

N:o 4.

Ank. till Riksd. Kansli den 29 Febr. 1872, kl. 1 e. m.

*Konstitutions-Utskottets Memorial, med förslag till ändringar i 11 och
12 §§ Regeringsformen.*

På samma gång Regeringsformen strängt uppehåller den grundsats, att Konungen ej må utan rådgifvares hörande fatta beslut i något regeringsärende, låter den ankomma på hvarje sådant ärendes vikt eller särskilda beskaffenhet, huruvida statsrådets samtliga ledamöter skola i rådslagen deltaga, eller afgörandet må ske i närvaro af ett mindre antal rådgifvare. Så skola enligt 8 § statsrådets samtliga ledamöter, som icke hafva laga förfall, öfvervara alla mål af synnerlig vikt och omfattning, såsom frågor om nya allmänna författningars vidtagande, om upphäfvande och förändring af de förut gällande, om nya allmänna inrättningar i styrelsens särskilda grenar, med flera af dylik beskaffenhet. Samma regel gäller ock, enligt särskilda §§ i Regeringsformen, när Konungen vill begynna krig eller sluta fred eller lyfta något af de på Riksgälds-kontoret anvisade kreditiv, eller när han för statsrådet tillkännagifver sin afsigt att resa utom sina riken. Öfriga regeringsärenden må, enligt 8 §, i allmänhet afgöras i närvaro af tre ledamöter af statsrådet utom föredraganden, men i afseende på de så kallade ministeriela ärendena och kommandomalen är särskildt stadgadt, att de senare afgöras af Konungen i närvaro af den bland Krigs-departementens chefer, till hvars departement ärendet hörer, och att de ministeriela målen, hvarmed enligt 11 § förstås alla de, som röra rikets förhållande till främmande makter, föredragas inför Konungen af Statsministern för utrikes ärendena i närvaro af en annan statsrådsledamot. I följande §, den tolfte, tillägges, att Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan han enligt föregående § deröfver hört Statsministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad statsrådets ledamot.

Då enligt 1719 års Regeringsform Konungen endast med råds råde, och äfven
Bih. till Riksd. Prot. 1872. 3 Saml. 3 Häft.

detta blott när ständerna ej voro tillsamman, egde ingå förbund, och 1772 års Reringsform åt rikets råd inrymde det inflytande på sådana ärendens behandling, att Konungen, när rådet enhälligt öfverensstämde i en mening, nödgades låta förblifva vid rådets tanke, så har följaktligen nu gällande Regeringsform i sin tolfte § uttalat en inom vår konstitutionela lagstiftning hittills okänd grundsats. Den motiverades af Konstitutions-Utskottet sålunda, att upprätthållandet af vår sjelfständighet numera syntes bero af de förbund med andra makter, som en klok styrelse lyckades vinna, men att dessa aldrig i den stund de ingingos kunde underkastas den offentliga pröfningen och de långa betänkligheterna af en lagstiftande eller ock blott af en talrik rådgifvande corps.

Att denna uppfattning ej mötte någon synnerlig gensägelse under de årtionden, som närmast förflyto efter det nya statsskickets grundläggande och föreningen med Norge, härledde sig måhända i icke ringa mån derifrån, att den af Regeringen sjelf icke under alla förhållanden gjordes strängt gällande. Diplomatiske ärenden företogos nemligen tid efter annan till afgörande i statsrådet, och sedan genom Kongl. resolutionen den 28 Maj 1842 blifvit förordnad, att frågor om ratifikation å handelstraktater och konventioner med främmande makter, som anginge de förenade rikena, skulle föredragas i sammansatt svenskt och norskt statsråd, lära alla de handels- och sjöfartstraktater, som derefter för begge rikena afslutats, blifvit i sådant statsråd handlagda; hvarjemte Konungen fortfarande låtit flera af de viktigaste angelägenheter rörande Sveriges och Norges politiska förhållande till främmande makter föredragas i sammansatt statsråd, såsom t. ex. frågorna om de förenade rikenas uppträdande under krigen mellan Danmark och Tyskland åren 1848—1851 samt 1863—1864.

Emellertid hade redan någon tid innan senast antydda krigshändelser inträffade, uppmärksamheten rigtats på behovet att i grundlag intaga sådana föreskrifter om sättet för de viktigaste diplomatiska ärendenas behandling, som kunde i konstitutionellt hänseende medföra tillräcklig trygghet. Konstitutions-Utskottet vid 1856—1858 årens riksdag förklarade sig anse dåvarande tidpunkt, under hvilken Sverige syntes hafva inträdt i en lifligare och mer betydelsefull beröring med öfriga europeiska stater, lämplig att företaga en granskning af de former, under hvilka våra förhållanden till främmande makter enligt Regeringsformen skulle bestämmas, och Utskottet fann desamma hvarken med grundlagens anda förenliga eller med dess öfriga stadganden följdriktigt sammanhängande. Utskottet erinrade, att, om det än å ena sidan kunde inträffa, att Konungen funne nyttigt att ingå i afhandling med en utländsk stat äfven angående en eller annan fråga af underordnad vikt, så torde det dock å andra sidan icke förnekas, att såväl afhandling som förbund med en främmande makt kunde vara bestämmande för ett lands icke blott yttre, utan till någon del äfven inre förhållanden under en lång följd af år och således blifva mer ingripande i dess öden än till och med ett krig, att icke jemföra desamma med en mindre väsentlig förändring af en redan gällande författning, för hvars vidtagande dock erfordrades, att statsrådets samtliga ledamöter skulle vara tillstädes. Utan att anse sig behöfva ingå i en vidlyftigare bevisning i ett ämne, rörande hvilket Utskottet antog det

allmänna tänkesättet enhälligt, tillstyrkte Utskottet den ändring af 12 § Regeringsformen, att Konungen, när han ville sluta afhandlingar och förbund med främmande makt, skulle höra statsrådets samtliga ledamöter. Inom riksständen hördes väl knappast någon bestrida, att ifrågasvarande ärenden ofta nog kunde vara i vigt och betydighet fullt jämförliga med dem, hvilka grundlagen förbehållit den omsorgsfullaste pröfning, men mången ansåg det oaktadt deras särkiida beskaffenhet fordra, att de fortfarande undantogs från handläggning i samladt statsråd. Man återopade 1809 års Konstitutions-Utskotts yttrande om vådan att genom en sådan handläggning äfventyra den snabbhet och hemlighet i beslut, hvaraf dessa ömtåliga ärendens framgång vore i så hög grad beroende, och man ansåg derjemte redaktionen af det föreliggande förslaget i flera afseenden mindre tillfredsställande. Resultatet blef ock, att förslaget, som med någon förändring i ordalydelsen antogs att hvila till grundlagsenlig behandling vid följande riksdag, då förföll genom ridderskapets och adelns samt presteståndets beslut, likväl endast för att omedelbart derefter, ehuru i en något förändrad form, ånyo upptagas. I memorial till 1859—1860 årens Riksdag tillstyrkte nemligen Konstitutions-Utskottet den ändring i 12 § Regeringsformen, att *förbund* ej finge afslutas, innan statsrådet enligt 8 § deröfver blifvit hört, hvaremot i afseende på *afhandlingar* med främmande makter skulle förblifva vid hvad förut vore stadgadt. Mot Utskottets förslag kunde emellertid med skäl erinras, att skillnaden mellan afhandlingar och förbund var alltför obestämd för att derpå skulle kunna grundas någon olikhet i sättet för dessa ärendens föredragning inför Konungen, men den hufvudsakliga anledningen till förslagens fall, som inträffade först vid följande riksdag, torde dock hafva varit den, att den ifrågasatta anordningen, såsom i någon mån inverkan äfven på det norska statsrådets ställning till de frågor förslaget omfattade, ansågs icke böra vidtagas annorledes än i sammanhang med den revision af föreningsakten mellan Sverige och Norge, om hvars åvägbringande rikets ständer då uttalat sin önskan, och som man hoppades snart kunna emotse.

Den komité af svenske och norske män, som för nämnda ändamål år 1865 sammanträdde, underkastade frågan en förnyad pröfning från synpunkten af ej mindre Sveriges än Norges intressen. Äfven för Norge gäller, i kraft af 28 § i norska grundlagen, att diplomatiska ärenden äro undantagna från behandling i statsrådet, men hvarken denna eller någon annan § i samma lag gifver någon bestämmelse om, huru med diplomatiska ärenden, som angå Norge, skall förfaras. Det i 38 § af norska grundlagen, äfvensom i 5 § Riksakten förekommande stadgande, att norske statsministern och de två norske statsråd, som åtfölja konungen, skola hafva säte och öfverläggningsstämma i det svenska statsrådet, när ämnen der förehafvas, som angå begge rikena, kan ej afse diplomatiska ärenden, enär sådana i allmänhet icke föredragas i svenskt statsråd. Det blef i följd häraf svenska Utrikes-departementet, som under föreningens första 20 år handlade såväl Norges som Sveriges diplomatiska angelägenheter, utan att Norge i afseende på deras behandling hade några konstitutionela garantier. Härutinnan skedde visserligen en ändring genom Kongl. Resolutionen den 13 April 1835, som förordnade, att vid föredragning af

ministeriela mål, hvilka angingo Norge särskildt eller de förenade rikena gemensamt. norska statsministern eller en annan medlem af norska statsrådet skulle vara tillstådes. Men detta tillfredsställde storthinget så mycket mindre, som den norske rådgifvaren i dessa mål ej kunde vara underkastad konstitutionel ansvarighet, då storthinget ej egde fordra del af något ministerielt protokoll. Med anslutande till ofvan omnämnda praxis, hade komitén derföre, i det af konungen sedermera för begge rikenas representationer framlagda förslag till ny Föreningsakt mellan Sverige och Norge intagit den bestämmelse, att, derest konungen ville afsiuta eller upphäfva förbund, traktat, konvention eller annat dylikt aftal med främmande makt, målets afgörande skulle ske. icke på ministeriel föredragning, utan i ett af lika många medlemmar från hvardera riket bestående unionelt statsråd. Men på samma gång för rikena bindande beslut i dessa ärenden sålunda skulle fattas i statsrådet, borde enligt komiténs förmenande den förberedande behandlingen kunna försiggå i den ordning 11 § Regeringsformen och Kongl. Resolutionen den 13 April 1835 stadga. Statsrådets hörande vid hvarje särskildt stadium af en förhandling, särdeles om den vore af politisk natur, skulle nemligen, i komiténs tanke, med afseende på den skyndsamhet och tystlåtenhet, som dervid ofta måste iakttagas, stundom finnas olämplig, måhända till och med icke verkställbar. Den syntes ej heller nödvändig, ty när saken till slut skulle i statsrådet handläggas, blefve deraf en följd, att statsministern för utrikes ärendena måste redan på förhand taga hänsyn till de åsikter, som vore herrskande inom begge rikenas statsråd, för att icke i det afgörande ögonblicket sakna understöd af sina embetsbröder. Och der sakens beskaffenhet ej kräfde skyndsamhet eller sträng hemlighet i behandlingen, torde konungen i allmänhet föredraga att så tidigt som möjligt göra den till föremål för öfverläggning i statsrådet.

Sedan emellertid frågan om Föreningsaktens revision genom riksdagens och storthingets beslut sistlidna år för närvarande fallit, och då anledning icke finnes, att densamma kommer att under den närmare framtiden åter upptagas, har inom Konstitutions-Utskottet förslag ånyo blifvit väckt om sådan ändring af 12 § Regeringsformen, att konungen skulle, innan han ingick afhandlingar och förbund med främmande makter, deröfver höra statsrådet enligt 8 § af samma grundlag.

Af de, under frågans tidigare handläggning, mot en grundlagsändring i denna syftning anförda skäl synas de, hvilka hemtats från föreställningen derom, att diplomatiska ärenden icke skulle kunna lämpligen behandlas i ett fulltaligt statsråd, numera hafva förfallit, sedan regeringen. hvars omdöme i detta afseende torde få anses fullt afgörande, sjelf föreslagit en anordning. som på det närmaste sammanfaller med den nu ifrågasatta. — Beträffande åter den anmärkningen, att hvarje ändring af Sveriges Regeringsform, hvarigenom nya ärenden bringas in i det svenska statsrådet, jemväl, i kraft af 38 § i Norges grundlag och 5 § i Riksakten, har till följd att tre ledamöter af norska statsrådet komma att deltaga i handläggningen af dessa ärenden, derest de angå begge rikena, kan Utskottet ej finna annat, än att det ökade deltagande i de viktigare diplomatiska ärendenas behandling. som sålunda skulle tillkomma Norge, äfven från svensk

synpunkt bör anses önskvärdt, då det utan tvifvel utgör ett vilkor för att ett kraftigt uppträdande till upprätthållande af regeringens yttre politik skall i behofvets stund kunna af Norge med säkerhet påräknas.

Under förutsättning således att några väsentliga inkast icke vidare förekomna mot den grundsats, på hvilken ifrågavarande grundlagsändring hvilar, återstår för Utskottet endast att taga i betraktande de närmare bestämmelser, under hvilka den kan anses lämpligast böra framträda. Utskottet har i sådant afseende låtit sig angeläget vara att, med minsta möjliga ändring i grundlagens bokstaf, i hufvudsak söka närma sig det af regeringen godkända förslag, som förelåg i Föreningsakten. Den förberedande handläggningen af frågorna om afhandlingar och förbund har derföre ansetts böra bibehållas vid den i 11 § Regeringsformen stadgade ordning, medan afgörandet förbehållits Konungen i statsrådet. Huruvida statsrådets samtliga ledamöter eller endast en del af dem böra dervid närvara, må bero af ärendets vikt eller andra omständigheter. Någon annan bestämmelse derutinnan torde ej anses erforderlig eller ens önskvärd, än att dermed må förfaras enligt 8 § Regeringsformen.

Af Utskottets förslag blir en följd, att ur Regeringsformen bör utgå hvad i sista punkten af 11 § förekommer derom, att konungen må af de beslut, som i ministeriela ärenden fattas, låta till statsrådets kunskap komma hvad honom nyttigt synes, så att äfven någon kännedom om denna riksstyrelsens gren måtte hos statsrådet finnas. Då nemligen en viktig del af de ministeriela ärendena enligt Utskottets förslag skulle i statsrådet afgöras, vore det föga lämpligt att i grundlagen bibehålla ett stadgande, som utgår från den förutsättning, att statsrådet är för dylika ärendens handläggning i allmänhet främmande.

Inom Utskottet har slutligen fråga uppstått, huruvida icke den föreslagna ändringen i 12 § Regeringsformen gör en ändring nödvändig äfven i den 105:te. Då nemligen Konstitutions-Utskottet enligt denna § eger att till granskning utbekomma de i statsrådet förda protokoll, och till ärenden, som föredragas i statsrådet, hädanefter skulle räknas frågor om afhandlingar och förbund med främmande makter, har någon tvekan egt rum, huruvida icke Utskottet skulle kunna, under åberopande af 105 §, sådan den nu lyder, fordra del af statsråds-protokoll, hvilka innefattade upplysning om sådana förhandlingar med främmande makter, hvilka borde hållas hemliga. Men då 105 § gifver vid handen, att ifrågavarande ärenden icke upphöra att vara ministeriela för det de föredragas i statsrådet, och samma § är fullt tydlig deri, att utlemnandet af hvarje protokoll öfver ministerielt ärende, som icke rör allmänt kända händelser, må kunna af Konungen vägras, har Utskottet ansett detta innebära en fullt betryggande begränsning af Konstitutions-Utskottets rätt i det ifrågavarande hänseendet.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt hemställer Utskottet:

att följande ändringar i Regeringsformen måtte af Riksdagen antagas att hvila till vidare grundlagsenlig behandling.

Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 11.

Ministeriela mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande makter, må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt honom lämpligast synes. Statsministern för Utrikes-ärendena tillhör att dessa mål inför Konungen föredraga och anmäla i närvaro af någon annan Stats-Rådets ledamot. Är Statsministern frånvarande, föredrage den Stats-Rådets ledamot, som Konungen äfven i detta fall tillkalle. Sedan Konungen af desse 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 Stats-Rådets kunskap komma, hvad honom nyttigt synes, så att äfven någon kännedom af denna riksstyrelsens gren måtte hos Stats-Rådet finnas.*

Ministeriela mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande makter, må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt honom lämpligast synes. Statsministern för Utrikes-ärendena tillhör att dessa mål inför Konungen föredraga och anmäla i närvaro af någon annan Stats-Rådets ledamot. Är Statsministern frånvarande, föredrage den Stats-Rådets ledamot, som Konungen äfven i detta fall tillkalle. Sedan Konungen af desse 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.

§ 12.

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, *sedan han, enligt föregående §, deröfver hört Statsministern för Utrikes-ärendena och någon annan tillkallad Stats-Rådets ledamot.*

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, *sedan, enligt 8 §, Stats-Rådet blifvit deröfver hört.*

Stockholm den 29 Februari 1872.

På Utskottets vägnar:

Th. Munck af Rosenschöld.

Reservationer:

af Herr von Gegerfelt, med hvilken Herrar *Munck af Rosenschöld, Ehrenborg* och *Hierta* sig förenat: »Då 11 § Regeringsformen definierar ministeriela mål sålunda, att dermed förstås alla de som angå rikets förhållande till främmande makter, men derjemte stadgar, att dessa mål må af Konungen beredas och handhafvas på sätt honom lämpligast synes samt skola af Statsministern för Utrikes-ärendena i närvaro af någon annan statsrådsledamot inför Konungen föredragas och anmälas, så uppstår vid § 12 efter dess föreslagna lydelse en obestriddlig tvetydighet, huruvida deri omförmälda mål fortfarande skola såsom ministeriela anses. Definitionen i § 11 passar fullkomligen in derpå; men behandlingssättet, hvilket enligt samma § är lika ovilkorligt och karakteristiskt som definitionen, är olika. Denna tvetydighet medför osäkerhet vid tillämpning af § 105, enligt hvilken Konstitutions-Utskottets rätt att äska protokoll i ministeriela mål är inskränkt till det som rör allmänt kända och af Utskottet uppgifna händelser. Denna § i och för sig lemnar ej säker ledning för lösning af frågan huruvida deri afses mål, som äro ministeriela enligt den ofvannämnda definitionen, eller på grund af det särskilda behandlingssättet. Det förre måste desto heldre anses vara meningen, som den föreslagna förändringen af § 12 icke afser att utvidga den hitintills Konstitutions-Utskottet tillkommande granskningsrätt, och denna mening anser jag lämpligast kunna förtydligas derigenom, att i § 11 näst efter orden »ministeriela mål, hvarmed förstås alla de som angå rikets förhållande till främmande makter, må Konungen» inskjutas orden »med iakttagande af bestämmelserna i §§ 12 och 13», hvarigenom äfven den motsägelse som, ehuru ej af praktisk betydelse, nu förefinnes uti ifrågavarande hänseende mellan § 11 och § 13 jemväl undanrödjes.»

af Herr *Rydin*: »Då förslaget till ändring af 12 § Regeringsformen kan medföra en med förändringen ej åsyftad utsträckning af Konstitutions-utskottets rätt att taga kännedom af protokoll och handlingar, som röra rikets förhållande till främmande makt, anser jag förslagets antagande böra betingas af en i sammanhang dermed företagen ändring i 105 § Regeringsformen, hvarigenom denna § skulle komma att lyda sålunda:

Lagtima Riksdags Konstitutions-Utskott ege att äska de protokoll, som uti Statsrådet blifvit förda, utom dem, som angå ministeriela ärenden och kommandomål, hvilka endast i det, som rör allmänt kända och af Utskottet uppgifna händelser, må kunna fordras. Utlemnandet af protokoll och handlingar, som röra rikets förhållande till främmande makt, må kunna vägras, när Konungen af viktiga orsaker anser dem böra hemliga hållas.»

STOCKHOLM, tryckt hos A. HOLMBERG & COMP., 1872.
