

## N:o 2.

Ank. till Riksd. Kansli den 17 April 1877, kl. 7 e. m.

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

Till Konstitutions-Utskottet hafva för grundlagsenlig åtgärd blifvit hänvisade tvenne, i Riksdagens Andra Kammare väckta motioner, den ena (N:o 1) af Herr *Adlersparre* och den andra (N:o 21) af Herr *Hedin*, angående ändring i hvad Regeringsformen innehåller beträffande ministeriella måls behandling. Båda motionärerne söka ådagalägga behovet af att i grundlagen intaga föreskrifter om sättet för dessa ärendens handhavande och afgörande, egnade att medföra större trygghet i konstitutionelt afseende än nu gällande stadganden, hvilka enligt deras åsigt vore hvarken med grundlagens anda förenliga eller med dess öfriga stadganden följdriktigt sammanhängande. Om än under nu varande omständigheter olägenheter eller vådor icke vore att befara till följd af den otillfredsställande beskaffenheten af de för nämnda ärendens handläggande bestämda former, saknades dock icke en varnande erfarenhet från det förflutna, likasom icke heller någon visshet förefunnes, att ju icke omständigheterna kunde i framtiden ändras; varande såsom en särskild anledning att *nu* bringa denna fråga å bane af motionärerne framhållet, att densamma stode i samband med frågan om en tidsenlig utveckling af försvarsväsendet.

I öfrigt anmärker den förstnämnde motionären bland annat, att Regeringsformens § 13, som medgäfvit Konungen rätt att börja krig, likväl, så vidt möjligt vore, skyddade för obetänksam krigsförklaring, då den föreskrefve, att samtliga statsråden skola höras, innan Konungen

*Bih. till Riksd. Prot. 1877. 3 Saml. 2 Häft.*

derom fattar sitt beslut, men att en sådan betryggande föreskrift saknades, när frågan gälde löften och aftal, hvilka bunde riket vid eller stälde det fiendtligt emot andra stater. Enligt § 12 i Regeringsformen egde nemligen Konungen att, sedan han hört ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad statsrådsledamot, ingå i afhandlingar och förbund med främmande makter; men endast tvenne statsrådsledamöters hörande kunde icke vara nog i frågor, som för riket vore af yttersta vikt, lika litet som möjligen begångna fel kunde godtgöras genom nådig tillämpning af hvad slutet i näst föregående § af Regeringsformen innehåller derom, att Konungen må af sina i ministeriella mål fattade beslut låta till Statsrådets kunskap komma hvad honom nyttigt synes; och har Herr Adlersparre på grund häraf samt under förutsättning, att nu bestående förhållanden mellan Sverige och Norge icke medgäfvé, att § 12 i Regeringsformen kunde erhålla den af Konstitutions-Utskottet vid 1872 års riksdag föreslagna lydelse, hemställt, att samma § måtte erhålla följande eller ett dermed lika syftande tillägg, nemligen:

»Genom Ministern för utrikes ärendena skola dessa mål, innan de till slutligt afgörande företagas, fullständigt meddelas Statsrådet».

Ett sådant tillägg skulle, enligt hvad denne motionär vidare yttrat, betrygga säkerheten mot förhastade beslut i dessa viktiga ärenden, enär man icke kunde tänka sig, att Statsrådets ledamöter, när de erhöile full kännedom om tillämnade beslut, hvilka för riket innebure fara, skulle genom stillatigande eller svaga protester göra sig moraliskt medskyldige till hvad de ogillade, eller att varningar, grundade på tydlig och klar sakkännedom, lojalt och frimodigt uttalade, skulle blifva utan verkan förspilda eller hafva mindre inflytande derföre, att de icke vore af grundlagen bokstafligen anbefalda.

Den andre motionären, Herr *Hedin*, åter framhåller den påfallande motsägelsen mellan, *å ena sidan*, de grundlagsstadganden, som påbjöde, huru äfven de oviktigaste inrikes ärenden skulle af en konstitutionelt ansvarig föredragande beredas (R. F. § 10), och att de ej kunde af Konungen afgöras i närvaro af mindre än fyra rådgifvare, samt att alla rådgifvarne der ej laga förfall hindrade, skulle öfvervara hvarje mål, som anginge t. ex. förtydligande ändring af någon rad i en »allmän författning» — och, *å andra sidan*, de bestämmelser, enligt hvilka Konungen egde efter godtfinnande låta bereda och handhafva samt i närvaro af blott två rådgifvare besluta afhandlingar och förbund med främmande makt, hvilka kunde ingripa i den enskildes rättsförhållanden, lägga band på Riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmyndighet, ja förbereda landets indragande i

krigiska förvecklingar. Enligt hans åsigt skulle genom §§ 11 och 12 i Regeringsformen ej blott Statsrådet undandragas inflytelse å afslutandet af afhandlingar och förbund, utan till och med beredandet af alla de mål, som anginge rikets förhållande till främmande makter, ryckas undan hvarje konstitutionel inflytelse, alldenstund beredandet af dessa mål finge ega rum på det sätt Konungen lämpligast syntes, således utan någon ansvarig rådgifvares medverkan, och beslutet, sedan underhandlingarna fortskridit så långt, att det vore lika betänkligt att gå fram som att draga sig tillbaka, finge fattas endast med två rådgifvares vetskap. Ofvan antydda, vid 1872 års riksdag framlagda förslag vore ock, lika litet som ett femton år tidigare framkommet, egnadt att åstadkomma den rättelse, som erfarenheten visat vara af behovet påkallad, emedan det inskränkte sig till sådan ändring af § 12, att besluten i frågor om afhandlingar och förbund skulle förläggas till Statsrådet, men lemnade orubbad § 11, som öfverlemnade 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, när slutliga formella afgörandet skulle inför ansvarige rådgifvare företagas, det kunde synas desse vara ej mindre komprometterande eller äfventyrligt att till aftalets verkställande säga ett *nej*, som kunde framkalla förbittring och hämd, än att säga sitt *ja* till företag, som vore »af en vådlig riktning eller omfattning, eller grundade på ovissa eller otillräckliga medel att dem utföra». Herr Hedin har vidare anført, att det betänkliga i 11:te §:ens lydelse syntes icke hafva undgått den senaste Unionskomitén, som i sitt af Konstitutions-Utskottet 1869 varmt förordade förslag till ny Föreningsakt upptog en särskild §, den 26:te, så lydande: »Alla meddelanden till främmande makt eller till rikenas sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom utrikesministern;» — men att icke ens genom uteslutande af de nämnda orden i § 11 och införande derstädes af ett sådant stadgande som unionsförslagets § 26, Regeringsformens § 12, ändrad i enlighet med förslaget från år 1872, blefve tillfredsställande; enär det icke kunde vara nog, att den slutliga, formella afgörelsen af redan färdiga aftal förlades till Statsrådet, medan detta fortfarande undanskötes från vetskap och inflytelse på de förberedande förhandlingarna.

Slutligen har bemälde motionär framhållit, hurusom, enligt hans åsigt, den ifrågavarande reformen skulle afhjelpa en af de mest öfverklagade bristerna i den unionela statsrätten; och då det vore sannolikt att en fullständig omarbetning af föreningsfördraget mellan Sverige och Norge ej på länge komme att ifrågasättas, kunde en af dess svåraste och

mest öfverklagade felaktigheter i betydlig mån undanrödjas genom en svensk grundlagsändring, som från rent svensk synpunkt längesedan blifvit för nödig och nyttig erkänd, och hvars snara genomförande numera påkallades af särskilda förhållanden inom vårt land; och man kunde sålunda vinna ett unionelt på samma gång som ett särskildt svenskt ändamål af stor politisk vigt.

På nu i korthet angifna tillika med i öfrigt framställda grunder har Herr Hedin föreslagit, att Riksdagen måtte

antingen för sin del besluta, att ur Regeringsformens 11 § utslutas, 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 Konstitutions-Utskotts och § 22, 3) af sista Unionskomiténs förslag;

eller ock besluta 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 angelägenheters behandling måtte blifva förverkligade i det omfång, sådant genom ändring af blott svensk grundlag kunde ske.

Konstitutions-Utskottet har redan tillföre uttalat den åsigt, att handläggning af frågor angående afhandlingar och förbund fordrar större säkerhet mot förhastade beslut, en mångsidigare och mera omfattande pröfning än den i grundlagen föreskrifna. Efter att vid 1856—1858 års riksdag hafva erinrat, att så väl afhandling som förbund med främmande makt kunde blifva bestämmande för ett lands icke blott yttre, utan till någon del äfven inre förhållanden under en lång följd af år och således komma att djupt ingripa i dess öden, tillstyrkte Utskottet den ändring af 12 § Regeringsformen, att Konungen, när han ville sluta afhandlingar och förbund med främmande makt, skulle höra Statsrådets samtliga ledamöter. Detta förslag antogs väl med någon förändring i ordalydelsen att hvilatill grundlagsenlig behandling vid följande riksdag, men förföll då genom ridderskapets och adelns samt preteståndets beslut. De betänkligheter, som i dessa stånd framställdes mot förslaget, stöddes hufvudsakligen på 1809 års Konstitutions-Utskotts yttrande om vådan af att genom dessa ömtåliga ärendens handläggning i samlat Statsråd äfventyra den snabbhet och hemlighet i beslut, hvaraf deras framgång vore i så hög grad beroende. Konstitutions-Utskottet vid 1859—1860 års riksdag upptog emellertid det fallna förslaget å nyo med den förändring, att *förbund*

ej finge afslutas, innan Statsrådet enligt 8 § Regeringsformen deröfver blifvit hörddt, hvaremot i afseende på *afhandlingar* med främmande makter skulle förblifva vid hvad förut vore stadgadt. Detta förslag, som blef hvilande till riksdagen 1862—1863, antogs då af borgare- och bondestånden, men förkastades af de andra stånden. Sedan den vid 1859—1860 års riksdag väckta frågan om revision af Föreningsakten mellan Sverige och Norge, hvilken hade till följd det år 1867 af komiterade från båda de för- enade rikena afgifna betänkande, förfallit genom Riksdagens och Stor- tingets beslut 1871, afgaf Konstitutions-Utskottet vid 1872 års riksdag förslag till en så lydande ändring af 12 § Regeringsformen: »Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan, enligt 8 §, Statsrådet blifvit deröfver hörddt.» Detta Konstitutions-Utskottets förslag blef icke ens antaget att hvila till vidare grundlagsenlig behand- ling, utan afslogs af Första Kammaren utan omröstning, efter det att mot samma förslag framstälts den anmärkning, att då den norska grund- lagen innehölle, att alla protokoll, som föras inför norska regeringen, skola delgifvas norska Stortinget, samt norska regeringens utlåtande enligt regeln måste inhemtas i alla de frågor angående afhandlingar och förbund med främmande makter, hvilka i sammansatt Statsråd behand- lades, deraf skulle uppstå den följd, att norska Stortinget finge del af dessa samma frågor, hvilka komme att svenska Riksdagen undanhållas.

Vigten af den sålunda gjorda anmärkningen erkännes äfven, om ock i olika grad, af båda motionärerne. Den ene motionären har sjelf framhållit, att densamma egde grundlagsenlig befogenhet, och att det icke funnes någon konstitutionel säkerhet för att det skydd, hvilket hit- tills omgärdat protokollen i diplomatiska mål, ej kunde blifva bestridt, och en grundlagskonflikt sålunda föranledas; den andre åter har antagit möjligheten af att 1872 års af honom förordade förslag icke skulle kunna, om det af Riksdagen antoges, erhålla Kongl. Maj:ts stadfästelse och der- före framställt sitt andra alternativa förslag. Konstitutions-Utskottet finner för sin del, att den invändning, som 1872 var afgörande för frågans ut- gång, fortfarande eger giltighet; och då den föreslagna förändringen i formerna för ifrågavarande måls handläggning således icke kan åstad- kommas utan ändring i Riksakten eller i Norges Grundlag, anser sig Ut- skottet icke kunna tillstyrka, hvad i förevarande motioner blifvit hem- stäldt om ändring af eller tillägg till 12 § Regeringsformen.

Hvad vidkommer den i Herr Hedins motion ifrågasatta ändringen af 11 § Regeringsformen, anser sig Utskottet till en början böra uttala, att Utskottet ej delar den uppfattning, som innehålles i motionärens anmärkning mot stadgandet i första punkten af samma §, att Ko-

nungen må låta bereda och handhafva de ministeriella målen på det sätt honom lämpligast synes. Om man nemligen jemför första punkten i 11 § med 10 §, synes det ej lida tvifvel, att genom stadgandet i sagda punkt icke afsetts att undandraga ministern för utrikes ärendena beredningen och handhafvandet af ministeriella mål, utan att stadgandet tillkommit i syfte att för dessa måls behandling medgifva begagnandet af andra och friare former än dem 10 § påbjuder, hvilken ursprungligen innehöll, att ärendena skulle, sedan nödiga upplysningar deröfver ifrån vederbörande kollegier och embetsmän blifvit infordrade, till föredragning hos Konungen uti Statsrådet beredas af föredragande statssekreteraren och åtta män, förordnade att utgöra den s. k. rikets allmänna ärenders beredning. Denna uppfattning vinner ytterligare stöd af föreskrifterna i andra och tredje punkterna i meranämnde 11 §, som innehålla, att ministern för utrikes ärendena skall inför Konungen föredraga och anmäla dessa mål i närvaro af någon annan statsrådsledamot, äfvensom att Konungen, efter att af desse rådgifvare hafva inhämtat till protokoll anförda råd, för hvilka de blifva ansvarige, fattar sitt beslut. Det torde således böra antagas, att grundlagsstiftaren icke har åsyftat att i något afseende undandraga ministern för utrikes ärendena den befattning med handhafvandet af dessa mål, honom i egenskap af föredragande och departementschef tillkommer, utan blott att medgifva undantag från det sätt för regeringsärendens beredande, som 10 § bestämmer. I fråga om hvad 11 § innehåller anser sig Utskottet i öfrigt böra erinra, att ministeriella mål ej alltid kunna med afseende på behandlingssättet bindas vid samma former som regeringsärenden i allmänhet, utan fordra särskilda sådana, en åsigt, som omfattats af senaste Unionskomitén, hvilken i sitt af motionären åberopade betänkande har yttrat, att den förberedande behandlingen äfven af viktigare diplomatiska ärenden borde kunna försiggå i den ordning 11 § Regeringsformen och Kongl. Resolutionen den 13 April 1835 stadga, samt att Statsrådets hörande vid hvarje särskildt stadium af en förhandling, särdeles om den vore af politisk natur, skulle, med afseende på den skyndsamhet och tystlåtenhet, som dervid ofta måste iakttagas, stundom finnas olämpligt, må hända till och med icke verkställbart. Man torde ock i likhet med Unionskomitén kunna antaga att, der sakens beskaffenhet ej kräfver skyndsamhet eller sträng hemlighet, Konungen i allmänhet skall finna för godt att så tidigt som möjligt göra frågan till föremål för öfverläggning i Statsrådet, till hvilken uppfattning ock slutet af 11 § Regeringsformen innebär en anledning.

De former, som 11 § Regeringsformen föreskrifver för diplomatiska måls behandling, kunna ej anses gifva Konungen någon makt att i



strid med de allmänna konstitutionella grundsatserna bestämma öfver dessa ärenden mera än öfver andra. Vederbörande departementschef är här likasom i andra fall det lagliga organet för beredning och verkställighet med rätt och skyldighet att afgifva råd och vägra sin kontrastation, om beslutet strider mot Regeringsformen; och genom det ansvar, som hvilar på honom jemte annan tillkallad statsrådsledamot, innebär grundlagen tillräckligt skydd emot förhastade beslut, så snart fråga uppstår om vidtagande af någon regeringsåtgärd i egentlig mening. Härvid får dessutom icke förbises, att Konungen vid afslutandet af statsfördrag är bunden inom de gränser, som grundlagen bestämt för regeringsmaktens utöfning i allmänhet. Sålunda kan han ej åtaga sig eller riket någon förpligtelse, som skulle stå i strid med de i 16 § Regeringsformen uttryckta grundsatser eller, mot hvad 57 och 87 §§ Regeringsformen stadga och förmå, leda till intrång på Riksdagens beskattnings- eller lagstiftningsrätt, utan att dertill utverka sig Riksdagens samtycke. Häraf torde jemväl följa, att hela Statsrådet jemlikt 8 § Regeringsformen måste höras i fråga om fördrag, som beröra nu angifna fall.

Med fog lärer väl ock, i betraktande af den utveckling vårt konstitutionella statsskick numera vunnit, kunna sägas, att man ej har att söka garantier i några förändringar af våra grundlagsstadganden om Statsrådets sammansättning, då Konungen fattar beslut i regeringsärenden, om dessas beredande och föredragande, om protokollets förande i Statsrådet med mera, stadganden, som äro egendomliga för Sveriges Regeringsform, och icke hafva sin motsvarighet i andra länders grundlagar, utom i Norges, som påtagligen från Sveriges Regeringsform har hemtat liknande bestämmelser. Dessa garantier har man att söka ej mindre i förhållandet mellan Konungen och Statsrådet samt mellan statsrådsmedlemmarne inbördes, än uti Regeringens förhållande till Riksdagen. För att bereda Statsrådet det inflytande, som bör tillkomma det samma, synas ej några mera genomgripande förändringar i grundlagen erforderliga, helst sedan i följd af den vid sistlidne riksdag vidtagna förändring af 5 § Regeringsformen en statsminister blifvit Statsrådets främste ledamot. Utskottet kan derföre inskränka sig till att föreslå de ändringar i grundlagen, som synas häraf vara en gifven följd. Skall statsministern kunna fylla den åt honom afsedda uppgift, bör han ock ega ett af grundlagen tillförsäkradt inflytande på afgörandet af vigtigare diplomatiska ärenden. Utskottet anser derföre det mål man vill ernå i väsentlig mån kunna vinnas, derigenom att 12 § Regeringsformen ändras så, att Konungen skall jemte de två der nämnde statsrådsledamöter höra statsministern, innan han ingår i afhandlingar och förbund med

främmande makter. Härigenom blefve vid föredragning af dessa ärenden antalet statsrådsledamöter detsamma, som enligt 1867 års förslag till ny Föreningsakt mellan Sverige och Norge skulle från svensk sida vara närvarande i det unionella Statsrådet, äfvensom genom det sammanhang, hvori denna § är satt med 11 §, Statsrådets egenskap af ministerielt skulle bevaras orubbadt. I enlighet härmed synes äfven 11 § Regeringsformen 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. Det ligger i sakens natur, att statsministern måste i hvarje för riket maktpåliggande angelägenhet taga hänsyn till sina embetsbröders åsikter, för att icke vid en sådan frågas slutliga behandling sakna deras understöd. Endast under beredningen af ett ärende, hvilket till följd af sin grannliga beskaffenhet ej lämpligen skulle kunna göras till föremål för mera allmän öfverläggning, torde det derföre numera kunna komma i fråga att icke höra Statsrådet, och i hvarje fall bör kunna antagas, att en sådan samstämmighet skall herska inom regeringen, att utrikesministern uppbäres på en gång af Konungens och sina embetsbröders förtroende. De garantier, som i ifrågavarande hänseende äro erforderliga, synas derför Utskottet hufvudsakligen hemta sin styrka af de konstitutionella förhållandena, likasom säkerheten för fullföljandet af en god och samhällsnyttig politik äfven i förhållande till främmande makter ytterst bero af den anda, som lifvar folket sjelf, och af den riktning, som det allmänna tänkesättet gifver åt styrelsens rådslag.

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 grundlagsenlig behandling följande förändringar i

### Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

#### § 11.

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande makter, må Konungen låta bereda och handhafva

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande makter, 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 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.

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 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.

## § 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.

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

Slutligen, och då Utskottet anser, att, derest nu framställda förslag till ny lydelse af 11 och 12 §§ Regeringsformen skulle vinna Riksdagens bifall, en dermed öfverensstämmande ändring af 32 § i samma grundlag bör vidtagas, får Utskottet föreslå:

3:o) att Riksdagen ville jemväl antaga att hvila till grundlagsenlig behandling följande förändring i

## Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

## § 32.

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

Sändebud hos främmande magter  
och tjenstemän vid beskickningarna  
nämne Konungen i *närvaro af Mi-*  
*nistern för utrikes ärendena samt*  
*Statsministern eller någon annan till-*  
*kallad Statsrådets ledamot.*

Stockholm den 17 April 1877.

På Utskottets vägnar:

MAGNUS HALLENBORG.