

N:o 214.

Af herr **E. Wavrinsky** m. fl., med förslag till ändrad lydelse af åtskilliga §§ i regeringsformen och riksdagsordningen.

Den ökade värnpligt och de rustningsbördor den svenska nationen nyligen underkastat sig för sin sjelfständighet och neutralitet synas mången, ej utan skäl, medföra ökade faror för framtiden. Ökad militärmagt föranleder lätt till begär efter ökad inflytande utom våra gränser, och ett sådant begär, uppvuxet ur föreställningen om förmåga att göra sig gällande och närdt af omständigheter, som gynna främmande magters bemödanden att för sina planer taga i anspråk en af den svenska representationen uteslutande för rikets försvar och neutralitetens upprätthållande beslutad förstärkning af landets militära krafter, kan lätt leda till äfventyrligheter.

Så mycket angelägnare är det då, att grundlagen för att motväga denna ökade fara erbjuder konstitutionellt skydd mot vådan af öfverilade åtgärder i detta afseende.

1809 års lagstiftare hafva genom konstitutionsutskottets yttrande vid samma års riksdag i dess memorial med förslag till regeringsform fastslagit några grunder, som äro väl värda att taga vara på. Utskottet säger:

»Magten att styra tillkommer, efter utskottets förslag, odelad konungen. Men hans beslut kunna icke förhastadt fattas, icke bestämmas efter ensidiga underrättelser och råd af dolda personer utan ansvarighet. Han måste i alla mål låta sig upplysas af ett offentligt statsråd, hvars ledamöter, stälde under ansvarighet icke blott för deras yttrade rådslag, utan äfven för deras tystnad, då de bort råda, måste sjelfva sorgfälligt söka upplysningar, för att bevara sitt lif, sin välfärd

Bih. till Riksd. Prot. 1896. 1 Saml. 2 Afd. 2 Band. 42 Häft. (N:is 214—217). 1

och sin heder. På detta sätt och genom de öfriga medel, som äro föreskrifna i afseende på ärendernas beredande, bör konungen icke i något fall kunna missledas, bör allmänna rösten icke kunna hindras att genom något organ tränga fram till honom.»

Denna grundsats följde också utskottet troget vid affattande af förslag till bestämmelser, som röra inrikes ärenden (utom s. k. kommandomål).

Deremot föreslog utskottet, alldeles omotiveradt, och godkände ständerna två mycket väsentliga afvikelser från denna grundsats, nemligen beträffande ministeriella mål, eller ärenden, som angå rikets förhållande till främmande magter, och kommandomål, hvilka undantogs från föredragning och afgörande i statsrådet.

I dessa hänseenden blefvo de konstitutionella säkerhetsåtgärderna inskränkta till det minsta tänkbara.

Sålunda blef det stadgadt (regeringsformens §§ 7 och 8), att hvarje, äfven det obetydligaste inrikes ärende skall »inför konungen i statsrådet föredragas och der afgöras», hvarvid skola vara tillstädes minst fyra statsråd och vid behandlingen af mål af synnerlig vikt och omfattning statsrådet *samliga* ledamöter, der de ej ega laga förfall, under det att det blef konungen medgifvet att i frågor om afhandlingar och förbund och alla andra ärenden, som angå rikets förhållande till främmande magter (regeringsformens §§ 11, 12 och 32), undantagandes beslut om krig och fred, fatta beslut i närvaro af blott utrikesministern och en annan statsrådsledamot samt i kommandomål (regeringsformens § 15) i närvaro af blott en enda rådgifvare.

Bondeståndets ledamöter i konstitutionsutskottet hade förenat sig om att yrka ett tillägg till regeringens § 13, att, om statsrådets ledamöter enhälligt afstyrkte ett af konungen tillämnadt anfallskrig, borde konungen vara förbunden att å statsrådets mening göra afseende.

Sedan utskottet framlagt förslaget till regeringens form, förenade sig borgareståndet om den anmärkningen, att i § 12 kunde tilläggas, att »statssekreteraren för handels- och finansärenden bör af konungen tillkallas i frågor, angående traktater med utländska magter, hvori svenska handelsintresset inlöper».

Men härvid stannade det också.

Med anledning af Sveriges ifrågasatta inblandning i krigkriget föreslog 1856—1858 års Riksdags konstitutionsutskott en ändring af regeringens formens § 12.

Utskottet ansåg sig böra fästa rikets ständers uppmärksamhet

på de brister, som det »ej kunnat undgå att anmärka» i afseende på »de former, under hvilka våra förhållanden till främmande magter, enligt regeringsformen, skola bestämmas».

Utskottet säger härom:

»Betraktar man arten och vigten af de tillfällen, då den vid konungens beslut bundna ansvarigheten ansetts böra utsträckas till ett större antal af statsrådets ledamöter, eller med andra ord, då inhemtandet af deras mening och råd af grundlagen blifvet antaget såsom för konungen önskvärdt och nödigt, kan man väl möjligen ur äldre förhållanden förklara, men ej finna med grundlagens anda föoreuligt, eller med dess öfriga stadganden följdriktigt sammanhängande, att konungen enligt 12 § regeringsformen eger att i afhandlingar och förbund med främmande magter ingå, sedan han deröfver hört endast statsministern för utrikes ärenden och någon annan tillkallad statsrådsledamot. Om det nemligen å ena sidan visserligen kan inträffa, att konungen finner nyttigt att ingå i afhandling med en utländsk stat, äfven angående en eller annan fråga af underordnad vigt, lärer väl icke förnekas, att så väl afhandling som förbund med en främmande magt kan vara bestämmande för ett lands icke blott yttre, utan äfven till någon del för dess inre förhållanden under en lång följd af år, och således blifva vida mer ingripande i dess öden än till och med ett krig, att icke jemföra detsamma med t. ex. en mindre väsentlig förändring af en redan gällande författning, för hvilkens vidtagande likväl erfordras, att statsrådets samtliga ledamöter, der de icke laga förfall ega, skola vara tillstädes.

Utan att i ringaste mån underkänna vigten och värdet af konungens rätt att allena besluta i dylika frågor, kan man likväl ej förbise, att nyare tidens lättare och lifligare förbindelser folken emellan gjort deras känsla af sin inbördes ställning till hvarandra klarare och att således exempelvis ett förbund till gemensamt försvar, uppgjort i strid med denna känsla, skulle kunna medföra oberäkneliga vådor och förvecklingar.

I sådana fall, om någonsin, är det af vigt, att konungens beslut grundar sig på en mångsidig öfverläggning samt mogna och fosterländska rådslag. Det må väl ock dragas i tvifvel, huruvida statsministern för utrikes ärenden, hvilken tilläfventyrs under ett mångårigt vistande i främmande länder förvärfvat de utmärkta egenskaper, som upphöjt honom till sin viktiga befattning, alltid kan vara med de inom landet rådande känslor och föreställningssätt så förtrogen, att han derigenom borde företrädesvis anses lämplig att i ämnen af sådan be-

skaffenhets gifva konungen råd, med biträde endast af en statsrådsledamot, hos hvilken åter, under de ministeriella målen nuvarande behandlingssätt, en mera omfattande kännedom af dessa icke torde med full befogenhet kunna förutsättas».

Utskottet föreslog därför följande förändrade lydelse af regeringsformens § 12:

Konungen eger att sluta afhandlingar och förbund med främmande magter, sedan han, enligt föregående 8:e §, deröfver hört statsrådets samtliga ledamöter.

Detta ändringsförslag liksom ett liknande vid 1859—1860 års riksdag förkastades af adeln och presterna.

Härpå följde under det nya statsskicket en rad af förslag om större eller mindre förändringar i grundlagens föreskrifter rörande behandlingen af dessa ärenden. Der de syftade åt samma håll som konstitutionsutskottets 1856—1858 eller gingo längre än detta, hafva de af Första Kammaren förkastats, tills år 1885, då, efter det att Andra Kammaren 1884 bifallit ett förslag om en fullständig reform, ett från 1883 hvilande förslag till en betydelselös ändring blef äfven af Första Kammaren antaget.

Denna ändring bestod deri, att ministeriella mål, frågor om afhandlingar och förbund samt utnämmande af sändebud och tjenstemän vid beskickningarna skola afgöras i närvaro af *tre* rådgifvare, bland dem statsministern; samt att det uttryckligen föreskrefs, dels att det tillkommer ministern för utrikes ärendena att »bereda» (ej blott »anmäla och föredraga») detta slags mål, dels att alla meddelanden till främmande magt eller sändebuden i utlandet skola ske genom utrikesministern.

Bestämmelsen, att beredningen af de ministeriella målen får ske »på det sätt, konungen synes tjenligast», fick emellertid qvarstå orubbad.

Längre har man ännu ej hunnit på denna reformernas väg.

Dessa svaga garantier för en grundlig och omsorgsfull behandling af de så viktiga utrikes ärendena, *hvilka ofta djupt ingripa äfven i landets inre förhållanden*, stå i bjert motsats till de konstitutionella säkerhetsåtgärderna beträffande de inre angelägenheterna. Intet inrikes ärende, om aldrig så obetydligt, kan afgöras, utan i statsrådet, hvarvid *minst fyra af dess medlemmar* skola vara tillstädes. Och *två* gånger har Riksdagen afslagit Kongl. Maj:ts förslag att i detta afseende rubba en af de hufvudprinciper, hvarpå vår statsförfattning är byggd. Riksdagen har 1868 och 1885 förkastat propositioner om öfverlemnande åt *departementschef att afgöra vissa mindre betydande ärenden.*

Är det då förenligt med anspråken på ett ytterst omsorgsfullt tillvaratagande af rikets bästa vid dess till följderna öfverskådliga aftal med främmande magter, att dessa angelägenheter ej blott undanryckas inflytandet af nationens och dess representanters åsigter och önskningsar, utan äfven att garantierna i dessa hänseenden få vara betydligt mindre, än när det gäller intressen inom ett mycket begränsadt område i den inre politiken, intressen, öfver hvilka vi alltid sjelfva förfoga?

Bristen på trygghet för en sakkunnig och klok behandling af de ministeriella målen skulle emellertid vara mindre betänkelig, så vida det ej flera gånger och med ödesdigra följder visat sig, att ett grundlagsstridigt missbruk af bestämmelsen i §§ 11, 12 och 32 regeringsformen eger rum. Ministern fattar beslut och vidtager åtgärder antingen på egen hand eller efter något samtal med konungen, åtgärder, hvarom, enligt grundlagens föreskrifter det endast tillkommer konungen i den ministeriella konseljen att bestämma. Konstitutionsutskottets memorialer och kända diplomatiska handlingar lemna härpå tydliga bevis.

Att ega sanna konstitutionella garantier för behandlingen af de diplomatiska angelägenheterna är en lifsfråga, i synnerhet för ett litet folk.

Nationerna skola en gång hafva sin utrikes lika väl som sin inrikes politik, sjelfva bära ansvaret för bådadera. Det diplomatiska talet om »hemlighet», »snabbhet» och »enhet» är endast egnadt att vilseleda omdömet hos de oinvigda.

Hvartill sådant leder visar bäst de diplomatiska förhandlingarna 1863 med Danmark om en allianstraktat, just som dansk-tyska kriget stod för dörren, underhandlingar, hvilka icke förr än man var färdig att skrida till det formliga afslutandet af denna traktat och långt efter det redan i all hemlighet enighet om innehållet uppnåtts med den danska regeringen, bragtes inför svenskt-norskt statsråd.

Hvilka förödmjukelser hade det ej sparat landet och konungen, om det diplomatiska hemlighetsmakeriet varit uteslutet!

Lika viktigt som det är att alla regeringsärenden, som angå rikets förhållande till främmande magter, blifva underkastade samma konstitutionella behandling, som andra regeringsärenden, och att protokollen underkastas konstitutionsutskottets granskning, lika angeläget är det att i samband härmed afhandlingar och förbund med främmande magter, innan de träda i kraft, erhålla Riksdagens godkännande.

Den mellanfolkliga samfärdseln växer oupphörligt, och arterna af de folkrättsliga aftalen mångfaldigas.

Skall då regeringsformens § 12 tolkas så som hittills skett, att Konungen utan Riksdagens hörande och samtycke eger att ingå i afhandlingar och förbund med främmande magter, hvilka hvar på sitt sätt begränsa den nationella handlingsfriheten, så kommer i betänklighet grad folkrepresentationens konstitutionella rätt att på denna väg inskränkas och kringskäras.

Erfarenheten har visat att så skett.

På denna väg skulle Riksdagens grundlagsenliga beskattnings- och lagstiftningsmagt i det närmaste kunna utplånas.

Vi erinra om de franska traktaternas och 1865 års tulltaxas tillkomst, de förra tillkomna i strid mot Riksdagens uttalade åsigt, den senare utfärdad utan Riksdagens hörande.

Visserligen skulle ständerna, nära ett år efter det dessa traktater mellan Konungen af Sverige och det franska kejsardömet utan folkrepresentationens samtycke ingåtts, kunnat vägra sitt erkännande — men hvartill skulle det väl hafva tjenat? Svenska folkets rätt att sig beskatta var här tillintetgjord.

Härom yttrade f. d. statsrådet Carl Göran Mörner: »Vi trodde rättigheten att förordna om tullbeskattningen vara en helig rättighet för rikets ständer, hvori rubbning eller inskränkning icke kunde dem genom förbund med någon annan magt lagligen påtvingas.»

Men icke endast nationens rätt att genom sina ombud sig sjelf beskatta utan också dess rätt att gemensamt med konungen *stifta, ändra, upphäfva och förklara lag* hotas härmed. Kongl. Maj:t kan ingå traktat med främmande magt, exempelvis om förbrytares utlemnande, och genom sin traktatsrätt förmäna sig ega befogenhet att utesluta Riksdagen från allt inflytande dervid.

Och för nationen så viktiga beslut och åtgärder som dessa traktater fattas ej ens i statsrådet — föregås ej af en sådan utredning, som är stadgad för alla inrikes ärenden, huru obetydliga de må vara!

Bäst torde det hos oss rådande systemet i detta hänseende belysas genom en jämförelse med andra länders konstitutionella bestämmelser i fråga.

Den *tyska förbundsorfattningen* af den 16 april 1871 föreskrifver i art. 11, att fördragen med främmande stater, så långt de hafva afseende på sådana ärenden, hvilka enligt § 4, höra till rikslagsstiftningen, måste för att kunna afslutas ega förbundsrådets instämmande och för att vinna giltighet riksdagens bifall.

Bland de ärenden, som höra till rikslagsstiftningen och i art. 4 anföras i elfva punkter, märkas:

tull- och handelslagstiftning;
organisation af den tyska skeppsfarten;
dess flagga till sjös; och
anordning af gemensam konsulatrepresentation.

Häremot står hvad vi nyss förut påpekat rörande de svensk-franska handels- och sjöfartstraktaterna i hjert motsats.

Öfver flaggan, vår nationella symbol, har hos oss Kongl. Maj:t tillmätt sig rätt att förfoga; och den svenska konsulatförordningen är utfärdad på administrativ väg.

Förenata Staternas förbundsorfattning af 1787, art. II, sektion 2, lemnar presidenten magt endast med senatens råd och bifall att ingå fördrag, förutsatt att två tredjedelar af de närvarande senatorerna instämma i förslaget; och han skall föreslå och med senatens råd och bifall utnämna ambassadörer, andra ministrar och konsulter.

Schweiziska förbundsorfattningen af den 29 maj 1874 stadgar i art. 85 bland de ämnen, som falla inom båda Rådens (nationalrådet [Andra Kammaren] och ständerrådet [kantonernas råd]) verksamhetskrets, i punkt 5:

»Förbund och fördrag med utlandet.»

Den *franska konst. lagen* af den 16 juli 1875 upptager fredsfördrag, statsfinansiella fördrag m. fl. såsom sådana, hvilka ej blifva definitiva utan att beslutas af båda kamrarna.

Österrike-Ungerns lag beträffande för den österrikiska monarkiens alla länder gemensamma angelägenheter och sättet för deras handläggning, af den 12 december 1876, upptager i sin 1 § såsom för Österrike och Ungern gemensamma angelägenheter de utländska ärendena, inberäknadt den diplomatiska och kommersiella representationen inför utlandet liksom de beträffande internationella aftal till äfventyrs nödvändiga dispositionerna, med förbehåll likvisst af de båda rikshälfternas representationsförsamlingars (riksrådets och den ungerska riksdagens) samtycke.

Den *italienska grundlagen* af den 4 mars 1848 gifver i art. 5 konungen rätt att sluta alla slags fördrag; men traktater, som medföra finansiellt ansvar eller gälla förändring af statens territorium, blifva effektiva först sedan de erhållit representationens samtycke.

Den *holländska reviderade grundlagen* af 1887 bestämmer likaledes i art. 59, att traktater rörande förändring i statens territorium, eller hvilka gent emot en annan stat förpligta Holland, eller som ingripa i de rättsbestämmelser, som faststälts af den lagstiftande magten, eller

som grundlagen åt denna uppdragit att fastställa, ej kunna ratificeras, förr än generalstaterna godkänt desamma. Om i några politiska traktater (fredsslut, off- och defensivallianser, garantitraktater) bestämmelser förekomma af förenämnda slag, måste hela traktaten underställas generalstaterna.

Belgiens grundlag af 1831, art. 68, föreskrifver, att handelsfördrag eller sådana traktater, som kunna betunga staten eller individuellt förpligta belgierna, ej hafva bindande kraft, förr än kamrarnas bifall erhållits. Ingen förändring i territoriet kan ega rum utan på grund af en lag. I intet fall kunna hemliga artiklar i en traktat inkräkta på de offentliga bestämmelserna.

Rumäniens konstitution af den 30 juni (12 juli) 1866, art. 93, stadgar, att statschefen sluter handels-, sjöfarts- och andra fördrag af samma natur; men för att de skola få bindande kraft, måste de förut underställas lagstiftande magten.

Märkliga äro Portugals och Spaniens grundlagar.

Den *portugisiska tilläggsakten* af den 5 juli 1855 till den konstitutionella kartan af den 29 april 1826 ändrar den senares art 75, §§ 8 och 14, derhän att: hvarje traktat, konkordat, konvention, som regeringen ingår med en främmande magt, skall före ratifikationen underställas cortes' godkännande i hemligt sammanträde. Genom lagen af den 2 maj 1882 är stadgadt att ärendet behandlas i offentligt sammanträde; dock att hvardera kammaren eger att besluta hemligt sammanträde.

Spanska konstitutionen af den 30 juni 1876 § 55 lyder:

»Konungen måste vara auktoriserad genom särskild lag, för att afhända, öfverlåta eller förändra hvilken som helst del af det spanska området;

för att införlifva hvilket som helst område med det spanska;

för att bevilja utländska trupper inmarsch i konungariket;

för att ratificera traktater angående *offensiv allians*, särskilda handels-traktater, traktater om subsidier till utländsk magt och alla dem, som kunna lägga band på spanjorerna såsom nation.

I intet fall kunna hemliga stadganden i en traktat upphäfva allmän lag.»

Norges grundlag föreskrifver i § 75:

»Det tillkommer stortinget — — — — —

g. at lade sig meddele de Forbund og Tractater, Kongen, paa Statens Vegne, har indgaaet med fremmede Magter, med Undtagelse av hemmelige Artikler, som dog ei maa stride mod de offentlige.»

Till hvilka ödesdigra följder utrikesministerstyret för öfrigt kan leda, derpå hafva vi flera betecknande exempel. Ett färskt prof, hvarvid visserligen icke statens välfärd sattes på spel, men i stället en enskild svensk mans egendom uppoffrades, under omständigheter, som voro i högsta grad nedsättande för Sveriges anseende, erbjuder uppgörelsen i den s. k. svensk-spanska spritfrågan.

Sedan Kongl. Maj:t utan Riksdagens medverkan den 3 juni 1887 ingått aftal om skiljedom i uppkommande tvister med Spanien, rörande tolkningen eller verkställandet af eller beträffande följderna af hvilken som helst förändring af den genom konventionen den 18 januari samma år förlängda handelstraktaten af den 15 mars 1883 mellan Sverige och Norge å ena sidan samt Spanien å den andra, och tvist uppstod, ingick regeringen — också på egen hand — på en uppgörelse, som blifvit kallad skiljedom, men som icke gälde den *sak*, hvarom enligt deklARATIONEN skiljedom borde ega rum, och anordnades i andra ände i deklARATIONERNA föreskrifna formerna. Kongl. Maj:t gick in på att afhända svenska staten dess rätt att få skiljedom i själfva den omtvistade hufvudsaken — tillämpningar af traktaten — hvilken undansköts för en fråga, som hvarken enligt deklARATIONEN eller allmänt erkända stats- eller folkrättsprinciper borde blifva föremål för någon skiljedom, nemligen om de spanska statsmagternas lagstiftningsrätt. Så kunde Spanien med skenet af rätt afvisa svenska skadeståndsreklamationer å flera millioner francs. Ingenting kan vara mera egnadt att sätta den viktiga skiljedomsprincipen i misskredit än detta våldförande af dess egen idé.

Till skydd häremot är det angeläget, att traktater med främmande magter, hvori säkerligen i framtiden allt oftare komma att inskjutas skiljedomsklausuler, blifva underställda Riksdagens godkännande.

På grund af hvad vi sålunda anfört få vi föreslå:

I) att § 11 regeringsformen erhåller följande ändrade lydelse:

Ministeriella mål, hvarmed förstås alla de, som angå rikets förhållande till främmande magter, skola af ministern för utrikes ärendena beredas och inför Konungen i statsrådet föredragas.

Alla meddelanden i ministeriella mål till främmande magt eller Konungens sändebud i utlandet skola, efter föregående behandling i statsrådet, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena;

att § 12 regeringsformen må erhålla denna lydelse:

Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande magt ingå, sedan, enligt 8 § statsrådet deröfver blifvit hördt, dock att Riksdagens konstitutionella rätt vid aftal med främmande magt förbehålles, der den af detsamma beröres;

att § 7 regeringsformen förändras till:

Alla regeringsärenden skola inför Konungen i statsrådet föredragas och der afgöras;

att § 105 regeringsformen erhåller följande förändrade lydelse:

Lagtima Riksdags konstitutionsutskott ege att äska de protokoll, som uti statsrådet blifvit förda;

att ur § 38 riksdagsordningen uteslutas orden: »med undantag af dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i hvad som rör kända och af utskottet uppgifna händelser kunde fordras»;

att § 32 regeringsformen upphäfves;

att i första punkten af § 28 regeringsformen uteslutas orden »inom riket».

Stockholm den 3 februari 1896.

Edvard Wavrinsky.

<i>E. J. Ekman.</i>	<i>O. Walter.</i>	<i>P. Norberg.</i>
<i>P. J. M. Erikson.</i>	<i>John Olsson.</i>	<i>D. Persson.</i>
<i>Adolf Aulin.</i>	<i>B. P. Ersson.</i>	<i>And. Olsson,</i> <i>i Mårdäng.</i>
<i>J. Mankell.</i>	<i>Oskar Eklund.</i>	<i>E. Norman.</i>
<i>Joh. Er. Nordin.</i>	<i>Anton Hahn.</i>	<i>Lars Eriksson.</i>
<i>Fridtjuf Berg.</i>	<i>J. Lindgren.</i>	<i>C. J. Hammarström.</i>
<i>A. F. Broström.</i>		<i>Magnus Höjer.</i>
<i>Curt Wallis.</i>		<i>David Bergström.</i>