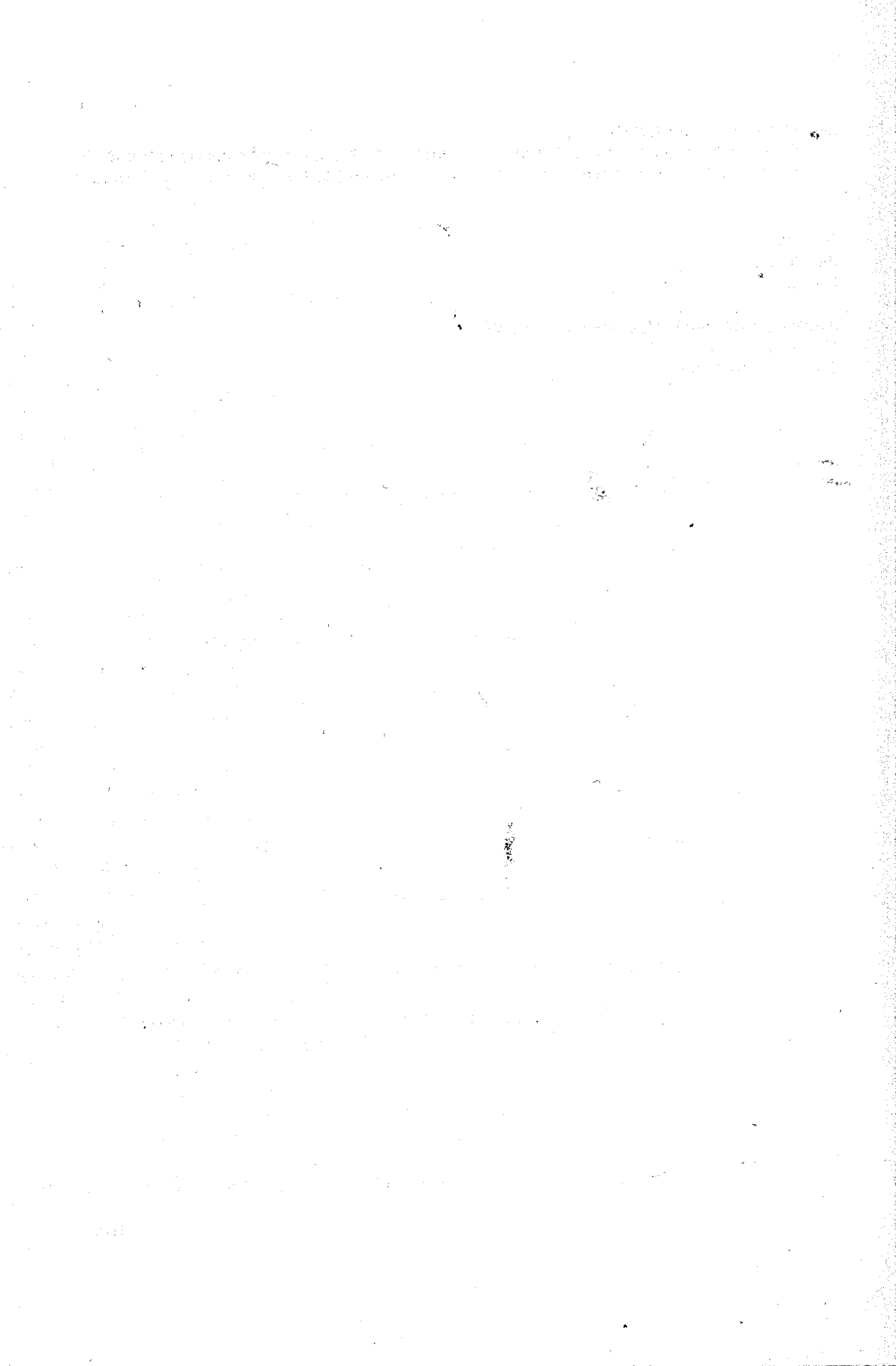
17. *Dan Lindmark; Carl Martin Roos*
Swedish Insurance Law
18. *Madeleine Löfmarck*
Insiderbrott och svindleri
– En studie av straffrättslig reglering till skydd för värdepappershandeln i USA och Sverige.
19. *Martin Ericsson*
Konvertibla vinstandelsbevis
– och den aktiebolagsrättsliga gränsdragningen mellan låneförhållande och delägarskap
20. *P.S. Atiyah*
Freedom of Contract and the New Right.
21. *Wladimir Pustogorow*
Die Formierung des Rechtsstates in der UdSSR.
22. *Torsten Bjerkén m fl*
Öppna föreläsningar i juridik höstterminen 1988–1989.
23. *Jan Rosén*
Förlagsrätt
– Rättsfrågor vid förlagsavtal
24. *Anders Knabe*
Företagsöverlåtelse
– En probleminventering. 1989 års Casselpris
25. *Hans-Gunnar Axberger*
Brottsprovokation
26. *Gunnar Karnell*
Karnell om upphovsrätt
27. *Marianne Levin*
Noveller i varumärkesrätt
28. *Anders Dereborg*
Från legal bevis teori till fri bevisprövning i svensk straffprocess
29. *Nils Wahl*
The Lugano Convention and Legal Integration
30. *Marianne Levin*
"Made in Sweden".
Vilket skydd behövs idag för geografiska ursprungsbeteckningar?
31. *Timothy A. Canova*
Monologue or Dialogue in Management Decisions.
The Duty to Negotiate and the Efficiency of Dialogue
32. *Erika Åslund*
Säljarens skadeståndsansvar
vid fel avseende indirekta skador enligt nya köplagen
33. *Peter Melz*
Bostadsbeskattningen i det nya skattesystemet
– Synpunkter på dess struktur och effekter

34. *Wolfgang Fikentscher*

Free Trade and Protection of the Environment as an Integrated Economic Value System: Outline of an Environment-Conscious Social Market Economy – A Lawyer's View

Redaktör
Jan Rosén
Docent

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet,
106 91 Stockholm
Telefon 08/16 36 46



Den konstitutionella nödrättens innebörd är omdiskuterad och osäker. Denna skrift är den första mer systematiska framställningen i ämnet. Författaren undersöker den konstitutionella nödrättens omfattning och betydelse, dels vad avser grundlagsstridigt beslutsfattande dels vad avser regeringsledamöters straffrättsliga ansvar. Reglerna om åtal mot statsråd för brott i tjänsteutövningen analyseras ur statsrättslig och straffrättslig synvinkel.

Henrik Jermsten tilldelades för denna skrift Casselpriset för bästa examensarbete vid juridiska fakulteten i Stockholm läsåret 1990/91.