

N:o 5.

Ank. till Riksd. Kansli den 30 Mars 1886, kl. 2 e. m.

Konstitutions-Utskottets Memorial, angående fullbordad granskning af de i Statsrådet förda protokoll.

Till Konstitutions-Utskottet hafva, på derom hos vederbörande gjord framställning, blifvit öfverlemnade de sedan sistlidne riksdags början och in-till början af den innevarande i Statsrådet förda protokoll, nemligen öfver

Justitiedepartementsärenden från och med den 23 Januari 1885 till och med den 14 Januari 1886;

Justitie- och Utrikesdepartementsärenden från och med den 6 Februari 1885 till och med den 11 Januari 1886;

Landtförsvarsdepartementsärenden från och med den 23 Januari 1885 till och med den 14 Januari 1886;

Sjöförsvarsdepartementsärenden från och med den 23 Januari 1885 till och med den 11 Januari 1886;

Civildepartementsärenden från och med den 17 Januari 1885 till och med den 14 Januari 1886; samt

Finansdepartements- och Ecklesiastikdepartementsärenden från och med den 23 Januari 1885 till och med den 14 Januari 1886.

Vid den granskning af dessa protokoll, som, i öfverensstämmelse med grundlagens föreskrift, blifvit företagen och nu fullbordad, har Utskottet hvarken funnit skäl att emot någon Statsrådets ledamot tillämpa § 106

Regeringsformen eller ansett anledning förekomma att framställa någon anmärkning på grund af § 107 af samma grundlag;

hvilket Utskottet får för Riksdagen tillkännagifva.

Stockholm den 30 Mars 1886.

På Utskottets vägnar:

MAGNUS HALLENBORG.

Reservationer:

af Herr *Siljeström*: »Jag har trott, att de förhandlingar inom regeringen, som egt rum i sammanhang med frågan om Kongl. Maj:ts sanktion af Riksdagens beslut i fråga om sättet för de så kallade ministeriela ärendenas behandling (Regeringsformen §§ 11, 12 och 32), bort af Utskottet på grund af 107 § Regeringsformen för Riksdagen anmälas, hvadan, då så ej skett, jag emot Utskottets underlåtenhet derutinnan får afgifva min reservation. De statsrådsprotokoll, som redogöra för dessa förhandlingar, äro daterade den 10 och 17 April samt 7 och 15 Maj 1885 och höllos, det första och tredje i svenskt, de tvenne öfriga i sammansatt svenskt och norskt statsråd, samtliga på föredragning af chefen för Justitiedepartementet, med hvilken de öfrige svenske statsråden instämt. Protokollet för den 7 Maj omförmäler i korthet endast Kongl. Maj:ts meddelade sanktion, enligt statsrådets tillstyrkan, af ofvan nämnda Riksdagens beslut. De tre öfriga åter redogöra för väckta förslag att åt hela saken gifva en unionel pregel genom inkallandet af ett eller två norske statsrådsledamöter, att jemte norske statsministern taga säte i det ministeriela statsrådet. Man har anledning antaga, att dessa protokoll skola genom regeringens föranstaltande föreläggas den nu församlade Riksdagen.

Då till utgångspunkt för statsrådsförhandlingarne den 10 och 17 April

tagits den Kongl. resolution af år 1835, genom hvilken norske statsministern inkallades i det ministeriela statsrådet, finner jag nödigt att i förbigående med några ord erinra om beskaffenheten af detta regeringsbeslut. Detsamma fattades, såsom bekant, efter en förutgången från norsk sida i det fallet gjord framställning, i närvaro af utrikesministern och hofkanslern, på den förres föredragning, samt meddelades derefter åt den norska regeringen, och måste otvifvelaktigt ur konstitutionel synpunkt betraktas såsom icke tillkommet i sådan ordning som vederbort. Först i *formelt* hänseende, emedan det fattades på föredragning af utrikesministern, såsom ett vanligt ministerielt mål, fastän det rörde ett konstitutionelt förhållande. För det andra, hvad sjelfva *sakinnehållet* beträffar, emedan det, utan Riksdagens hörande, gjorde en ändring i det sätt Regeringsformens 11 § föreskref för ministeriela ärendens behandling. Ty om än denna § gaf åt Konungen makt att låta bereda och handhafva dessa ärenden på sätt honom lämpligast syntes, och Konungen således egde obestriddig rätt att till beredningen låta kalla svenske eller icke svenske män för upplysningars afgifvande, så kunde detta likväl icke afse annat än hvarje särskildt måls behandling eller på sin höjd tillämpas såsom en *regel*, som Konungen egde att uppställa för sig personligen, men som han *icke* egde att upphöja till gällande *lag*, emedan detta var att betaga en *följande* Konung *dennes* rätt att ordna saken på sätt *honom* lämpligast syntes. Slutligen, för det tredje, ur *unionel* synpunkt, emedan Konungen i en uteslutande svensk konselj bestämde något rörande en norsk embetsmans tjänsteåligganden. Ty om än saken var yrkad af norska regeringen, så fattades likväl sjelfva beslutet, såsom nämndt, i en konselj af blott svenske män och meddelades sedan *såsom fattadt beslut*.

Då jag gör dessa anmärkningar i afseende på den norske statsministerns inkallande i det ministeriela statsrådet, skyndar jag, till undvikande af allt missförstånd, att tillägga, att sjelfva detta inkallande i och för sig utom allt tvifvel varit både tillbörligt och nyttigt. Jag endast beklagar, att det skett på ett sätt, som lemnar så mycket öfrigt att önska ur laglighetens synpunkt, och att den norske statsministern än i dag, femtio år senare, nödgas se sin ställning såsom medlem af det ministeriela statsrådet fotad på ingen bättre grundval än den här nämnda.

Af protokollen den 10 och 17 April finner man, att Konungens rådgifvare ansett hinder ej bort möta för regeringen att år 1885 göra tillämpning af det år 1835 begagnade förfaringsättet, eller att blott genom en under något modifierade former beslutad resolution, d. v. s. på administrativ väg, men utan Riksdagens hörande samt för obestämd tid, afgöra en fråga af fullkomligt likartad beskaffenhet med den af år 1835, genom att i sådan ordning inkalla ännu en norsk statsrådsledamot att jemte norske statsministern

taga plats i det ministeriela statsrådet. Jag har tillåtit mig tvifla på, att denna uppfattning af saken varit den fullt korrekta. Det förslag, som i den nämnda syftningen af svenska statsrådet framlades, strandade emellertid på de norske rådgifvarnes motstånd och ledde ej till något besluts fattande.

Efter detta fruktlösa försök att gifva frågan en unionel vändning blef, såsom förut nämnts, den af Riksdagen beslutade förändringen af 11, 12 och 32 §§ Regeringsformen sanktionerad den 7 påföljande Maj. Men endast åtta dagar senare, den 15 Maj, företogs, utan någon i protokollen synlig yttre anledning, frågan till förnyad behandling i sammansatt statsråd, då både de svenske och norske statsrådsledamöterna enades om det beslut, som äfven blef af Kongl. Maj:t antaget och som varit i Post- och Inrikes tidningar infördt, att uppdrag skulle lemnas »åt chefen för svenska Justitiedepartementet samt åt norska regeringen att till framläggande för näst sammanträdande lagtima Riksdag och Storting utarbete förslag till ett tillägg i riksakten, hvarigenom föreskrifves, att ministeriela ärenden skola inför Konungen föredragas af ministern för utrikes ärendena i närvaro af två andra ledamöter af svenska statsrådet samt tre ledamöter af det norska».

Mot detta förslag synas mig grundade anmärkningar kunna göras. Af den mening, som framgår ur protokollen, att den ifrågavarande lagbestämmelsen skulle hafva sin *rätta plats* i riksakten och att, efter bestämmelsens införande i denna urkund, det icke skulle vara af något behof påkalladt att bibehålla en annan sammansättning af konseljen, vill det synas såsom man skulle hafva ansett föreskriften om de ministeriela ärendenas behandling kunna rent af uteslutas ur svenska grundlagen, hvilket väl emellertid svårigen kan hafva varit meningen. Detta skulle i sjelfva verket vara att *öfverflytta* bestämmelsen från den svenska grundlagen till en annan lag, som väl för Norge, men icke för Sverige, har karakter af grundlag. Och betänker man, å en annan sida, den egendomliga beskaffenheten af riksakten, betraktad ur synpunkten af ett kontraktensligt aftal mellan de båda förenade folken, så synes det åtminstone från svensk sida näppeligen kunna godkännas, att endast i en så beskaffad urkund intaga en för Sverige så vigtig bestämmelse som den ifrågavarande. Skall åter den föreslagna bestämmelsen, under bibehållande af § 11 Regeringsformen, intagas i riksakten, så uppstår den oegentligheten, att Regeringsformen och riksakten, det vill säga svensk grundlag och norsk grundlag, i det fallet komma att innehålla stridiga föreskrifter, samt att Regeringsformen, som *är* grundlag, får vika för riksakten, som för Sverige *icke* är grundlag. Huru denna knut skall lösas, kommer väl emellertid att visa sig af det förslag, som möjligen någon gång blir för Riksdagen framlagdt. Uppljyningsvis torde böra erinras, att samtidigt med förenämnda besluts fattande Kongl. Maj:t i norskt statsråd resolverat, att det skulle ålägg-

gas norska regeringen »i betimelig tid inden næste storting at indkomme med forslag til grundlovsbestemmelse, gaaende ud paa at Kongen i diplomatiske sager træffer afgørelse efter at have hørt de til enhver tid tilstedeværende medlemmer af den norske statsraadsafdeling» (se 1885 års stortings tryckta förhandlingar).

Hvad det ifrågavarande förslaget innehåll i och för sig beträffar, torde vara mer än tvifvelaktigt, huruvida, efter den omkastning i åsigt, som enligt det föregående och efter omkring en månads tid gjort sig gällande, man omsider kommit till en god lösning af frågan. Jag förbigår i det fallet de för öfrigt tänkvärda anmärkningar, som i afseende härför blifvit gjorda dels med hänsyn till de svenske och norske statsrådsledamöternas i det föreslagna ministeriela statsrådet olika ställning i förhållande till riksdag och storting, dels i fråga om det mer eller mindre lämpliga deruti, att diplomatiska ärenden skulle komma att behandlas af personer, som ombytas efter kalenderår; men deremot kan jag icke annat än lägga en synnerlig vikt på de *följder* af den föreslagna åtgärden, som, efter mitt omdöme, med all sannolikhet, ja, nästan med visshet kunna förväntas.

Den fråga, som här föreligger, är i sjelfva verket af genomgripande betydelse för de skandinaviska folkens framtid, och man kan icke, utan att göra sig klar denna betydelse, rätt stadga sitt omdöme i saken. Men ehuru, å ena sidan, ingen må med något anspråk på profetisk förmåga tro sig om att kunna förutsäga hvad framtiden kommer att bära i sitt sköte, är det likväl, å andra sidan, vid hvarje viktigare handling ej blott tillåtligt, utan en pligt att söka beräkna det sannolikt kommande från det gifna närvarande. Så äfven här. Och *det* gifna närvarande, som härvidlag måste läggas till grund för beräkningen, är det i denna fråga rådande tänkesättet i Norge.

Det faller då genast i ögonen, att detta förslag, framställt i tydlig afsigt att tillmötesgå »likställighetens» fordringar, alldeles icke uppfyller ett sådant vilkor. För att desto bättre åskådliggöra detta, tecknar jag här i följande ordning sammansättningen af det nya ministeriela statsrådet, sådant detta skulle komma att se ut efter det af regeringen antagna förslaget. Detsamma skulle nemligen bestå af:

Svenske Statsministern — Norske Statsministern,

En svensk Statsrådsledamot — En norsk Statsrådsledamot,

Svenske Utrikesministern — En norsk Statsrådsledamot;

och hvar man finner, vid första ögonkast på denna uppställning, att formel »likställighet» ingalunda dervidlag existerar, så vida ej den sistnämnde norske statsrådsledamoten får betraktas såsom endast den svaga konturteckningen till en framdeles vardande fullständig bild af en norsk utrikesminister.

Att den unionspolitik, som, hvad rättigheter beträffar, strängt håller

fast vid »likställighetens» grundsats i dess yttersta konsekvenser, icke kan komma att nöjas med någonting mindre, är alldeles påtagligt. Yrkandet på en norsk utrikesminister, såsom *conditio sine qua non* för Norges ära och sjelfständighet, har ock bland rådande partier i Norge vid flerfaldiga tillfällen uttalats. Visserligen har man hört en och annan förmena, att bestämmelsen om de ministeriela ärendenas föredragning genom svenske utrikesministern skulle blifva, så att säga, fastläst medelst dess intagande i riksakten; men riksakten är nog ett af de svagaste lås, som finnas, och helt visst icke något säkerhetslås. Jag inser icke hvad som skall kunna hindra stortinget från att besluta inrättandet af ett norskt utrikesministerembete och insättandet af embetets innehafvare på en af de platser i det ministeriela statsrådet, som förslaget anvisar åt norske statsrådsledamöter. Det öfriga kommer sedan. Sjelfva förslaget pekar i formelt afseende tydligen deråt. Men det behöfves i politiken ofta ej mer än formen, i hvilken ett sakförhållande kan gjuta sig. Och att den här antydda formen — d. v. s. en norsk föredragande utrikesminister vid sidan af den svenske utrikesministern — är, ur »likställighetens» synpunkt, den enda möjliga, följer deraf, att för ett i egentlig mening unionelt utrikesministerembete de nödiga förutsättningarna saknas och säkerligen aldrig komma att finnas. Beståndet af den bestämmelse i afseende på föredragningen af ministeriela ärenden, som innehålles i det väckta förslaget, skulle därför eventuellt kunna komma att ytterst hvilat på ingenting annat än det bräckliga stödet af unionskonungens veto gentemot det norska stortinget. Hvad detta stöd vill säga, lærer, i synnerhet efter de senaste årens politiska tilldragelser i Norge, för en och hvar hafva blifvit klart. Jag tillåter mig icke för min del något slags omdöme om dessa tilldragelser, men man kan icke blunda för det faktum, att konungamaktens motståndskraft mot stortinget är, minst sagdt, försvagad och sålunda icke att bygga på i det afseende som nämnts. Det är följaktligen, efter mitt förmenande, rent af otänkbart att ej, under sådant förhållande och med det ofvan nämnda i Norge, efter hvad det vill synas, förherskande tänkesättet i detta hänseende, det ifrågavarande förslaget skall, om det öfvergår till verklighet, kanske inom en ganska kort tid leda till inrättandet af äfven ett norskt utrikesministerembete, för hvilket fordras och utan tvifvel snart vinnes likställighet med det motsvarande svenska embetet. Och hvad skall följden deraf blifva?

Verlden skall få se det märkliga skådespelet af två nationer, som sägas utgöra en *enhet* gentemot utlandet, men som på verldshafvet och i sjöbataljen uppträda under olika flaggor — två *förenade* nationer, som icke vidtagit den ringaste åtgärd för att på ett praktiskt sätt ordna det gemensamma försvaret mot en yttre fiende — en *union* af stater, slutligen, som

på det diplomatiska området låter sig företrädas af två — säger två — utrikesministrar!!

Enahanda resultat skulle för öfrigt sannolikt uppkomma, om äfven, enligt det från svensk sida först framställda förslaget (protokollen för den 10 och 17 April), blott *en* norsk statsrådsledamot intoge plats i det ministeriela statsrådet jemte den norske statsministern, ty denne statsrådsledamot skulle antagligen, af samma orsaker, som förut nämnts, äfvenledes komma att ersättas af en norsk utrikesminister.

Huru i utförandet en sådan sakernas ordning skall komma att gestalta sig, är icke lätt att säga; men för hvar och en, som med allvar tänker sig in i förhållandets detaljer, måste det vara uppenbart, att, på hvad sätt man än i det fallet går tillväga, praktiska svårigheter och brytningar skola uppstå, som ovilkorligen måste påskynda den katastrof, som heter — unionens upplösning. Ty man befinner sig här omsider vid den punkt, der i följd af sjelfva sakens natur antingen den formela »likställigheten» eller unionen *måste* tillspillofivas.

För min enskilda del anser jag nu visserligen icke den ofvan nämnda, i allt fall förr eller senare inträffande katastrofen såsom någon olycka, utan håller tvärtom före, att densamma skall lända både till större trygghet för Norden och till verklig bättnad för båda länderna — icke minst för Sverige — samt tjena att öka, långt ifrån att minska, det goda förståndet mellan de båda folken; men jag har här ingen rätt att fästa mig vid denna min individuella öfvertygelse. Så länge man ännu i allmänhet på båda sidor om Kölen tror på unionens nytta och nödvändighet och allmänna opinionen icke är förberedd på den eventualitet, som nämnts, kan det knappt anses visligen handladt af regeringen att föreslå en åtgärd, som, utan att uppfylla det dermed egentligen afsedda ändamålet, endast, så att säga, visar vägen till det sagda slutresultatet.

Framför allt måste jag ur svensk synpunkt så döma, emedan, om en gång sakerna taga den vändning, som här antydts, den ifrågavarande åtgärden nödvändigt skall komma att bringa Sverige i en ställning, som ingalunda är för vårt land den i det fallet mest önskvärda.»

af Herr *Gahn*: »Ehuru jag icke anser mig berättigad att i form af reservation söka bringa en anmärkning emot statsrådet under Riksdagens behandling, kan jag likväl icke underlåta att anmäla min reservation emot Utskottets beslut att icke till den behandling, som uti § 107 af Regeringsformen föreskrifves, för Riksdagen anmäla statsrådets ledamöters rådslag, sådana de finnas omförmälda uti protokollet för sammansatt statsråd af den 15 Maj 1885.»

af Herr *Hedin*, med hvilken Herrar *J. F. Carlsson* och *L. Jönsson* förenat sig: »Tillämpningen af den form för ministeriel ansvarighet, som Regeringsformens § 107 utstakar, har nog allmänt blifvit uppfattad såsom en personlig förnärmelse, och synes derigenom denna form hafva i det närmaste mist sin användbarhet. Hur oriktig en sådan uppfattning af ett *grundlagsbud* än är, torde denna föreställning dock förblifva mäktigare, än den benägenhet, som eljest kunde finnas, att genom Konstitutions-Utskottets s. k. déchargebetänkande låta komma till Riksdagens kännedom åtgärder, hvilka måste erkännas för klandervärda, eller hvilka stödja sig på en visserligen lagstridig, men ej öfverklagad praxis och deri hemta sin ursäkt, eller hvilka röja snarare lagstiftningens ofullständighet och oklarhet, än lagtillämpningens tydliga felaktighet. Vid sådant förhållande lærer Utskottets granskningsarbete blifva af ringa eller ingen nytta.

Jag har därför inom Utskottet gjort det yrkandet, att anmärkningsvärda vare sig rådslag eller uraktlåenheter måtte af Utskottet i dess betänkande omförmälas under uttrycklig förklaring, att med en sådan redogörelse icke afsåges en hemställan till Konungen att han ville afskeda den rådgifvare, till hvilkens embetsförvaltning det anmärkta fallet närmast hör. Jag har för detta yrkande hemtat stöd af Konstitutions-Utskottets förfarande vid riksdagarne 1815, 1817—18, 1823, 1828—30, 1844—45, 1850—51. När denna praxis först uppkom *), sutto i Utskottet — såsom Biskop Hallström yttrar i sin märkliga reservation vid déchargebetänkandet 1851 — »män, hvilka icke blott redan lagt en närmare hand vid konstitutionens utbildande, utan ock med oförtruten omsorg deruppå arbetade; och de måste fördenskull tänkas med dess anda väl förtrogne. Såsom ett bevis häruppå torde ock kunna anföras, att af de ledamöter, hvilka godkände inträdet på nämnda medelväg, tvenne sedermera inom särskilda stånd intagit talmansstolen samt en sin plats inom Konungens statsråd.» Att denna medelväg öfvergafs vid 1834 års riksdag, vore väl sant. »Men», fortsätter den åberopade reservanten, »med rätta torde åt en ännu aflägsen framtid böra öfverlemnas att bedöma, huruvida sinnena då voro mera fattade af den anda, som med helsa och lif genomtränger den konstitutionela samhällskroppen, eller om dess eld redan i någon måtto förkolnat.»

Konstitutions-Utskottet på denna tid ej blott meddelade till Rikets Ständers kännedom anmärkningsvärda förhållanden, som det under protokollsgranskningen uppdagat, utan plögade ock med anledning af de sålunda anmärkta felaktigheterna föreslå skrivelser till Kongl. Maj:t. Dervid hade

*) 1815 års Riksdag aflät skrivelser till Kongl. Maj:t angående de af Utskottet sålunda omförmälda ärenden.

Utskottet i ordalagen uti 2 mom. 37 § af 1810 års Riksdagsordning ett stöd för sin åtgärd, som ej kan påstås vara till uti nuvarande Riksdagsordnings ordalydelse, om det än ej finnes skäl att antaga, att man afsigtligen velat, genom den nya Riksdagsordningen, i detta hänseende inskränka Utskottets tillförene utöfvade befogenhet.

Mitt yrkande, som afsåg icke någon hemställan om skrivelser till Kongl. Maj:t, utan blott redogörelser för anmärkningsvärda, vare sig rådgifvare-åtgärder eller uraktlåtenheter af föredragande, har ej godkänts af Utskottet.

Jag har därför här velat uttala den meningen, att ett tillägg till 107 §, hvarigenom ofvan omförmälda praxis blefve otvetydigt och oomtvistligt legaliserad, torde vara det verksammaste medel att göra den politiska ansvarighet, som 107 § afser, till en verklighet och att förhindra, det Konstitutions-Utskottets granskningsarbete oftast nedsjunket till en tom formalitet.»