

N:o 150.

Af Herr **A. Hedin**: *Om ändring af §§ 7, 11, 12, 28, 32 och 105 Regeringsformen samt § 38 Riksdagsordningen.*

En ledamot af den svensk-norska komité, som 1867 afgaf förslag till ny Föreningsakt mellan Sverige och Norge, har yttrat:

»Öfver hufvud är det, att hafva sanna konstitutionella garantier för behandlingen af de diplomatiska angelägenheterna, en lifsfråga, särdeles för ett litet folk. Om i en eller annan gren af den inre styrelsen något fel begås, så låter det sig dock gerna rättas, och skadan skall i sådant fall alltid kunna bäras. Men missgreppen på den yttre politikens område kunna sätta sjelfva vår politiska och nationella tillvaro i fara». (Se Professor T. H. Aschehousgs år 1870 utgifna skrift »Om Unionskomiteens Udkast til en ny Foreningsakt»).

Emellertid har 1809 års Regeringsform just beträffande de diplomatiska angelägenheterna sörjt mycket illa för konstitutionella garantier, i det den undandragit Statsrådet handläggningen af dessa ärenden. Härmed infördes, enligt hvad Konstitutions-Utskottet vid 1872 års riksdag anmärkte, i vår författning en dittills »okänd grundsats», hvilken — såsom samma Utskott vid 1856—1858 års riksdag yttrat — hvarken är »med grundlagens anda förenlig eller med dess öfriga stadganden följdriktigt sammanhängande». Grundlagen bjuder, att äfven de obetydligaste inrikes ärenden skola af en ansvarig föredragande beredas, och att de ej kunna af Konungen afgöras i närvaro af mindre än fyra rådgifvare, samt att alle rådgifvarne skola, der de icke ega laga förfall, öfvervara alla inrikes mål af synnerlig vigt och omfattning, till hvilka mål grundlagen räknar hvarje ändring, om än så ringa, i hvilken allmän författning som helst. Men samma grundlag tillåter Konungen

att »på det sätt, honom lämpligast synes, låta bereda och handhafva» alla de mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, samt att i närvaro af blott två rådgifvare besluta afhandlingar och förbund med främmande makt, som kunna ej blott lägga band på Riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmyndighet, utan ock indraga landet i krigiska förvecklingar. Är icke motsägelsen skärande mellan grundlagens stadganden i förra och senare hänseendet?

Också har redan länge uppmärksamheten varit fäst å de vådliga, af erfarenheten ådagalagda felen i de grundlagsbestämda formerna för behandlingen af frågor rörande förhållandet till främmande makter. Förslag till ändring hafva framlagts af:

Konstitutions-Utskottet vid 1856—1858 års riksdag,

Konstitutions-Utskottet vid 1859—1860 års riksdag,

senaste Unionskomité (1867),

Konstitutions-Utskottet vid 1872, 1877, 1878 och 1883 års riksdagar.

Det af Konstitutions-Utskottet förlidet år afgifna förslag, hvilket af Kamrarna antagits att hvila till vidare grundlagsenlig behandling, afser en *sken-reform*, hvilken är sämre än ingen förändring i de nu gällande bestämmelserna. Ty af detta förslag, derest det skulle blifva grundlag, kan omöjligen någon annan verkan förväntas, än att härigenom skulle för kanske en lång framtid förhindras en grundlagsförändring, som kunde lända till verkligt gagn.

Härtill kommer, hvilket jag i min motion i detta ämne vid 1877 års riksdag påpekat såsom ett i högsta måtto viktigt önskemål, att, om regeringsformen ändras derhän att ärenden, som angå förhållandet till främmande makter, skola behandlas i statsrådet, derigenom den väsentligaste bristen i den unionella statsrätten varder afhjelpat, att man vinner ett unionelt, på samma gång som ett särskildt svenskt, ändamål af den största betydelse.

På grund af riksaktens § 5, som säger att den norska statsrådsafdelning, som åtföljer Konungen, skall hafva säte och stämma i svenska statsrådet, enär ämnen der förehafvas som angå begge rikena, komme nemligen de utrikes ärendena att behandlas och afgöras *i unionelt statsråd*. Norrmännen hafva hittills varit afskurna från en betryggad inflytelse på utrikes ärenden; resolutionen af den 13 April 1835 innebär ingen garanti; ty den är meddelad blott af Kongl. Maj:t och kan af Kongl. Maj:t upphävas eller i tillämpningen förvandlas från regel till undantag. Genom den ifrågasatta ändringen af regeringsformen skulle brödrafolket omsider vinna en rätt, som icke blott unionens jemlikhets-

princip fordrar, utan som äfven påkallas af dess och hvardera rikets intressen.

På ståndsriksdagens tid var det ej att vänta, att Konstitutions-Utskottets förslag till rättelse af grundlagens bristfälliga stadganden i detta ämne skulle röna framgång. Ridderskapet och adeln samt presteståndet drogo försorg om, att den högst nödiga och nyttiga förbättringen föll: å 1859—1860 och 1862—1863 års riksdagar afslogo adeln och presterna Konstitutions-Utskottets förslag om ändring af § 12 Regeringsformen, som deremot godkändes af borgare- och bondestånden. Oväntadt nog vardt år 1872 utgången densamma i den nya representationens Första Kammare. Konstitutions-Utskottet hade då föreslagit följande ändrade lydelse af § 12 Regeringsformen:

“Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan, enligt § 8, statsrådet blifver deröfver hört.”

Detta förslag fick i Första Kammaren falla för den formalistiska invändningen, att — *då* härigenom beslut om afhandlingar och förbund blefve förlagda till unionelt statsråd, *då* betänkande från norska regeringen i Kristiania, så vidt tiden medgifver, skall inhemtas i de mål som förehafvas i unionelt statsråd, och *då* odelstinget eger att fordra alla hos norska regeringen förda protokoll — Norges representation skulle kunna komma att erhålla en vidsträcktare kännedom om dylika angelägenheter, än den som omedelbart står svenska Riksdagen till buds, hvars Konstitutions-Utskott allena eger att infordra statsrådsprotokoll och af sådana i diplomatiska ärenden endast dem, som angå allmänt kända och af Utskottet uppgifna händelser. Jag har svårt att inse, hvad olägenhet häraf skulle följa. Ty, såsom jag tillförene påpekat, är det ju ett faktum, att — enligt hvad senaste unionskomiténs betänkande närmare upplyser (sid. 15—16) — vid åtskilliga tillfällen viktiga frågor angående förhållandet till främmande makter blifvit behandlade just på det sätt, som Konstitutions-Utskotten 1856—1858, 1859—1860 och 1872 förordat och hvarom jag 1877 och 1878 väckt och nu ytterligare väcker förslag, d. v. s. i *unionelt statsråd*. Nå väl, har man någon enda gång af denna i talrika fall följda praxis rönt eller haft anledning att befara någon olägenhet? Har den i dessa fall uppkommande möjligheten för norska stortinget att om diplomatiska angelägenheter erhålla vidsträcktare kännedom, än svenska Riksdagen antages kunna vinna, vid något enda tillfälle någon betänkelig verkan medfört? Derå fins ej något exempel, derom fins ej ens något påstående. Skall man då åt en i ordets hela mening *tom formalism* offra en i tretio år eftersträfvad, af varnande erfarenheter påkallad förbättring af *vådliga* stadganden i vår grundlag?

Men om, mot förmodan, någon hittills obekant olägenhet verkligen kan påvisas, eller om man i svenska riksdagens och norska stortingets jemlika tillfälle att få kännedom om regeringsprotokollen ser en etikettsfråga af den upphöjda vikt och betydelse, att den — etikettsfrågan — bör ställas i paritet med behovet af konstitutionella garantier mot vårt lands inveckling i krigiska äfventyr, så tillåter jag mig att påpeka ett medel att afhjelpa den förmenta svårigheten, nemligen den ändring af Regeringsformens § 105, att Konstitutions-Utskottet skall ega oinskränkt rätt att äska *alla* protokoll i diplomatiska ärenden. Den närvarande lydelsen af § 105 är ett minne af en förfluten tids åsigt. Det hemlighetsmaskineri, den afser att skydda, har ej vidare något berättigande i ett land, som absolut icke vill hafva något att beställa med andra länders möjliga försök att för sina krigsplaner vinna de förenade rikenas biträde. Och skulle ännu en gång en svensk regering få antagas hafva lust att inlåta sig på något slags underhandlingar, som hon kunde vilja täcka under femtio års hemlighetslöja, så är sjelfva förutsättningen af en sådan möjlighet anledning nog att genom en förändring af § 105 hämma slika böjelser och förehandvanden.

Men önskar man nu en förändring till gagnet, ej blott till namnet, af grundlagens bestämmelser om ministeriella måls behandling, så tjänar det till intet, eller nästan intet, att blott stadga, att Konungens beslut att ingå i afhandling eller förbund med främmande makt skall fattas i statsrådet, derest man ej äfven till handläggning i statsrådet hänvisar *alla* s. k. ministeriella mål. Inledandet af förhandlingar med främmande makt, förberedelserna till "förbund, traktat, konvention eller annat dylikt aftal med främmande makt" — såsom orden lyda i unionskomiténs förslags § 22 — äro af icke mindre vikt än det definitiva beslutet. När ögonblicket för detta är kommet, kan det vara lika svårt, lika farligt att draga sig tillbaka, som att fullfölja hvad man påbörjat. Den konstitutionella garanti, man söker i hela statsrådets delaktighet i nämnda slags angelägenheter, varder ett bedrägligt sken, om statsrådet ej får göra sin mening gällande förr än i den stund, då ett ja och ett nej kunna vara lika ödesdiga. Således böra lika väl de i § 11 som de i § 12 nämnda ärenden förläggas till statsrådet. Konstitutions-Utskottet har visserligen en gång yttrat (1877), att statsrådets hörande vid hvarje stadium af en förhandling skulle, med afseende på nödig "skyndsamhet och tystlåtenhet", stundom vara olämpligt, må hända overkställbart. Att det i Stockholm bosatta statsrådets sammankallande till Kongl. slottet ej skulle medhinnas, innan ett chifferadt telegrafsvår måste afgå till den Kongl. Maj:ts minister i utlandet, åt

hvilken en förberedande underhandling är anförtrodd, synes mig vara ett nödfallspåstående, som näppeligen kan erkännas falla inom det allvarsamma resonnementets område; det är vederlagdt i samma ögonblick, då det påpekas. Och att en statshemlighet ej skulle kunna lika väl bevaras af Konungens samtliga tio svenske rådgifvare samt tre norska statsråd som af de tre rådgifvare, två svenske och en norsk, hvilka nu i slika fall höras, eller de fyra, tre svenske och en norsk, som enligt Konstitutions-Utskottets förslag af år 1883 skulle få yttra sig i dylika ärenden, det är ett antagande, som jag hoppas få anse för lika obefogadt, vare sig att det innebär en retrospektiv beskyllning mot hittillsvarande, eller en profetisk anklagelse mot blifvande ledamöter af det svenska eller af det norska statsrådet.

Nu tillkommer vidare, att det nuvarande stadgandet i § 11, att ministeriella mål må »Konungen låta bereda och handhafva på det sätt, honom lämpligast synes», i lika hög grad som öfriga föreskrifter om detta slags mål är oförenligt med grundlagens anda och mot dess öfriga bestämmelser stridande, i ty att det medgifver Konungen att, ända intill det slutliga afgörandets stund, rycka alla dessa ärenden undan konstitutionellt ansvarige rådgifvares inflytande. Tack vare dessa ord har det varit regenten möjligt att bakom sina rådgifvares rygg, med förbigående af de förenade rikenas sändebud, genom anlitande af enskilde förtroendemän bedrifva underhandlingar med främmande makter. »Regelmessigt sker väl beredningen genom utrikesministern» — säger professor Aschehoug (Norges offentlige Ret: II, 137) — »men det händer dock, att Konungen förer underhandlingar med främmande makter antingen i egen person eller genom utskickade, som icke mottaga sina instruktioner genom utrikesministern». Det är väl bekant, att så skedde 1854—1855 och att på det sättet novembertraktaten förbereddes, hvars framtida oskadlighet tyvärr icke är lika viss som dess absoluta gagnlöshet för de förenade rikena.

Visserligen har Konstitutions-Utskottet 1877, med anledning af min då väckta motion om ändring af § 11, yttrat att de åberopade ordalagen icke afsett att »undandraga ministern för utrikes ärendena beredningen och handhafvandet af ministeriella mål», utan blott att tillställa »friare former», än 10 § påbjuder. Härtill må svaras för det första, att, hurudan paragrafens andemening må vara, det är ett faktum, att de anförda orden låta sig så tolkas och blifvit så tolkade, som jag uppgifvit; för det andra, att det i § 10 föreskrifna inhemtandet af nödiga upplysningar från »vederbörande embetsverk» naturligtvis icke ålägger Kongl. Maj:t något »olämpligt» tvång i sådana rent politiska mål, om hvilka man ej har något »vederbörande embetsverk» att rådfråga,

och att i andra ministeriella mål (såsom frågor om handelstraktater m. m.) föreskriften i § 10 obestriddigen är högst lämplig. I afseende härå tillåter jag mig vidare att hänvisa till hvad jag yttrade i Andra Kammaren 1877 (Prot. III, 34, 6—8 och 17—21). För öfrigt har Konstitutions-Utskottet 1878 och 1883 frångått den mening, som Utskottet yttrade 1877, och medgifvit att den af mig öfverklagade ordalydelsen i § 11 verkligt kan tolkas derhän, att Konungen eger att, »med förbigående af ministern för utrikes ärendena, genom personer, stående utom statsrådet, låta bereda de ministeriella målen», ehuru Utskottet ändock velat delvis bibehålla ordalag, hvilkas tvetydighet det erkänner och hvilkas inkonstitutionella tolkning är ett känt faktum.

Slutligen förnyar jag mitt förslag, att utnämning af sändebud, i likhet med utnämningen af andre embetsmän, hvaribland konsulter, bör ske i statsrådet. Visserligen har Konstitutions-Utskottet häremot anmärkt (1878), att norska regeringens yttrande i sådant fall skulle komma att inhemtas före utnämning af sändebud, och att ett sådant förfarande, i betraktande af de diplomatiska befattningarnas beskaffenhet, »väl icke torde vara lämpligt». Mot detta tveksamt uttalade förmenande vågar jag dock vidhålla, att det tvärtom — så vida eljest de diplomatiska befattningarna ega en med konsulsbefattningarna något så när jemförlig eller åtminstone *någon* allmän vigt och betydelse — synes vara särdeles lämpligt, att brödrarikets regering får utöfva samma inflytelse på utnämningar till så de ena som de andra. Redan för sextio år tillbaka har denna förändring påyrkats af Aug. von Hartmansdorff (*Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning*: I, 256).

Konstitutions-Utskottet år 1857 (Utlåtande N:o 13) yttrade rörande frågor om försvarsförbund med andra makter att "i sådana fall, om någonsin, är det af vigt att Konungens beslut grundar sig på en mångsidig öfverläggning samt mogna och fosterländska rådslag". Redan då trodde sig Konstitutions-Utskottet kunna anse "det allmänna tänkesättet enhälligt" derom att verkliga konstitutionella garantier för behandlingen af diplomatiska ärenden måste åvägbringas. Sedan dess hafva erfarenheterna om de nuvarande grundlagsbestämmelsernas våda ökats: händelserna år 1863 *få* ej glömmas af någon svensk eller norrman. Sedan dess har också ombildningen af vårt försvarsväsen, i hvarje fall med betydligt större anlitande än hittills af den allmänna värnpligten, blifvit den främsta bland landets stora frågor. Och ännu står, sedan sjuttio år tillbaka, den rättvisans och billighetens fordran ouppfyld, att vårt brödrafolk omsider må vinna behörig inflytelse, genom sina konstitutionella organ, å de för föreningen viktigaste af alla an-

gelägenheter — de angelägenheter, som angå rikenas och föreningens förhållande till främmande makter.

Jag föreslår,

1) att § 11 Regeringsformen må erhålla följande lydelse:

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

2:o) att § 12 Regeringsformen må erhålla följande lydelse:

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

3:o) att i följd häraf § 7 Regeringsformen må erhålla följande lydelse:

Alla regeringsärenden, med undantag af sådana, som i 15 § omförmälas, skola inför Konungen i Statsrådet föredragas och der afgöras.

4:o) att § 105 Regeringsformen må erhålla följande lydelse:

Lagtima Riksdags Konstitutions-Utskott ege att äska de protokoll, som uti Statsrådet blifvit förda, utom dem, som angå kommandomål, hvilka endast i det, som rör allmänt kända och af Utskottet uppgifna händelser, må kunna fordras;

samt att följaktligen orden »ministeriella ärenden och» i första punkten af andra mom. af § 38 Riksdagsordningen uteslutas.

5:o) att § 32 Regeringsformen upphäfves, att orden »inom riket» i första punkten af § 28 uteslutas, samt att, till undvikande af rubb-

ning i Regeringsformens paragrafers antal och ordningsföljd, senare momentet af § 28 förvandlas till en ny paragraf, som får nuvarande trettioandra paragrafens plats och nummer.

Stockholm den 23 April 1884.

Adolf Hedin.
