

är för Hans Majestäts ekonomi behöflig, utan mera behof är af nöden att genom utarrendering af berörda egendom bereda statsverket en årlig inkomst som, åtminstone i någon mån, kan underlätta dess år efter år ökade utgifter, hvilka isynnerhet fjerde och femte Hufvudtitlarne i milliontals kronor kräfva. Alltså tager jag mig friheten vördsamt föreslå:

Att Tullgarns Kungsgård med hvad dertill hörer må för statens räkning utarrenderas på tjugu år och årliga arrendet till statsverket ingå.

Om remiss till vederbörligt Utskott anhålles.

Stockholm den 24 Januari 1877.

A. P. Lind.

N:o 21.

Af Herr S. A. Hedin: Om ändring af Regeringsformens §§ 11—12.

Regeringsformen har, § 8, såsom allmän regel stadgat, att intet »regeringsärende», äfven det allra obetydligaste, må af Konungen afgöras, »derest icke minst tre af statsråden, utom vederbörande föredragande, tillstädes äro.» När Regeringsformen från denna regel undantager, jemte de i § 15 afhandlade kommandomålen, äfven ministeriella ärenden enligt §§ 11—12 (och 32), har den, utan några därför af grundlagsförfattarne angifna skäl, för dessa ärendens behandling stadgat former, hvilka strida mot en af det nya statsskickets grundsatser och ännu mer mot nutidens konstitutionella begrepp och anspråk, samt hvilkas olämplighet blifvit af erfaren-

heten ådagalagd. Motsägelsen är endast allt för påfallande mellan, *å ena sidan*, de grundlagsstadganden, som påbjuda, huru äfven de oviktigaste inrikes ärenden skola af en konstitutionelt ansvarig föredragande »beredas» (§ 10), och att de ej kunna af Konungen afgöras i närvaro af mindre än fyra rådgifvare, samt att alla rådgifvarne, der ej laga förfall hindrar, skola öfvervara hvarje mål som angår t. ex. förtydligande ändring af någon rad i en »allmän författning» — och, *å andra sidan*, de bestämmelser, enligt hvilka Konungen kan efter godtfinnande låta bereda och handhafva och i närvaro af blott två rådgifvare besluta afhandlingar och förbund med främmande makt, hvilka kunna ingripa i den enskildes rättsförhållanden, lägga band på Riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmyndighet, ja förbereda landets indragande i krigiska förvecklingar.

Det är anmärkningsvärdt, att 1809 års Konstitutionsutskott, som jemförelsevis utförligt motiverat Konungens rätt att, utan *Riksdagens* hörande, börja krig, sluta fred, ingå i afhandlingar och förbund, ej gifvit några skäl hvarför det ville äfven undandraga *Statsrådet* de ministeriella målens behandling. I sjelfva verket stå ock bestämmelserna om de senare rent af i uppenbar strid med Utskottets egna motiver för andra stadganden i Regeringsformen. De i Utskottets motivering för Konungens rätt att, Riksdagen oåtspord, förklara krig förekommande, så ofta åberopade orden, att »de flesta krig äro började i kabinetten, innan de utbryta på fälten», innehålla sålunda ett kraftigt skäl att inom statsrådet förlägga garantien mot en äfventyrlig utrikes politik, och följaktligen ett kraftigt skäl emot dessa §§ 11—12, som ej blott undandraga statsrådet inflytelse å afslutandet af afhandlingar och förbund med främmande makter, utan till och med rycka beredandet af alla de mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, undan *hvarje* konstitutionel inflytelse. Beredandet af dessa mål får ega rum på det sätt, Konungen lämpligast synes, således utan *någon* ansvarig rådgifvares medverkan, och beslutet, sedan underhandlingarna fortskridit så långt att det är lika betänkligt att gå fram som att draga sig tillbaka, får fattas med endast *två* rådgifvares vetskap. Mot det syfte, 1809 års Konstitutionsutskott, å ett annat ställe i sitt berömda memorial om Regeringsformen, säger sig ha haft för ögonen vid utskandet af gränserna och villkoren för Konungens makt att styra, står det nyss anförda stadgandet i § 11 i en ej mindre tydlig motsägelse. Utskottet säger sig nämligen hafva velat draga försorg om, att Konungens beslut icke kunna förhastadt fattas, icke bestämmas efter ensidiga underättelser och råd af dolda personer utan ansvarighet.» Men för just denna

våda har Utskottet likväl öppnat dörren på vid gafvel genom föreskriften i § 11, att ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå förhållandet till främmande makter, må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt, honom lämpligast synes.

Att de grundlagsstadgade formerna för behandlingen af de mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, äro otillfredsställande, har ock länge varit insedt. Det förtjenar att påpekas, att det första steget till en rättelse försöktes år 1856—1858 årens riksdag och föranleddes af de under den 21 November 1855 mellan de förenade rikena samt Frankrike och England afslutade traktater. Det senaste försöket att afhjelpa den efter 1855 af en ännu mer talande erfarenhet (från år 1863) ådaga-lagda bristen skedde genom Konstitutions-utskottets memorial N:o 4 år 1872, hvilket af Andra Kammaren antogs, men af den Första förkastades.

Såväl 1872 års förslag, som det femton år tidigare förslaget, synas mig emellertid endast i mycket ringa mån egnade att åstadkomma den rättelse, som erfarenheten visat vara af behovet påkallad, emedan dessa förslag inskränkte sig till sådan ändring af § 12, att besluten i frågor om afhandlingar och förbund skulle förläggas till statsrådet, men lemnade orubbad § 11, som öfverlemnar åt Konungen att, med förbigående af utrikesministern och de officiella sändebuden, pläga underhandlingar med främmande makter och sålunda föra t. ex. frågan om en offensiv allians till den punkt, att det, när det slutliga formella afgörandet skall inför ansvarige rådgifvare företagas, kan synas desse vara ej mindre komprometterande eller äfventyrligt att till aftalets verkställande säga ett *nej*, som kunde framkalla förbittring och hämnd, än att säga sitt *ja* till företaget, som vore »af en vådlig rigtning eller omfattning eller grundade på ovissa eller otillräckliga medel att dem utföra.» Den garanti, som afsågs genom den 1872 föreslagna ändringen af § 12, är tydligen mera skenbar än verklig, så länge § 11 lemnas oförändrad. Erfarenheten upplyser oss om, att § 12, formulerad så som 1872 föreslogs, ej skulle ha förebyggt vare sig de, bakom de officiella organens rygg förda, underhandlingar, som ledde till Novembertraktaten, eller de för Sverige komprometterande aftal år 1863, hvilka ledde till en outplånlig förödmjukelse.

En ledamot af sista unionskomitén, professoren vid Kristiania universitet T. H. Aschehoug, yttrar i sin skrift »Om Unionskomiteens Udkast til en ny Foreningsakt» (s. 196):

— — — »Denne Behandlingsområde af Anliggender vedkommende Forholdet till fremmede magter er utilfredsstillende endog for Sverige.

For det Förste forpligter Regeringsformen Kongen alene til at lade Udenrigsministeren foredrage disse Sager, ikke til at benytte ham ved de foreløbige Underhandlinger. Kongen kan altså føre officielle Forhandlinger med fremmede magter, uden at Udenrigsministeren eller nogen af hans øvrige ansvarlige Rådgivere deltager deri, eller engang får Besked om, hvad der foregår. Først når den endelige Beslutning skal tages, behøver Udenrigsministeren og et andet svensk statsrådsmedlem at tilkaldes. Det er heller ikke uden Exempel, at Traktater ere blevne til på denne Måde. Det är således neppe nogen Hemmelighed, at den vigtigste af alle Traktater, som i den sidste Menneskealder er sluttet på de Forenede Rigers Vegne, en Traktat hvis endelige Følger vi endnu ikke have seet, förhandledes uden at den svenske Udenrigsminister tilkaldtes, förend da den i fuldt redigeret Stand lå færdig til Afslutning.»

Hvad skulle väl, sedan saken hunnit till denna punkt, hela statsrådet ha förmått till användande af ett företag, i hvilket man redan var så djupt invecklad, att blott underskrifterna fattades?

Vill man ej omintetgöra det med en ändring af § 12, sådan som 1872 föreslogs, afsedda gagnet, så bör följaktligen äfven § 11 ändras. Jag inser ej, hvarför ej de förut nämnda orden i § 11, som innebära ett undantag från föregående § 10, skulle kunna utan olägenhet uteslutas. Ty föreskriften i § 10 om upplysningars inhemtande från vederbörande embetsverk är ju i rent politiska frågor ej tillämplig å ministeriella mål, och i andra frågor såsom t. ex. handelstraktater, postkonventioner och dylikt, är dess iakttagande oundvikligt, hvadan de ifrågavarande ordens uteslutande hvarken behöfver föranleda någon större vidlyftighet i ministeriella måls behandling, än för närvarande, eller röjande af saker, som böra hemliga hållas.

Det betänkliga i 11 §:ens lydelse synes också ej ha undgått den senaste unionskomitén, som i sitt af Konstitutionsutskottet 1869 varmt förordade förslag till ny Föreningsakt upptog en särskild §, den tjugusjette, så lydande:

»Alla meddelanden till främmande makt eller till rikenas sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom utrikesministern.»

Men icke ens genom uteslutande af de meranämnda orden i § 11 och införande derstädes af ett sådant stadgande, som sista unionsförslaget § 26, synes Regeringsformens § 12, ändrad i enlighet med förslaget från

år 1872, varda tillfredsställande. Äfven med dessa ändringar i §§ 11—12 skulle förhandlingarna med Danmark 1863 om ett försvarsförbund hafva kunnat föras fram till den punkt, der Sverige började att draga sig tillbaka, komprometteradt inför samtid och efterverld, medan Danmark, som med stöd af dessa förhandlingar beslöt sig för en konsekvent nationel politik, gick att kämpa en förtviflad kamp mot öfvermakten. Det är icke nog, att den slutliga, formella afgörelsen af redan färdiga aftal förlägges till statsrådet, medan detta fortfarande undanskjutes från vetskap om och inflytelse på de förberedande förhandlingarna: sådana ting kunna dessa underhandlingar ha gällt och sådan kan ställningen vara, att skammen och skadan äro lika vissa, vare sig att man i sista ögonblicket står fast vid eller förkastar ett i realiteten redan färdigt aftal. Om de 1863 med Danmark öppnade underhandlingarna redan i sitt första stadium hade måst meddelas statsrådet, så torde den gensägelse, hvilken sedan ej uteblef, hafva i god tid blifvit gjord gällande med en kraft, som, till båtad för Sverige och för Danmark, afbrutit äfventyret strax i början och låtit det sorgligaste bladet i vår nyaste historia förblifva oskrifvet och — rent.

Sista unionskomitén har ock § 22, 3) till det unionella statsrådet förlagt »förberedande beslut» i frågor om förhållandet till främmande makt.

Det lär få tagas för gifvet, att från regeringens sida i princip intet hinder kan möta mot de här ofvan antydda grundlagsändringar, hvilka alla öfverensstämma med det förslag till ny Föreningsakt, som 1869 för Riksdagen framlades, kontrasieradt af statsrådets nuvarande främste ledamot, som äfven 1872 offentligen förklarat sig, i afseende å sjelfva grundsatsen, till alla delar gilla det af Konstitutionsutskottet då framlagda förslaget. Så till vida torde inga betänkligheter förekomma mot det förslag, jag skall hafva den äran att framställa, att frågan måtte å nyo till behandling upptagas.

Visserligen föll hon, som bekant, år 1872 just på grund af de formella invändningar, hvilka då framställdes af nuvarande statsministern, som befarade att Konstitutionsutskottets förslag kunde leda till diplomatiska handlingars vidsträcktare offentlighet i Norge, än i Sverige af svenska grundlagen medgifves. Derest icke dessa farhågor kunna undanrödjas genom en hänvisning till det kända förhållandet, att här ifrågavarande angelägenheter redan flere gånger behandlats i (sammansatt) statsråd, utan att den antydda olägenheten deraf följt, samt att Stortinget ådagalagt den yttersta försigtighet, när i en ömtålig angelägenhet — de underhandlingar

med Ryssland, som föranledde Novembertraktaten — diplomatiska handlingar blefvo till detsamma af regeringen öfverlemnade (år 1854), och om därför ett förslag från Riksdagens sida om sådan ändring af Regeringsformen, att utrikes ärendens behandling blefve bragt under tillfyllestgörande konstitutionella formers hägn, möjligen kan befaras icke skola vinna Kongl. Maj:ts sanktion, så eger Riksdagen lika fullt god anledning att till Kongl. Maj:ts pröfning hemställa ett förslag i sådan rigtning. Förhållandet är nemligen, att — eftersom Riksdagen år 1871 afslog den nya föreningsakten, och då endast Andra Kammaren år 1872 antog Konstitutionsutskottets förslag till ändring af § 12 — något principiellt uttalande från *Riksdagen* i ämnet ej föreligger, hvori förmodligen orsaken är att söka, hvarför ej sedan 1872 Kongl. Maj:t tagit initiativet till en grundlagsändring, som bättre än dåvarande Konstitutionsutskotts förslag kunde fylla sitt ändamål. Om Kongl. Maj:t skulle finna sig böra vägra sin stadfästelse å en af Riksdagen nu föreslagen grundlagsändring, så vore dock med förslaget den förmån vunnen, att Kongl. Maj:t dermed erhållit viss het om *Riksdagens* åsigt i ämnet, och säkerligen deri skulle se en giltig anledning att sjelf ofördröjligen föreslå en bättre lösning. Och om förmodligen Kongl. Maj:ts betänkligheter mot sanktions meddelande ej vore andra, än de af nuvarande statsministern år 1872 antydda, så kan Kongl. Maj:t — men ej Riksdagen — taga initiativet till deras undanrödjande, nemligen genom att föreslå Stortinget ett tillägg till Norges grundlag af samma syfte, som svenska Regeringsformens § 105.

Villigt medgifves att det, under närvarande omständigheter, ej är att befara, att den otillfredsställande beskaffenheten af de för utrikespolitiska ärendens behandling stadgade former skall föranleda olägenheter eller vådor af det slag, som man redan för tvänne årtionden tillbaka var betänkt uppå att genom förändrade grundlagsstadganden förebygga. Men omständigheterna kunna ändras, ingen vet när.

Anledningen för mig att nu bringa denna fråga å bane är det samband, hvori man ej otydligt satt försvarsväsendets utveckling med en begränsning af Kongl. Maj:ts myndighet i afseende på rikets förhållande till främmande makter och öfver landets försvarskrafter. Man har föreslagit en grundlagsändring i syfte, att Kongl. Maj:t skulle mista rätten att utan Riksdagens samtycke »förklara krig». Man har sedan hört det yrkandet, att i en blifvande värnpligtslag borde stadgas, att de värnpligtige endast finge användas till landets »försvar». Under skiljaktiga former är saken så till vida enahanda som båda förslagen, upphöjda till lag, skulle i bästa

fall vara ändamålslösa och onyttiga, i värsta fall visa sig vara detsamma som att bota ondt med värre. Men den verkliga garantien mot en äfventyrlig politik kan vinnas på annan väg. I det ögonblick, då denna garanti genom en grundlagsändring skapats, då äro ock de allvarligt menade farhågor, som kunna finnas, att ett starkt försvarsverk skall varda en anledning till landets indragande i krigiska äfventyr, afväpnade.

För öfrigt skulle den ifrågavarande reformen afhjelpa en af de väsentligaste bristerna i den unionela statsrätten. Det är sannolikt att en fullständig omarbetning af föreningsfördraget mellan Sverige och Norge ej på länge kommer att ifrågasättas. En af dess svåraste och mest öfverklagade felaktigheter kan i betydlig mån undanröjas genom en svensk grundlagsändring, som från ren svensk synpunkt längesedan blifvit för nödig och nyttig erkänd, och hvilkens snara genomförande nu påkallas af särskilda förhållanden inom vårt land. Man vinner ett unionelt på samma gång som ett särskildt svenskt ändamål af stor politisk vikt.

Den mest betydande motståndaren i Norge mot sista Unionskomiténs förslag har sagt — och samma förslags varmaste försvarare i Norge har gjort hans ord till sina egna — att »Sverige icke genom något medel kraftigare kunde höja unionens och derigenom sitt eget anseende och inflytande på världens angelägenheter, om det öfverhufvud kan vara fråga om en sådan inflytelse, än genom att fullt ut med broderlandet dela befattningen med och ansvaret, samt dermed också intresset och kärleken, för det stora i unionen, hvilket är den enhet utåt, ur hvilken ju den enhet inåt, som Sverige önskar, skulle växa fram.» Utan tvifvel är i dessa ord en brödrafolkets enhälliga åsigt uttalad, och den är ej från i går. Det är i dag fyratio år sedan Norges Storting, genom adressen af den 24 Januari 1827, för andra gången fäste Kongl. Maj:ts uppmärksamhet på unionsförhållandenas brister i denna del. Dessa brister kunna väsentligen afhjelpas genom en åtgärd från blott svensk sida.

Jag tillåter mig därför att föreslå, att Riksdagen

antingen för sin del besluter, att ur Regeringsformens § 11 uteslutas, jemte sista punkten, de ord som bemyndiga Konungen att, på det sätt honom lämpligast synes, låta bereda och handhafva ministeriella mål, att i denna § en föreskrift införes af samma innehåll, som § 26 i sista unionskomiténs förslag, samt att § 12 Regeringsformen förändras i enlighet med 1872 års Konstitutionsutskotts och § 22 3) af sista Unionskomiténs förslag;

eller ock besluter en skrifvelse till Kongl. Maj:t med anhållan, det Kongl. Maj:t tacktes för näst sammanträdande Riksdag framlägga förslag

till sådana grundlagsändringar, hvarigenom de af sista Unionskomitén utarbetade bestämmelser rörande utrikes angelägenheter behandling måtte blifva förverkligade i det omfång, sådant genom ändring af blott svensk grundlag kan ske.

Det är naturligt, att jag tvekat att föreslå sjelfva redaktionen af de ifrågasatta grundlagsändringarna. Jag vågar hoppas, att Konstitutionsutskottet, om det i princip godkänner dem, behagade utarbete deras formulering.

Stockholm den 24 Januari 1877.

Ad. Hedin.

N:o 22.

Af Herr **S. A. Hedin:** *Om ändring af 28 § Regeringsformen.*

Efter den utgång, frågan om revision af föreningsfördraget mellan Sverige och Norge fick år 1871, lär det kunna antagas, att hon, derest ej oförutsedda omständigheter af mycket stor betydelse inträffa, ej på länge varder ånyo väckt. Emellertid torde obenägenheten mot en omfattande revision af unionsbestämmelserna ej böra anses såsom giltigt skäl att tills vidare afstå afvenledes ifrån hvarje bemödande att afhjelpa sådana brister, som allt för väl kunna undanröddas utan omarbetning af hela riksakten. Tvärtom skola partiella förbättringar här, såsom eljest — enligt hvad t. ex. den svenska representationsfrågans historia utvisar — helt visst bana väg för och underlätta en fullständig reform.

Ett halft sekel har nu förflutit, sedan brödrarikets representation första gången fäste unionskonungens uppmärksamhet på den otillfredsstäl-