

N:o 14.

Ank. till Riksd. kansli den 2 maj 1889, kl. 12 midd.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckta motioner om ändring af gällande grundlagsbestämmelser om behandlingen af ministeriella ärenden och kommandomål.

Regeringsformen uppehåller strängt den grundsatsen, att Konungen icke må utan rådgifvares hörande fatta beslut i något regeringsärende, och såsom allmän regel stadgas i § 5, att statsrådets samtliga ledamöter ega att öfvervara alla i statsrådet förekommande ärenden. Vissa mål äro emellertid, i följd af deras särskilda beskaffenhet, enligt § 7, undantagna från föredragning i statsrådet, och särskilda föreskrifter om deras behandling meddelade. Dessa äro de ministeriella ärendena och kommandomålen.

Ministeriella ärenden, hvarmed, enligt § 11, förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, skola nemligen föredragas inför Konungen af ministern för utrikes ärendena, i närvaro af statsministern och någon annan statsrådets ledamot eller, der ministern för utrikes ärendena tillika är statsminister, två andre tillkallade statsrådsledamöter. I den följande § 12 tilläggas, att Konungen eger att ingå i afhandlingar och förbund med främmande magter, sedan han, i den ordning § 11 stadgar, hört der nämnde ledamöter af statsrådet; och är jemväl för utnämningen af sändebud hos främmande magter och tjänstemän vid beskickningarne i § 32 föreskrifven samma form som för ministeriella måls behandling.

Kommandomål åter, hvarmed, enligt § 15, förstås sådana, som Konungen, i egenskap af högste befälhafvare öfver krigsmagten till lands och sjös, omedelbarligen besörjer, afgöras af Konungen i närvaro endast af den bland krigsdepartementens chefer, till hvars departement ärendet hör.

Vid alla de af Konungen i regeringsärenden fattade beslut är vidare bunden en konstitutionel ansvarighet för den eller dem af hans rådgifvare, i hvilkas närvaro afgörandet skett, derest desse icke pligtenligt utöfvat sina embeten. Ett måls egenskap af ministerielt ärende eller kommandomål verkar således ingen ändring i statsrådets konstitutionella ansvarighet. Deremot har denna egenskap betydelse för den undersökning om statsrådets förhållande i embetet, som det tillkommer lagtina riksdags konstitutionsutskott att företaga. Under det att nemligen konstitutionsutskottet, enligt § 105 regeringsformen, jemförd med § 38 riksdagsordningen, eger äska alla de protokoll, som i statsrådet blifvit förda öfver andra mål än ministeriella ärenden och kommandomål, så föreskrifves i afseende å protokollen angående dessa båda slag af ärenden, att de må kunna fordras endast i det, som rör kända och af utskottet uppgifna händelser.

Uti två inom Första Kammaren väckta, till konstitutionsutskottet öfverlemnade motioner, n:is 55 och 57, har herr *L. O. Smith* utvecklat de grunder, enligt hvilka det, efter hans åsigt, vore nödvändigt, att för behandlingen af ministeriella ärenden och kommandomål föreskrefves samma konstitutionella former, som i allmänhet måste iakttagas, när Konungen fattar beslut i ett regeringsärende, äfvensom att konstitutionsutskottets rätt att taga kännedom om statsrådets embetsförvaltning utsträcktes till alla mål af de nämnda båda slagen, och icke vore inskränkt till sådana, som af konstitutionsutskottet särskildt uppgäfves.

Då ifrågavarande motioner hänvisa till hvarandra, samt de föreslagna ändringarne delvis angå samma grundlagsparagrafer, har utskottet ansett lämpligt att i samma utlåtande afgifva yttrande öfver dem båda.

I *motionen n:o 55* hemställer herr *Smith*:

att § 11 regeringsformen förändras till följande lydelse:

»Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, skola af ministern för utrikes ärendena beredas och inför Konungen i statsrådet föredragas. Alla meddelanden i ministeriella mål till främmande magt eller Konungens sändebud i utlandet skola, efter föregående behandling i statsrådet, utan afseende å ärendets beskaffenhet ske genom ministern för utrikes ärendena»;

att § 12 regeringsformen må erhålla denna lydelse:

»Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande magt ingå, sedan, enligt 8 §, statsrådet deröfver blifvit hördt, dock att Riksdagens konstitutionella rätt i aftal med främmande magt förbehålles, der den af detsamma beröres»;

att § 7 regeringsformen förändras sålunda:

»Alla regeringsärenden skola inför Konungen i statsrådet föredragas och der afgöras»;

att § 105 regeringsformen erhåller följande förändrade lydelse:

»Lagtima Riksdags konstitutionsutskott ege att äska de protokoll, som uti statsrådet blifvit förda»;

att orden: »Med undantag af dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i hvad som rörer kända och af utskottet uppgifna händelser kunna fordras», i § 38 riksdagsordningen, skola uteslutas;

att § 32 regeringsformen upphäfves;

att orden: »inom riket» i första punkten af § 28 regeringsformen uteslutas.

I *motionen n:o 57* föreslår herr Smith:

att ur § 7 regeringsformen uteslutas orden: »med undantag af sådana, som i 11 och 15 §§ omförmälas»;

att § 15 regeringsformen upphäfves;

att ur § 38 regeringsformen uteslutas orden: »utom i kommandomål»;

att ur § 105 regeringsformen uteslutas orden: »utom dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i det, som rörer allmänt kända och af utskottet uppgifna händelser, må kunna fordras»;

att ur § 38 riksdagsordningen uteslutas orden: »med undantag af dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i hvad som rörer kända och af utskottet uppgifna händelser, kunna fordras»;

hvarjemte motionären, utan att framställa något yrkande, uttalar såsom sin mening, att, i händelse af bifall till hans i sistnämnda motion väckta förslag, orden: »eller den embetsman, som i kommandomål Konungen råd gifvit», samt orden: »Konungens rådgifvare i kommandomål» i § 106 regeringsformen, äfvensom orden: »i de fall, här nedanföre stadgas» i § 4 af samma grundlag lära blifva öfverflödiga och böra utgå.

Två alldeles lika lydande förslag hafva framstälts af samme motionär i första och tredje punkterna af hans inom Första Kammaren väckta,

till utskottet jemväl remitterade motion, n:o 54, hvilken emellertid icke innehåller en så utförlig motivering, som omförmälda motioner, n:is 55 och 57.

Hvad först beträffar motionen n:o 55, så öfverensstämman de deri framlagda grundlagsändringsförslagen i hufvudsak med dem, som vid 1884 års riksdag af herr Hedin väcktes, till beredande af säkrare garantier för diplomatiska ärendens behandling. Sistnämnda motion blef af konstitutionsutskottet afstyrkt på den grund, att vid nästföregående riksdag till hvilande för vidare grundlagsenlig behandling antagits ett af utskottet afgifvet förslag till ändring af §§ 11, 12 och 32 regeringsformen, hvilket förslag föranledts af en af herr Asklöf väckt motion, deruti alla de af herr Hedin framställda hufvudsakliga yrkandena funnos upptagna. Vid sådant förhållande ansåg utskottet någon annan lagförändring icke skäpligen böra ifrågakomma än den, som det hvilande förslaget innebar. Herr Hedins förslag blef visserligen antaget af Andra Kammaren, men förkastadt af Första Kammaren. Vid 1885 års riksdag antogs förenämnda hvilande förslag, hvilket jemväl af Konungen godkändes, i följd hvaraf nyss omförmälda paragrafer i regeringsformen erhöillo sin nuvarande lydelse. I stället för att de ärenden, som angå vårt förhållande till främmande magter, enligt regeringsformens ursprungliga lydelse, af Konungen afgjorts efter föredragning af ministern för utrikes ärendena, i närvaro af blott en annan ledamot af statsrådet, blef nu formen för deras behandling den, som här ofvan af utskottet angifvits.

Då således grundlagen i hithörande delar nyligen blifvit ändrad, samt Riksdagen i sammanhang dermed ogillat förslag, hvilka gått i samma rigtning, som de nu föreliggande, finner utskottet redan af detta skäl sig icke böra understödja desamma. Utskottet vill emellertid framhålla några särskilda betänkligheter mot ett antagande af motionärens förslag.

Det har förut vid behandlingen af förslag om ändring af § 12 regeringsformen i det syfte, att Konungen skulle före ingåendet af afhandlingar och förbund med främmande magter höra hela statsrådet, blifvit inom Riksdagen och af konstitutionsutskottet anmärkt, att, då den norska grundlagen innehåller, att alla protokoll, som föras inför norska regeringen, skola delgifvas stortinget, samt norska regeringens utlåtande enligt regeln måste inhentas i alla de frågor angående afhandlingar och förbund med främmande magter, hvilka i sammansatt statsråd behandlas, deraf skulle uppstå den följd, att norska stortinget finge del af dessa samma frågor, om hvilka emellertid svenska riksdagen icke erhöille någon kännedom. Denna anmärkning eger, enligt utskottets

åsigt, fortfarande giltighet. Då dessutom icke utan fara för bibehållandet af det goda förståndet med främmande magter den tystnad kan äfventyras, som försigtigheten oftast bjuder att iakttaga angående viktigare diplomatiska underhandlingar, synes det icke under alla förhållanden vara lämpligt, att kännedomen derom sprides vare sig bland medlemmar af svenska riksdagen eller norska storthinget.

Från synpunkten af bestående unionella förhållanden framträder ännu en betänklighet mot antagandet af motionärens förslag. Ministeriella ärenden, såsom i allmänhet rörande båda rikena, skulle, för den händelse motionärens förslag antoges, enligt § 5 riksakten, behandlas i sammansatt statsråd. Häraf blefve en följd, att det norska statsrådet, dels derigenom att de medlemmar af detsamma, som åtfölja Konungen, hafva säte i ett dylikt statsråd, dels ock derigenom att den i Norge varande regeringens betänkande skall inhemtas i mål, som förekomma i sammansatt statsråd, erhöle ett väsentligen ökad inflytande på afgörandet af sådana mål. Men att öka Norges inflytande i fråga om behandlingen af ämnen, som röra de förenade rikenas förhållande till främmande magter, utan att på samma gång de stadganden förändras, som angå Norges deltagande i det gemensamma försvaret, kan utskottet icke finna tillrädligt.

Till sist vill utskottet påpeka det olämpliga deruti, att, enligt § 11 regeringsformen, sådan dess lydelse af motionären föreslagits, *alla* meddelanden i ministeriella mål till Konungens sändebud i utlandet skulle först behandlas i statsrådet, innan ministern för utrikes ärendena finge aflåta någon skrifvelse till sändebudet. Att vid hvarje stadium af en diplomatisk förhandling höra det unionella statsrådet skulle, med afseende på den skyndsamhet, som vid dylika ärendens handläggning ofta måste iakttagas, stundom finnas olämpligt, må hända till och med överkställbart. Den föreslagna åtgärden synes vara så mycket mindre nödvändig, som ministern för utrikes ärendena, enär saken till slut skulle handläggas i ett unionelt statsråd, måste redan på förhand hafva förskaffat sig kännedom om och taga hänsyn till de åsikter, som äro herskande inom begge rikenas statsråd, för att icke i det afgörande ögonblicket sakna understöd af sina kolleger. Utskottet anser dessutom, att föregående muntliga eller skriftliga meddelanden emellan utrikesministern och Kongl. Maj:ts sändebud i utlandet eller härvarande främmande beskickningar oftast torde vara att betrakta såsom en sådan ärendenas beredning, som jemlikt § 10 tillkommer föredraganden. Innehåller meddelandet till sändebudet endast »föreskrifter och erinringar om verkställighet af utfärdade beslut», synes åläggandet för nämnde minister att

föredraga detsamma i statsrådet komma att ej stå väl tillsammans med § 38 regeringsformen, enligt hvilka dylika föreskrifter och erinringar »må af departementschefer omedelbarligen kunna till vederbörande expedieras».

Vidkommande härefter motionen n:o 57, så synes den deri föreslagna behandlingen af kommandomål icke vara nödig.

Att uppgifva hvilka ärenden rätteligen äro att hänföra till kommandomål, låter sig svårigen göra utan ett allt för vidlyftigt uppräknande, ty begreppet har hufvudsakligen blifvit genom praxis bestämdt. I en kongl. proposition af den 31 mars 1818 till rikets ständer angifvas emellertid kommandomål såsom »sådana enkla militäriska mål, som icke efter grundlagen höra till föredragning i statsrådet och statssekreterarnes expedition; icke leda till stiftande af nya, icke till ändring, förklaring eller rubbning af gällande lagar och allmänna ekonomiska författningar, eller uti dispositioner af allmänna medel». Dessa grundsatser hade redan fått sitt uttryck i kongl. instruktionen den 24 januari 1815 angående de göromål, som i fredstid då ålago generaladjutanten för armén, hvilken före år 1840 var Konungens rådgifvare i dithörande kommandomål. Jemföres nämnda instruktion med senare utfärdade föreskrifter, visar sig, att till kommandomål höra, bland annat, expedition af alla ordres inom armén om truppers uppbrott och marsch; verkställigheten af gällande reglementen; meddelandet af tjänstledighet; utfärdande af instruktioner för officerare, åt hvilka uppdragas särskilda beskickningar i militära ändamål; approbation å modeller för arméns beklädnad och ekipering.

Då kommandomålen således afse rena verkställighetsföreskrifter, synes det icke vara af behovet påkalladt, ej heller lämpligt, att för deras behandling stadga andra, mer betungande, former än de gällande, helst chefen för vederbörande krigsdepartement numera föredrager kommandomålen och således alltid skall öfvervaka, att intet regeringsärende, som hör till handläggning i statsrådet, föredrages såsom kommandomål. Dessutom är under vissa förutsättningar i afseende på dessa mål ett särskildt förfarande föreskrifvet. Finner nemligen Konungens rådgifvare i kommandomål, att de företag, Konungen åsyftar, äro af en vådlig riktning eller omfattning eller grundade på ovissa medel att dem utföra, åligger det honom att föreslå, att två eller flere af närvarande högre militära embetsmän måtte tillkallas för att bilda ett krigsråd. Bifaller Konungen detta förslag, har krigsrådet att till protokoll anföra sina tankar om den föreliggande frågan. Det lär väl knappast kunna antagas,

att Konungen företager en åtgärd, som blifvit afstyrt af vederbörande departementschef jemte en dylik nämnd.

Motionärens förslag att utsträcka konstitutionsutskottets granskningsrätt till alla kommandomål som inför Konungen föredragas, skulle medföra en skyldighet, hvilken nu icke finnes, nemligen att öfver dessa mål protokoll alltid måste föras. Då den skyndsamhet, hvarmed dylika mål ofta behöfva afgöras, genom en sådan omgång kunde tillspillo gifvas, vill utskottet icke tillstyrka en föreskrift om ovilkorlig skyldighet till protokollsföring i hithörande mål, liksom utskottet icke finner en vidsträcktare granskningsrätt än som med afseende på dem redan är stadgad, vara erforderlig.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt, får utskottet hemställa:

- 1:o att herr Smiths ifrågavarande motion n:o 55 icke måtte någon Riksdagens åtgärd föranleda; samt
- 2:o att herr Smiths ifrågavarande motion n:o 57 icke måtte någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 2 maj 1889.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.