

N:o 9.

Ank. Riksd. till Kansli den 22 Mars 1878, kl. 6 e. m.

Konstitutions-Utskottets Utlåtande, i anledning af väckta motioner om ändring i §§ 11, 12 och 32 Regeringsformen.

Genom en i Andra Kammaren väckt, till Konstitutions-Utskottet hänvisad motion, N:o 36, har Herr *Adlersparre* hemställt, att § 12 i Regeringsformen måtte erhålla följande, af Konstitutions-Utskottet vid 1872 års riksdag föreslagna lydelse:

”§ 12.

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan, enligt § 8, Statsrådet blifvit deröfver hört.“

eller, om emot en sådan ändring skulle förefinnas formella hinder, hvilka icke kunde undanrödjas, att Konstitutions-Utskottet då måtte föreslå, att 12 § Regeringsformen i dess nuvarande lydelse måtte erhålla nedanstående eller ett dermed lika syftande tillägg, nemligen:

”§ 12.

— — — — —
— — — Genom ministern för utrikes ärendena skola dessa mål, innan de till slutligt afgörande företagas, fullständigt meddelas Statsrådets öfriga ledamöter.”

I sammanhang härmed har Utskottet till behandling förehaft en af Herr *Hedin* väckt motion, N:o 37, deruti, beträffande nedan nämnde §§ i Regeringsformen, föreslagits:

att ur § 11 måtte uteslutas dels de ord, som bemyndigade Konungen att, på det sätt honom lämpligast syntes, låta bereda och handhafva ministeriella mål;

att i samma § blefve införd en föreskrift af samma innehåll som § 26 i senaste unionskomiténs förslag, hvilken vore så lydande: "alla meddelanden till främmande makt eller till rikenas sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom Utrikes Ministern."

att § 12 måtte förändras i enlighet med 1872 års Konstitutions-Utskotts, af Andra Kammaren gillade förslag, dock med tillägg af en bestämmelse i enlighet med sista unionskomiténs förslags § 22 mom. 3, att äfven "förberedande beslut" i ärenden, hvarom § 12 handlade, skulle i Statsrådet meddelas; samt

att undantagsstadgandet i § 32 blefve upphäfdt, i sammanhang hvarmed orden "inom riket" i första punkten af § 28 borde uteslutas.

Begge motionärerne, som vid sistlidne riksdag afgifvit förslag i enahanda syfte till ändring af §§ 11 och 12 i Regeringsformen, hafva till stöd för sina förnyade framställningar härom åberopat de af dem förut i ämnet anförda skäl; hvarjemte Herr *Hedin* i fråga om det af honom nu föreslagna upphäfvandet af § 32 och, såsom följd deraf, ändring af 1:sta punkten i § 28 Regeringsformen m. m. anført, att undantagsstadgandet i förenämnda § aldrig egt ens den svaga grund, hvarpå man kunde förmoda, att grundlagsstiftarne stödde sin uppfattning, då de nedskrefvo §§ 11—12 i 1809 års Regeringsform, nemligen behofvet af skydd för ministeriella måls sekretess; att man ej vore i stånd att inse, hvarför utnämning af sändebud hos främmande makter skulle vara undandragen den garanti för undersökning af "förtjenst och skiicklighet", som § 28 i öfriga fall velat åstadkomma genom att till "Statsrådet" förlägga utnämningen till embeten och tjänster, och som komme många embeten och tjänster till godo, hvilka måste anses vida mindre viktiga än våra representanters hos främmande makter.

Uti det utlåtande (N:o 2), som Utskottet vid sistlidne riksdag afgaf öfver motionärernes då framlagda förslag, redogjorde Utskottet först för utgången af de vid riksdagarne 1856—1858, 1859—1860 och 1872 väckta frågor om förändring i hvad § 12 Regeringsformen stadgade angående handläggningen af ärenden rörande afhandlingar och förbund med främmande makter, hvarvid Utskottet särskildt framhöll den afgörande och enligt dess mening giltiga betydelse, som vid 1872 års riksdag tillerkändes den anmärkningen, att dylika frågor, derest de komme att behandlas af sammansatt svenskt och norskt statsråd, skulle, enligt norska grundlagens föreskrift,

blifva föremål för norska regeringens utlåtande och sålunda på den vägen komma till den norska regeringens kännedom, medan de deremot, på grund af stadgandet i § 105 Regeringsformen, kunde undanhållas den svenska Riksdagen. Beträffande § 11 Regeringsformen förmälte sig Utskottet ej kunna dela den uppfattning, som innehölles uti den ene motionärens anmärkning mot stadgandet i 1:sta punkten af samma §, att Konungen egde låta bereda och handhafva de ministeriella målen på det sätt honom lämpligast syntes; hvadan Utskottet, efter att hafva jemfört stadgandena uti meranämnda § 11 med § 10 Regeringsformen, ansåg sig kunna antaga, att grundlagsstiftaren icke åsyftat att i något afseende undandraga ministern för utrikes ärendena den befattning med handhafvandet af dessa mål, honom i egenskap af föredragande och departementschef tillkomme, utan blott att medgifva undantag från det sätt för regeringsärendens beredning, som § 10 stadgade, samt att således de former, § 11 Regeringsformen föreskrefve för diplomatiska måls behandling, icke kunde anses gifva Konungen någon makt att, i strid med de allmänna konstitutionella grundsatserna, bestämma öfver dessa ärenden mera än öfver andra. Efter att vidare hafva angifvit vissa fall, då jemlikt § 8 Regeringsformen hela Statsrådet måste höras i fråga om fördrag med främmande makt, yttrade Utskottet, att de konstitutionella garantierna vore mindre att söka i förhållandet emellan Konungen och Statsrådet samt emellan Statsrådets medlemmar inbördes än uti Regeringens förhållande till Riksdagen; att, för att bereda åt Statsrådet det inflytande, som borde tillkomma detsamma, några mera genomgripande förändringar i grundlagen icke syntes erforderliga, helst sedan i följd af den vid då näst föregående riksdag vidtagna förändring i § 105 Regeringsformen en statsminister blifvit Statsrådets främste ledamot, hvilken, derest han skulle kunna fylla den åt honom afsedda uppgift, äfven borde ega ett af grundlagen tillförsäkradt inflytande på afgörandet af viktigare diplomatiska ärenden, på grund hvaraf Utskottet ansåg det mål, man ville ernå, kunna i väsentlig mån vinnas genom en sådan ändring af § 12 Regeringsformen, att Konungen skulle jemte de två der nämnde statsrådsledamöter höra statsministern, innan Han inginge i afhandlingar och förbund med främmande makter, hvarigenom vid föredragning af dessa ärenden antalet statsrådsledamöter blefve detsamma, som enligt 1867 års förslag till ny Föreningsakt emellan Sverige och Norge skulle från svensk sida vara närvarande uti det unionella Statsrådet, äfvensom genom det sammanhang, hvaruti denna § vore satt med § 11, Statsrådets egenskap af ministerielt bevarades orubbadt — i enlighet hvarmed äfven § 11 syntes böra ändras i det syfte, att statsministern skulle blifva den Konungens rådgifvare, som jemte utrikesministern i allmänhet vore närvarande vid afgörandet af viktigare ministeriella mål.

Då Konstitutions-Utskottets nu i korthet återgifna utlåtande förekom till

slutlig behandling, blef, efter det i Första Kammaren anmärkts, bland annat, att, enligt den af Utskottet föreslagna ordalydelsen till § 12 i Regeringsformen, det kunde inträffa, att endast tvenne statsrådsledamöter skulle komma att, i strid med förslaget tydligen angifna syfte, vid föredragningen inför Konungen närvara, för det fall att ministerna för utrikes ärenden tillika vore statsminister, utlåtandet af denna Kammare återförvisadt till förnyad behandling af Utskottet; hvaremot Andra Kammaren, der, såvidt af öfverläggningarne kan slutas, företrädesvis gjorde sig gällande den meningen, att Utskottet icke i nog vidsträckt mån gått motionärernes framställningar till mötes, utlåtandet förkastades med 91 röster mot 68, som afgåfvos för återremiss.

Efter öfvervägande af hvad sålunda förekommit har, beträffande den ånyo väckta frågan om ändring af § 11 Regeringsformen, Utskottet väl funnit den af nästlidna års Konstitutions-Utskott uti dess ofvan åberopade utlåtande uttalade mening, att grundlagsstiftaren genom stadgandet i nämnda §, att Konungen egde låta bereda och handhafva de ministeriella målen på det sätt Honom lämpligast syntes, icke åsyftat att i något afseende undandraga ministern för utrikes ärendena den befattning med handhafvandet af dessa mål, honom i egenskap af föredragande och departementschef tillkomme, utan blott att medgifva undantag från det sätt för regeringsärendenas beredande, som § 10 bestämde, vara stödd på fullt giltiga skäl; men då, å andra sidan, det icke torde kunna förnekas, att ordalydelsen af berörda stadgande är sådan, att den kan gifva anledning till en annan och den nyss angifna meningen motsatt tolkning af detsamma, har Utskottet trott det vara angeläget, att hvarje tvifvel i antydda hänseende blefve undanröjdt. Utskottet har föreställt sig, att detta kunde åstadkommas derigenom att, med iakttagande af Konungens rättighet att, i fråga om de ministeriella målens beredande, besluta på det sätt Honom lämpligast syntes, tillika uttryckligen förklarades, att ett sådant beredande borde ega rum genom ministern för utrikes ärendena, hvilken sålunda blefve det enda och lagliga organet för utförandet af de befallningar, Konungen kunde finna för godt att i dessa mål gifva. Bestämmandet af ett sådant förfaringsätt, hvarigenom i hvarje särskildt skede af ett ministerielt ärendes förberedande behandling Konungens beslut inhemtades af den laglige föredraganden, skulle också, såvidt Utskottet varit i tillfälle att erfara, stå i full öfverensstämmelse med det, som redan länge varit rådande vid en sådan behandling af ifrågavarande mål. Utskottet tror sig sålunda kunna antaga, att, från hvilken synpunkt, man än må betrakta paragrafens nuvarande innehåll i denna del, någon tvekan icke bör uppstå om lämpligheten af en förändring* i nu antydda syftning; och i sammanhang härmed samt för att gifva ytterligare stöd åt den åsigt, Utskottet nyss yttrat, anser Utskottet sig tillika böra föreslå, att till oftanämnda § 11 fogas ett tillägg af det innehåll, att alla meddelanden i ministeriella mål till främ-

mande makter eller till Konungens sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena. Detta förslag står i närmaste öfverensstämmelse med § 26 uti det af den senaste så kallade unionskomitén afgifna förslag till föreningsakt emellan Sverige och Norge. Att med ett tillägg till § 11 af nu angifna innehåll icke skulle komma att uttryckas eller bestämmas något annat eller mera, än som vid de ministeriella målens behandling i allmänhet redan genom en långvarig praxis gjort sig gällande, torde Utskottet få antaga vara gifvet och känt. I öfrigt har Utskottet, i likhet med 1877 års Konstitutions-Utskott, funnit denna § böra ändras i det syfte, att statsministern måtte uttryckligen nämnas såsom den Konungens rådgifvare, hvilken jemte ministern för utrikes ärendena, i allmänhet bör vara närvarande vid föredragningen af ministeriella mål. Att undantag härifrån kunna och någon gång måste ega rum antingen då, på grund af något ärendes särskilda beskaffenhet, Konungen pröfvar lämpligt att höra vederbörande departementschefer, såsom i frågor om handels- och sjöfartsfördrag samt postkonventioner m. m., eller ock till följd af tillfälliga omständigheter, såsom, bland annat, under Konungens resor till aflägsnare inrikes orter eller vistelse i Norge, lärer icke behöfva närmare utvecklas, likasom med säkerhet torde kunna antagas, att i alla sådana fall af någon större vikt, och såvidt hinder icke möter, statsministerns mening inhämtas.

Hvad åter angår de af motionärerne ifrågasatta ändringar af § 12 Regeringsformen, har Utskottet funnit sig böra i hufvudsak vidhålla hvad förlidna årets Konstitutions-Utskott i afseende derå uti dess förut åberopade utlåtande yttrat och föreslagit. Den anmärkning, som, enligt hvad ofvan uppgifvits, föranledde, att 1872 års Konstitutions-Utskotts förslag, att Statsrådet skulle, enligt § 8 nämnda grundlag, höras, innan Konungen egde att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, blef af Första Kammaren förkastadt, har, efter Utskottets förmenande, fortfarande en sådan giltighet att, äfven med tillbörligt uppskattande af de flere ganska viktiga skäl, som tala för en ändring af paragrafen i nyss antydda rigtning, Utskottet med hänsyn till nu varande unionella förhållanden och den till följd deraf från andra regeringsärenden afvikande behandling, de i förevarande § angifna, synnerligen grannliga frågor måste undergå, anser det vara ändamålslost att söka åstadkomma en så beskaffad förändring. Lika med 1877 års Konstitutions-Utskott och på de af detsamma anförda grunder, anser Utskottet det mål, man ville ernå, i väsentlig mån kunna vinnas derigenom, att paragrafen ändras så, att Konungen, innan Han ingår i afhandlingar och förbund med främmande makter, skall höra, jemte de två i samma § nämnde statsrådsledamöter, statsministern, hvilken sålunda skulle äfven i dessa frågor tillkomma det berättigade inflytande, honom såsom den främste i Konungens råd i allmänhet bör tillerkännas, och som åtminstone i alla

vigtigare fall måste för detta sitt inflytande hemta stöd i sina embetsbröders åsikter.

Under förutsättning af, att formella hinder skulle förekomma mot antagandet af 1872 års Konstitutions-Utskotts, af båda motionärerne framställda förslag om Statsrådets hörande i fråga om afhandlingar och förbund med främmande makter, har, såsom af det föregående synes, den ene motionären, Herr Adlersparre alternativt föreslagit, att § 12, sådan den nu lyder, skulle erhålla ett tillägg af det innehåll, att dessa mål, innan de till slutligt afgörande företoges, skulle genom ministern för utrikes ärendena fullständigt meddelas Statsrådets öfrige ledamöter. En förberedande föredragning af och öfverläggning om regeringsärenden i allmänhet, innan de inför Konungen i Statsrådet anmälas, är, såsom bekant, ett sedan längre tid tillbaka vedertaget bruk, och Utskottet har all anledning antaga, att detta förfaringssätt äfven eger rum i de fall, som i nämnda § afses; men Utskottet håller före, att en ovilkorlig, för hvarje sådant fall bindande regel om ett den slutliga föredragningen inför Konungen föregående meddelande icke med större nödvändighet, hvad angår nu ifrågavarande mål, än beträffande andra regeringsärenden bör i grundlagen uppställas. I öfrigt skulle en föreskrift derom stå i viss strid med stadgandet i § 11, att Konungen må af sina beslut i ministeriella mål låta till Statsrådets kunskap komma hvad Honom nyttigt synes, rörande hvilket stadgande Utskottet saknat giltig anledning att föreslå någon förändring. På nu angifna skäl har Utskottet, såsom redan antydtt är, ansett sig böra vidhålla det af Konstitutions-Utskottet vid senast förflutna riksdag afgifna förslag rörande oftanämnda grundlagsparagraf, dock med en af den under öfverläggningarne i ämnet inom Första Kammaren gjord anmärkning föranledda ändring, att för det mindre antagliga fall, att ministern för utrikes ärendena tillika vore statsminister, Konungen bör höra tvenne andra ledamöter af Statsrådet, så att i hvarje sådan regeringsangelägenhet, trenne ledamöter af Statsrådet, eller just det antal, som enligt unionskomiténs förslag borde från svensk sida deltaga i det unionella Statsrådet, skulle vid afgörandet af dessa mål vara närvarande och sig yttra.

Vidkommande slutligen Herr Hedins förslag, att utnämmandet af sändebud hos främmande makter måtte, likasom andra utnämningar och befordringar till embeten och tjänster, ega rum i Statsrådet, och att förty § 32 Regeringsformen och de i första punkten af § 28 samma grundlag förekommande orden "inom riket" skulle uteslutas, finner Utskottet sig äfven böra vidblifva det af förlidna årets Konstitutions-Utskott rörande förstnämnda § afgifna förslag. Skulle omförmälde förtroendeembetsmän utnännas i sammansatt svenskt och norskt Statsråd, såsom förhållandet är med utnämmandet af de förenade rikenas konsulter i utlandet, måste deraf följja, att norska regeringens yttrande skulle i hvarje sådan fråga inhemtas, innan den kunde inför Konungen

i det sammansatta Statsrådet föredragas, hvilket med hänsyn till de diplomatiske befattningarnes särskilda beskaffenhet och arten af den verksamhet, dessa befattningar taga i anspråk, väl icke torde vara lämpligt. Den föreslagna förändringen skulle dessutom stå i strid med de grunder, hvarpå stadgandena i redan afhandlade §§ 11 och 12 Regeringsformen med de deri af Utskottet nödiga ansedda ändringar eller tillägg sig stödja; och Utskottet anser sig alltså icke kunna biträda Herr Hedins förslag i nu angifna del.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt hemställer Utskottet,

1:o) att Riksdagen måtte i anledning af Herrar Adlersparres och Hedins motioner antaga att hvila till vidare grundlagsenlig behandling följande förändringar i

Regeringsformen:

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 11.

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, *må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt, Honom lämpligast synes. Ministern för utrikes ärenden* tillhör, att dessa mål inför Konungen föredraga och anmäla, i närvaro af någon annan Statsrådets ledamot. Är *Ministern* frånvarande, föredrage den Statsrådets ledamot, som Konungen äfven i detta fall tillkalle. Sedan Konungen af dessa embetsmän inhemtat till protokoll anförda råd, för hvilka de blifva ansvarige, fatte Konungen, i deras närvaro, besluten; åliggande det den dertill särskildt förordnade att protokollet föra. Af sådana beslut må Konungen låta till Statsrådets kunskap komma hvad Honom nyttigt synes, så att äfven någon kännedom af denna riksstyrelsens gren måtte hos Statsrådet finnas.

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, *skola på det sätt, Konungen lämpligast synes, beredas af Ministern för utrikes ärendena, hvilken det tillhör, att dessa mål anmäla och föredraga inför Konungen* i närvaro af *Statsministern eller* någon annan Statsrådets ledamot. Är *Ministern för utrikes ärendena* frånvarande, föredrage den Statsrådets ledamot, som Konungen äfven i detta fall tillkalle. Sedan Konungen af dessa embetsmän inhemtat till protokoll anförda råd, för hvilka de blifva ansvarige, fatte Konungen i deras närvaro besluten; åliggande det den dertill särskildt förordnade att protokollet föra. Af sådana beslut må Konungen låta till Statsrådets kunskap komma hvad Honom nyttigt synes, så att äfven någon kännedom af denna riksstyrelsens gren måtte hos

Statsrådet finnas. *Alla meddelanden i ministeriella mål till främmande magt eller Konungens sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom Ministern för utrikes ärendena.*

§ 12.

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande magter ingå, sedan Han, *enligt föregående §*, deröfver hört Ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådets ledamot.

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande magter ingå, sedan Han, i den ordning, föregående § stadgar, deröfver hört *Statsministern*, Ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådets ledamot, *eller, der Ministern för utrikes ärendena tillika är Statsminister, två andra tillkallade Statsrådets ledamöter.*

§ 32.

Sändebud hos främmande magter och tjänstemän vid beskickningarne nämne Konungen i *Ministerns för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådsledamots närvaro.*

Sändebud hos främmande magter och tjänstemän vid beskickningarne nämne Konungen i *närvaro af Ministern för utrikes ärendena samt Statsministern eller någon annan tillkallad Statsrådets ledamot.*

2:o) att de förevarande motionerna i öfrigt icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 22 Mars 1878.

På Utskottets vägnar:

MAGNUS HALLENBORG.

Reservationer:

af Herr *Hallenborg* emot det föreslagna tillägget till 11 § Regeringsformen;

af Herr *von Ehrenheim*, med hvilken Herr *von Möller* instämt: "Då jag, i likhet med 1877 års Konstitutions-Utskott, anser de former, som 11 § Regeringsformen föreskrifver för diplomatiska ärendens behandling, icke kunna gifva Konungen makt att i strid med de allmänna konstitutionella grundsatserna bestämna öfver dessa ärenden, och således finner den af Utskottet föreslagna förändring i §:en, såvidt den rör sådana ärendens beredning, öfverflödig, har jag icke kunnat i vidsträcktare mån instämma i det af Utskottet i afseende på denna § framställda ändringsförslag, än att §:en må erhålla följande lydelse:

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt, Honom lämpligast synes. Ministern för utrikes ärendena tillhör att dessa mål inför Konungen föredraga och anmäla, i närvaro af *Statsministern eller* någon annan Statsrådets ledamot. Är Ministern för *utrikes ärendena* frånvarande, föredrage — — — — —
 — — — — — hos Statsrådet finnas."

Herrar *Sjöbring, Gahn, de Maré* och Friherre *Koskull* hafva begärt få antecknadt, att de uti detta ärendes slutliga behandling inom Utskottet ej deltagit.