

N:o 1.

Af Herr A. Adlersparre: Om ändring af 12 § Regeringsformen.

Alla medgifva att krig är ett förfärligt ondt, hvilket stundom icke kan undvikas, men aldrig borde framkallas utan noga öfvervägande af alla de skäl, som tala för och emot detsamma. Historien visar dock, att krig alltför ofta tillkommit genom obetänksamma och förhastade beslut, då såråd fåfänga, egennytta eller ärelystnad varit den rådande bevekelsegrunden, och föga afseende fästats vid hvad eget land derigenom komme att lida.

Från obetänksam krigsförklaring skyddar oss grundlagen, så vidt möjligt är. Regeringsformens 13 §, som medgifver Konungen rätt att börja krig, föreskrifver likväl, att innan detta beslut fattas, skall Konungen kalla Statsrådets samtliga ledamöter, för dem framställa de skäl och omständigheter, som härvid till öfvervägande förekomma, och deröfver fordra deras yttranden, hvilka de skola hvar för sig, med den ansvarighet 107 § Regeringsformen bestämmer, till protokollet afgifva. Först sedan denna mångsidiga pröfning egt rum, eger Konungen makt att fatta det beslut honom bäst synes.

Så till vida är allt väl. Men den omtanke, som föreskrifver samtliga Statsrådets hörande när frågan gäller att börja krig, saknas då beslut skola fattas om löften och aftal, hvilka binda riket vid eller ställa det fiendtligt emot andra stater. Enligt 12 § Regeringsformen eger Konungen att ingå i afhandlingar och förbund med främmande makter, efter att hafva hört Ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådets ledamot. Här föreskrifves icke att Statsrådets samtliga ledamöter skola höras.

Afhandlingar och förbund kunna dock vara af den beskaffenhet, att de föra till krig lika visst som direkt och öppen krigsförklaring. Erfarenheten har äfven visat, att under dylika förhandlingar, likasom

Bih. till Riksd. Prot. 1877. 1 Saml. 2 Afd. 2 Band. 1 Häft.

när krig är i fråga, spela bedrägliga förhoppningar om rikligt understöd, landvinning, krigsära och makt en viktig roll, öfverväldiga förnuftet och locka till förbindelser, hvilka kunna leda derhän, att ej allenast krona och spira äfventyras utan ock hela rikets framtida väl och sjelfständighet.

Emot dessa faror ger Regeringsformens 12 § icke den säkerhet, som den kunde och borde gifva. Endast tvänne statsråds-ledamöters hörande kan icke vara nog i frågor, som för riket äro af yttersta vikt, och vid hvilkas afgörande fordras fullständig kännedom af landets inre ställning, jemte den mångsidigaste skarpsinnighet för att ej af bedrägliga förespeglingar öfverlistas. Icke heller godtgöras möjligen begångna fel genom nådig tillämpning af slutorden i Regeringsformens 11 §, der det heter: »af sådana beslut må Konungen låta till Statsrådets kunskap komma, hvad Honom nyttigt synes» — det vill säga när den viktiga frågan redan är beslutad och ingen ändring deri står att göra, då må Statsrådets ledamöter få någon kännedom om den lycka eller olycka, som förestår.

Det betänkande 1809 års Konstitutions-Utskott aflät rörande förslaget till den nuvarande Regeringsformen — af Utskottet uppgjort »inom tvänne veckors förlopp» — upptager såsom motivering till denna grundlags 11 och 12 §§, att fäderneslandets dåvarande ställning var sådan, att det icke med egna krafter allena syntes kunna upprätthålla sin sjelfständighet, hvilken då berodde af de förbund med andra makter, som en klok styrelse kunde vinna, »men hvilka aldrig, i den stund de »slutas, kunna underkastas den offentliga pröfningen och de långa betänkligheterna af en lagstiftande eller också blott af en talrik rådgifvande *corps*.»

Denna motivering är dock öppen för anmärkning. Så litet tillit bör väl icke hysas till förtroendemännen kring Konungens rådsbord, att rådslagen, när de böra hemlighållas, måste antagas blifva lika med »offentlig pröfning». Och om man i frågor, hvilka för riket äro af högsta vikt, åsidosätter den mångsidiga pröfning, som erhålles genom Statsrådets hörande, och detta för att befrias från »långa betänkligheter», så botar man ett ondt med ett annat tiofaldigt värre.

Också har 12 § Regeringsformen vid flera riksdagar varit föremål för ändringsförslag. Vid 1856—1858 årens riksdag inkom dåvarande Konstitutions-Utskott med memorial, hvori den ändring af sagde paragraf föreslogs, att Konungen må sluta afhandlingar och förbund »sedan Han, enligt 8 §, deröfver hört Statsrådets samtliga ledamöter». Utskottet anförde ibland annat, att det ej kunde vara med grundlagens anda för- enligt, eller med dess öfriga stadganden följdriktigt sammanhängande, att

Konungen egde i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan Han deröfver hört endast Ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådets ledamot, då t. ex. vid en mindre väsendtlig förändring af en redan gällande författning erfordras, enligt 8 §, att Statsrådets samtliga ledamöter, der de icke laga förfall ega, skola vara tillstädes. Vidare yttrade Utskottet, att det må väl dragas i tvifvel, huruvida Ministern för utrikes ärendena, med tilläfsventyrs ett mång-årigt vistande i främmande länder, alltid kunde vara med de inom landet rådande förhållanden så förtrogen, att han derigenom borde företrädesvis anses lämplig att i ämnen af sådan beskaffenhet gifva Konungen råd, med biträde af endast en statsrådsledamot.

Konstitutions-Utskottets förslag blef, med en mindre redaktionsförändring, hvilande till vidare grundlagsenlig behandling, men vid den följande riksdagen afslaget, genom vägradt bifall af tvänne stånd.

Under samma riksdag, 1859—1860, upptogs den viktiga frågan ånyo. Dåvarande Konstitutions-Utskott föreslog, att 12 § Regeringsformen i hvad rörer *afhandlingar* måtte blifva oförändrad, hvaremot i afseende å *förbund* det skulle heta: »men förbund må ej slutas innan, enligt 8 §, Statsrådet deröfver blifvit hört».

Äfven detta förslag blef hvilande till vidare grundlagsenlig behandling, men föll sedermera, förnämligast derföre, att det svårigen kunde uppdragas någon bestämd skilnad emellan *afhandlingar* och *förbund*.

Vid 1871 års riksdag aflät Kongl. Maj:t proposition till en ny Föreningsakt. Dess 22 § innehöll ibland annat: »vill Konungen afsluta eller upphäfva förbund, traktat, konvention eller annat dylikt aftal med främmande makt, skall, om än frågan omedelbart angår allenast det ena af rikena, målets afgörande ske i det unionella Statsrådet».

Den svensk-norska komité, som hade uppgjort förslaget till denna Föreningsakt, yttrade såsom motiv för nämnda 22 §, att den då, och ännu i dag, gällande föreskriften för behandlingen af diplomatiska ärenden i konstitutionellt afseende icke medförde tillräcklig trygghet; och komitén uttalade sin åsigt vara, att »innan de viktigaste diplomatiska ärenden till slutligt afgörande företagas, Konungens samtliga konstitutionella rådgifvare böra lemnas tillfälle att deri yttra sig». Komitén ansåg detta lämpligast böra ske derigenom, att dessa ärenden behandlades i unionelt Statsråd — d. v. s. att minst trenne statsråds-ledamöter från hvardera riket skulle vara närvarande.

Förslaget till den nya Föreningsakten blef dock både af Riksdagen och Stortinget afslaget, och det goda föll med det, som icke kunde godkännas.

Senast föreslog Konstitutions-Utskottet vid 1872 års riksdag, att 12 § Regeringsformen skulle få följande lydelse: »Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan, enligt 8 §, Statsrådet blifvit deröfver hört».

När detta förslag i Kamrarna föredrogs, anmärktes af en ledamot af Första Kammaren, att ehuru förslaget var principiellt riktigt, formella skäl hindrade dess antagande.

Dessa skäl hvilade på följande grundlagsbestämmelser: om afhandlingar och förbund med främmande makter — hvilka äro mål, som angå båda rikena, — skulle behandlas i enlighet med Regeringsformens 8 §, så måste, enligt 5 § Riksakten, norska Statsministern och tvänne norska Statsråd vid föredragningen vara närvarande och norska Regeringens betänkande inhemtas, hvarföre det äfven blefve nödvändigt, att norska Regeringen finge kännedom om de handlingar, på hvilka betänkandet skulle stödja sig. Men när norska grundlagens 30 § föreskrifver, att protokoll skall föras öfver de ärenden, som i norska Regeringen behandlas, så måste också redogörelse för de diplomatiska förhandlingarne i protokollet upptagas; och då Stortinget, enligt norska grundlagens 75 §, eger rätt att granska den norska Regeringens protokoll med dertill hörande handlingar, så blefve deraf följden, att diplomatiska ärenden, som borde hållas hemliga, och hvilka 105 § Regeringsformen hindrar svenska Riksdagen att få del af, komme att meddelas Stortinget samt kunde, enligt norska grundlagens 84 §, äfven tryckas och offentliggöras.

Den framställda anmärkningen hade till följd, att Konstitutions-Utskottets förslag drabbades af samma öde som dess föregångare; det blef icke ens hvilande till vidare grundlagsenlig behandling, utan afslogs genast.

Dessa många ändringsförslag visa emellertid huru föga den nuvarande 12 § Regeringsformen uppbäres af allmänna tänkesättet. Om dessa förslag i viss mån haft olika lydelse, hafva de dock alla deri varit öfverens, att afhandlingar om förbund med främmande makter äro ärenden, hvilka fordra större säkerhet mot förhastade beslut, en mångsidigare och mera omfattande pröfning, än den i Regeringsformen nu föreskrifna. Att detta fortfarande är den allmänna åsigten torde icke kunna bestridas.

Denna Regeringsformens brist, i och för sig behjertansvärd, är det så mycket mer nu, då på dess afhjelpande väsendtligen kan bero lösningen utaf en annan af dagens stora frågor. Ger Regeringsformen icke trygghet mot obetänksam inblandning i andra staters stridigheter, är säkerheten emot vidt utsväfvande utrikes politik icke hvad den med rätta kunde och borde vara, så kan deraf framkallas vägran till de upp-

offringar, som fordras för ett tidsenligt ordnande af vårt försvar. Motvilliga finnas alltid, och för dem ligger det förebärande nära till hands, att en föryngrad och kraftig härordning kunde tända hågen för äfventyrliga allianser och förbund; att, då grundlagen icke deremot eger nog återhållande kraft, blomman af landets manliga befolkning kunde blifva offer för obetänksam krigslystnad, samt att klokheten derföre bjuder att icke skapa en så vådlig lockelse.

Visserligen kan det icke sägas att ett sådant missbruk af rikets krafter nu vore att befara, men det står alltid öppet att hänvisa till framtiden, då förhållandena kunna blifva olika mot de närvarande.

När dessa och dylika invändningar mot en tidsenlig arméorganisation kunna undanröddjas, bör icke spelrum lemnas för desamma, helst då andra fullt berättigade skäl påkalla grundlagsändringen.

Beträffande den nyssnämnda i Första Kammaren framställda anmärkningen, kan den icke förnekas grundlagsenlig befogenhet. Emot densamma kan dock anföras, att Konstitutions-Utskottets förslag, eller ett dermed liknande förfaringssätt, vid flera tillfällen och utan den befarade olägenheten varit tillämpadt. Förutnämnda svensk-norska komité, som 1867 utarbetade Kongl. Maj:ts förslag till Föreningsakten, meddelar i sitt betänkande (sid. 16 & 37), hurusom på senare tider flera af de viktigaste angelägenheter rörande de förenade rikenas förhållande till främmande makter föredragits i sammansatt Statsråd, med det iakttagande, att å protokollet öfver dessa mål antecknats: *ministeriella ärenden*. Har sådant under flera år kunnat ske utan obehörigt afslöjande af diplomatiska hemligheter och utan att medföra kollision med norska Stortinget, så borde det icke vara omöjligt att nu gifva detta förfaringssätt grundlagsenlig helgd. Å andra sidan får dock icke förbises, att den paragraf i norska grundlagen, som berättigar Stortinget att granska norska Regeringens protokoll, icke undantager protokoll öfver ministeriella mål, hvarföre det icke finnes någon konstitutionel säkerhet för, att det skydd, som hittills omgärdat dessa protokoll, ej framdeles kan blifva bestridt och sålunda föranleda en grundlagskonflikt.

Här finnas alltså skäl så väl för som emot den vid 1872 års riksdag föreslagna ändringen; och då frågan är af alltför stor vikt för att lemnas stillastående, i afvakten på en ny Föreningsakt, måste hon änyo upptagas, för att på ett eller annat sätt erhålla en nöjaktig lösning.

Afven om Riksakten, i förening med norska grundlagen, lägger hinder emot det förslag, som 1872 års Konstitutions-Utskott aflät, så är derföre icke vägen stängd till det mål man vill nå, nemligen att diplomatiska ärenden, som omfatta afhandlingar och förbund med främmande

makter, erhålla, innan de afgöras, en för landet mera betryggande pröfning än 12 § Regeringsformen nu föreskrifver.

Om Regeringsformens 12 §, i olikhet med 11 §:s antydan om hvad som *må* ske, finge det tillägg, att de i denna 12 § berörda ärenden *skola*, innan de till slutligt afgörande företagas, genom Ministern för utrikes ärendena Statsrådet meddelas, så vore dermed vunnet det hufvudsakligaste af hvad man ville.

Man kan nemligen icke tänka sig, att Statsrådets ledamöter, när de erhöle full kännedom om tillämnade beslut, hvilka för riket innebure fara, skulle genom stillatigande eller svaga protester göra sig moraliskt medskyldiga till hvad de ogillade; helt visst skulle alltid någon röst höjas, och draga de andras med sig, till kraftiga påminnelser och föreställningar emot den äfventyrliga politiken. Hos män med så upphöjd samhällsställning som Konungens konstitutionella rådgifvare måste förut-sättas medvetandet af en högre ansvarighetslag än 106 och 107 §§ Regeringsformen; för dem måste Konungens sanna ära, fäderneslandets väl och det moraliska ansvaret inför samtid och efterverld gälla mer än förlusten af embete eller tillfällig gunst. Hvad pligten kräfde i så viktiga frågor kunde icke uraktlåtas.

Och underligt vore om varningar grundade på tydlig och klar sakkännedom, lojalt och frimodigt uttalade, skulle blifva utan verkan förspilda eller hafva mindre inflytande derföre, att de icke voro af grundlagen bokstafligen anbefalda. Något sådant är numera icke sannolikt och har dessutom erfarenhetens vittnesbörd emot sig.

Det synes derföre, att ett tillägg till 12 § Regeringsformen, i den riktning som här är föreslagen, skulle betrygga säkerheten mot förhastade beslut i förbemälda viktiga ärenden.

Det föreslagna tillägget skulle icke i minsta mån rubba grundlagens anda. Hvarken blefve Konungens makt och myndighet derigenom inskränkt, eller Riksdagens vidgad, ej heller utrikes politiken gjord beroende af parlamentariska beslut. Deremot skulle den föreslagna ändringen fastare och tydligare bestämma en i Regeringsformen redan antydd tanke och ställa dess 12 § i närmare sammanhang med grundlagens öfriga stadganden.

I öfverensstämmelse med hvad här blifvit anfördt och under förutsättning, att nu bestående förhållanden emellan de förenade rikena icke medgifva ändring af 12 § Regeringsformen på sätt vid 1872 års riksdag föreslogs, tillåter jag mig vördsamt hemställa, att vid innevarande riksdag Konstitutions-Utskottet måtte till grundlagsenlig behandling före-

slå, att § 12 Regeringsformen i dess nuvarande lydelse erhåller 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 Statsrådet.

Stockholm den 17 Januari 1877.

A. Adlersparre.
