

Nr 379.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 15 regeringsformen; given Stockholms slott den 21 mars 1919.

Under återopande av bifogade i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 15 regeringsformen.

Regeringsformen.

§ 15.

Kommandomål, varmed förstås sådana, som Konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, omedelbarligen besörjer, må Konungen, då han själv förer riksstyrelsen, avgöra i närvaro av chefen för det departement, dit ärendet hörer. Honom åligger, vid ansvar, att, då dessa mål beredas, sin mening yttra över de företag Konungen besluter, samt att, då hans mening icke med Konungens beslut över-

Bihang till riksdagens protokoll 1919. 1 saml. 340 häft. (Nr 379.) 1

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför
Hans Maj:ts Konungen i statsrådet å Stockholms slott
den 21 mars 1919.

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern EDÉN,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena HELLNER,
Statsråden PETERSSON,
SCHOTTE,
PETRÉN,
NILSON,
LÖFGREN,
friherre PALMSTIERNA,
RYDÉN,
THORSSON.

Efter gemensam beredning med cheferna för lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Löfgren:

»I yttrande till statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden denna dag, bilagt proposition med förslag till ny lag om statsdepartementen, har jag berört frågan om ett närmare bestämmande av begreppet kommandomål och skapande av förstärkta garantier för att viktigare försvarsärenden må bli behandlade i statsråd. Jag anförde därvid, att uppkomsten av detta spörsmål stode i samband därmed, att gränsen mellan de ärenden rörande rikets försvar till lands och sjöss, vilka borde behandlas i statsråd, och dem, som vore att betrakta

Kommando-
mål.
Departement-
sche-
fens ytt-
rande i pro-
positionen
angående lag
om statsde-
partementen.

såsom kommandomål, icke ansetts vara med önskvärd tydlighet angiven i § 15 regeringsformen. I detta lagrum stadgades nämligen allenast, att med kommandomål förstodes »sådana, som Konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till land och sjöss, omedelbarligen besörjer.»

Vidare yttrade jag vid nyssnämnda tillfälle i detta ämne följande.

Förevarande fråga hade vid flera tillfällen motionsvis dragits under riksdagens prövning. Vid 1911 och 1916 års riksdagar biföll andra kammaren vid konstitutionsutskottets utlåtanden i ämnet fogade reservationer, vari yrkats avlåtande av skrivelse till Kungl. Maj:t i nyss angivet syfte. Med anledning av en i första kammaren väckt motion hemställde därefter konstitutionsutskottet vid 1917 års riksdag (utlåtande nr 29), att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag i syfte att begreppet kommandomål måtte närmare bestämmas och garantier givas för att viktigare ärenden inom försvarsväsendets område bleve behandlade i statsråd. Denna hemställan bifölls av andra, men avslogs av första kammaren.

Sedermera hade hans excellens herr statsministern i proposition (nr 34) till 1918 års urtima riksdag uttalat, att förevarande fråga lämpligen borde beaktas vid utarbetandet av de förslag rörande departementsindelingen och därmed sammanhängande ärenden, som vore under beredning inom justitiedepartementet.

Även kommitterade för statsdepartementens organisation (departementalkommitterade) hade i sitt den 31 december 1912 avgivna betänkande upptagit ifrågavarande spörsmål. Kommitterade hade därvid anfört, att bristen på klarhet i förutnämnda grundlagsbestämmelse gjort sig mera kännbar före genomförandet av 1840 års författningsreform, då kommandomålen föredrogos av särskilda generaladjutanter för armén och flottan. Det framginge vidare av kommitterades betänkande, att kommitterade för sin del funnit den praxis, som vid tidpunkten för deras utredning utvecklats sig i fråga om gränsen mellan kommandomål och i statsrådet föredragna försvarsärenden, vara tillfredsställande. Kommitterade hade emellertid funnit sig böra föreslå, att denna praxis måtte regelbindas. Då det enligt kommitterades uppfattning knappast läte sig göra att kort och koncist definiera begreppet kommandomål, borde de erforderliga bestämmelserna i förevarande avseende icke erhålla sin plats i grundlagen, utan i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag; och hade kommitterade i anslutning härtill avgivit förslag till *lag om kommandomål* samt därvid tillika hemställt, att i § 15 regeringsformen måtte införas en hänvisning till denna lag. I nämnda lagförslag hade kommitterade sökt så noggrant som möjligt ange gränsen mellan konseljärenden och kom-

mandomålen, varjämte de viktigaste grupperna av de regeringsärenden, som enligt kommitterades mening borde prövas i kommandoväg, blivit uppräknade. Därvid hade ock tagits hänsyn därtill, att en avsevärd del av de ärenden, som för närvarande handlades som kommandomål, kunde decentraliseras till underordnad myndighet.

För egen del förklarade jag mig anse, att den ökade stadga vid försvarsärendenas handläggning och den garanti för viktigare försvarsärendens behandling i statsråd, som ansetts erforderlig, borde åvägbringas genom ett närmare bestämmande av de ärenden, som vore att hänföra till kommandomål, i syfte att därunder måtte inbegripas allenast sådana ärenden, som ansåges böra fortfarande behandlas i den för kommandomål stadgade ordning. Då — på sätt departementalkommitterade anfört — hithörande stadganden icke lämpligen kunde inrymmas i grundlagen, syntes i enlighet med kommitterades mening en särskild lag i ämnet böra utfärdas. Förslag till sådan lag kunde dock icke nu föreläggas riksdagen till antagande, enär dessförinnan borde i grundlagsenlig ordning beslutas, att det närmare bestämmandet av det i § 15 regeringsformen angivna begreppet kommandomål skulle ske i form av en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. I sådant avseende borde en hänvisning till denna lag infogas i nämnda grundlagsparagraf. Då emellertid riksdagen redan vid den första behandlingen av denna grundlagsfråga borde äga tillfälle att preliminärt ena sig om innehållet i sagda lag, hade inom justitiedepartementet utarbetats ett förslag därtill; och anmälde jag min avsikt att, sedan från cheferna för generalstaben och marininstaben infordrade yttranden över detta förslag numera inkommit till Kungl. Maj:t få senare denna dag underställa Kungl. Maj:ts prövning frågan om avlåtande till riksdagen av proposition om erforderligt tillägg till § 15 regeringsformen.

Jag torde icke nu behöva ytterligare utveckla de skäl, som tala för, att innebörden av det i § 15 angivna begreppet kommandomål närmare bestämmas genom särskild lag. Denna fråga äger visserligen icke sådant samband med förslaget om de båda försvarsdepartementens sammanslagning, att dess lösning utgör förutsättning för sistnämnda förslags genomförande. Den ändrade avfattning av § 15 regeringsformen, som slutgiltigt antogs år 1918 och innebar, att orden »den bland krigsdepartementens chefer, till vars departement ärendet hör» utbyttes mot »chefen för det departement, dit ärendet hör», har ursprungligen föreslagits av departementalkommitterade i samband med kommitterades förslag om försvarsdepartementens sammanslagning. Någon ytterligare ändring i § 15 regeringsformen påkallas sålunda icke i och för sig därav, att en sådan

Departementschefen.

sammanslagning verkställes. Men jag finner dock önskvärt, att frågan om kommandoärendens handläggning nu upptages till prövning i sammanhang med den ifrågasatta omorganisationen av försvarsdepartementen. Jag torde ock få erinra därom, att förevarande spörsmål, såsom framgår av dess behandling inom riksdagen, ansetts äga ett visst samband med de frågor, vilka beröras i en förut denna dag enligt Kungl. Maj:ts beslut till riksdagen avlåten proposition, innefattande förslag till ändrade grundlagsbestämmelser om utrikespolitiska ärendens behandling.

Jag förordar sålunda, att ett tillägg fogas till § 15 regeringsformen av följande lydelse: »Genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag bestämmes, vilka regeringsärenden må handläggas såsom kommandomål».

Beträffande den ifrågasatta lagen om kommandomål har jag, såsom förut berörts, på sin tid låtit inom justitiedepartementet — på grundval av ett av departementalkommitterade upprättat lagutkast — utarbета ett förslag till sådan lag, vilket utställts till yttrande av cheferna för generalstaben och marinistaben. Dessa hava i sina utlåtanden endast i vissa detaljer framställt erinringar mot det remitterade förslaget, som numera underkastats vissa jämkningar i anledning av de framställda erinringarna.

Det sålunda överarbetade förslaget till lag om kommandomål, vilket är avsett att till antagande föreläggas den riksdag, som må komma att definitivt bifalla grundlagsändringsförslaget, torde såsom bilaga få fogas vid detta protokoll.

Bestämmelsen angående »krigsråd» i § 15 regeringsformen.

I samband härmed synes mig lämpligt, att § 15 regeringsformen undergår ändring jämväl i ett annat hänseende. Ifrågavarande lagrum innehåller nu stadgande bland annat därom att, därest vederbörande departementschef finner företag, som Konungen vid föredragning inför honom av kommandomål beslutar, »vara av en vådlig riktning eller omfattning, eller grundade på ovissa eller otillräckliga medel att dem utföra, tillstyrke han jämväl, att Konungen ville kalla, till ett krigsråd däröver, tvenne eller flere av de närvarande högre militära ämbetsmän; Konungen dock obetaget, att å denna tillstyrkan och, där den bifalles, å krigsrådets till protokoll anförda tankar göra det avseende, Honom gott synes».

1894 års kommitté.

Den år 1894 tillsatta kommitté, som påföljande år avgav betänkande och förslag i fråga om lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementens förening till ett departement och som därvid föreslog inrättandet av särskilda befattningar såsom generaladjutanter för hären och för flottan, yttrade härom, att omförmälda stadgande, vilket torde huvudsakligen åsyfta åtgärder vid tillfällen, då fara för krig vore för handen eller krigstillstånd redan inträtt, dåmera knappast syntes vara lämpligt eller väl överens-

stämman med våra konstitutionella förhållanden, sådana de efter hand utvecklats. Vore föredragandens betänkligheter — yttrade kommittén vidare — av så ytterst allvarlig art, som ordalydelsen här förutsatte, kunde tillkallandet av uteslutande militära rådgivare svårligen anses tillfyllestgörande, utan torde ärendet då böra handläggas i den ordning, som måste anses erbjuda den största möjliga konstitutionella garanti. Kommittén hade därför ansett nämnda stadgande böra utbytas mot föreskrift för generaladjutanten att i fall, varom här vore fråga, tillstyrka ärendets företagande i statsrådet.

Departementalkommitterade hava i detta ämne anfört följande.

I fråga om uteslutande ur grundlagen av förevarande stadgande hyste kommitterade samma uppfattning som den, vilken sålunda uttalats av 1894 års kommitté. Däremot ansågo kommitterade icke erforderligt, att det nuvarande stadgandet utbyttes mot ett annat av innehåll, att departementschefen skulle i vederbörligt fall tillstyrka Konungen att hänskjuta ärendet till avgörande i statsrådet. Då omförmälda kommitté föreslagit, att särskilda tjänstemän, generaladjutanter för hären och för flottan, skulle vara Konungens rådgivare i kommandomål, hade det varit ganska naturligt, att kommittén skulle komma till förut angivna yrkande i förevarande hänseende. Enligt departementalkommitterades förslag åter skulle chefen för försvarsdepartementet vara föredragande jämväl i kommandomål, vilket i förevarande avseende innebure en uppenbar skillnad.

I övrigt borde beaktas, att ifrågavarande stadgande icke kunde avse beslut om krig eller fred. Frågor därom skulle behandlas i den ordning 13 § regeringsformen stadgade. Därjämte torde böra uppmärksammas, att för påbörjande av krig fordrades användning av de därför avsedda kreditiven, men dessa kunde ej lyftas utan beslut i statsrådet. Enahanda vore förhållandet med beslut om rekvisitioner för krigsmaktens behov, om användning av järnvägar, post och telegraf för krigsändamål och om inkallande av bevärningen m. m.

Härtill komme, att genom den av kommitterade föreslagna lagen om kommandomål full trygghet borde vinnas mot fattande av beslut i kommandoväg angående åtgärder, varom föreskrifter i sådan ordning ej finge lämnas.

Ur nu angivna synpunkter vore det av 1894 års kommitté föreslagna nya stadgandet i 15 § regeringsformen icke behövt. Det kunde ej heller anses tillrädligt att intaga ett sådant stadgande i grundlagen, enär det kunde giva anledning till störande inblandning från den civila administrationens sida i fråga om rent militära operationer eller dylikt.

Om tillkallande av ett krigsråd behövde numera ännu mindre före-

Departementalkommitterade.

skrifter lämnas. I den mån detta avsåge rådslag om militära operationer, såsom förflyttning av större truppstyrkor m. m., torde det i forna dagar ej saknat betydelse, men sedan numera särskilda staber — general- och marinstaberna — blivit inrättade, i vilka mobiliseringsplanerna på förhand utarbetades samt i händelse av krig en särskild stab jämte andra tjänstemän ställdes till Konungens förfogande för den högre krigsledningen, måste samma stadgande anses vara av ringa eller ingen vikt. Dessa frågor vore icke kommandomål i grundlagens mening. I kommandoväg handlades nämligen ej under krig andra mål än sådana, som rörde stridskrafterna i hemorten, men icke frågor, som anginge de mobiliserade stridskrafterna.

Av sålunda anförda skäl hade departementalkommitterade ansett ifrågavarande stadgande böra utgå ur grundlagen.

Departementschefen.

Förevarande stadgande om tillkallande i angivna fall av ett krigsråd, bestående av militära tjänstemän, vilka för sina rådslag ej äro underkastade vare sig konstitutionellt eller annat ansvar, utgör onekligen ett avsteg från de grundsatser i fråga om regeringsärendenas handläggning, på vilka vår statsförfattning eljest är byggd. Även om behov av ett sådant stadgande kunnat under mindre utvecklade konstitutionella förhållanden göra sig gällande, saknar detsamma därjämte numera all praktisk betydelse. Jag anser därför, i likhet med departementalkommitterade, att stadgandet bör uteslutas ur grundlagen. Beträffande den av 1894 års kommitté gjorda framställningen om ersättande av omförmälda stadgande med en föreskrift för vederbörande föredragande att i fall, varom här är fråga, tillstyrka ärendets företagande i statsrådet, finner jag så mycket mindre skäl föreligga för införandet i grundlagen av en sådan föreskrift, som, därest den ifrågasatta lagen om kommandomål blir antagen, en så noggrant som möjligt bestämd gräns kommer att uppdragas mellan de regeringsärenden, som skola handläggas av Konungen i statsrådet, och kommandomålen.

I enlighet med vad sålunda anförts har jag låtit uppgöra förslag till ändrad lydelse av § 15 regeringsformen; och hemställer jag, att detta förslag måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.»

Vad departementschefen sålunda hemställt, däri statsrådets övriga ledamöter förenade sig, tacktes Hans Maj:t Konungen bifalla; och skulle till riksdagen avlätas proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gustaf Sandström.

Förslag

till

Lag

om kommandomål.

1 §.

Såsom kommandomål enligt § 15 regeringsformen må handläggas regeringsärenden, som avse verkställighet i militäriskt hänseende av vad krigsmakten till lands och sjöss har att fullgöra på grund av lagar, författningar eller särskilda av Konungen i statsrådet fattade beslut.

Ej må i den för behandling av kommandomål stadgade ordning fattas beslut, som innebär rubbning eller förklaring av gällande lag eller författning eller särskilda av Konungen i statsrådet meddelade bestämmelser eller berör svenska medborgare annorledes än med avseende å dem åliggande tjänstgöring vid krigsmakten eller är av beskaffenhet att för statsverket medföra utgift, för vars bestridande medel icke blivit av riksdagen anvisade eller eljest äro för Kungl. Maj:tt tillgängliga.

2 §.

Under iakttagande av vad i 1 § sägs må huvudsakligen följande regeringsärenden handläggas och avgöras såsom kommandomål, nämligen ärenden, som angå:

fastställande av exercis- och tjänstgöringsreglementen samt instruktioner för personalens utbildning;

föreskrifter i övrigt för personalens utbildning och övningar ävensom för användningen av hästar, som legas för arméns eller marinens behov;

fartygs rustande, förseende med besättningar och utrustning i övrigt, utsändande på expedition samt förläggande i beredskap och uppläggning;

instruktioner för befälhavare över fartyg, sjöpositioner och fästningar;

uttagning och fördelning av värnpliktiga till tjänstgöring;

mobiliseringsföreskrifter;

fastställande av modeller samt utförande av försök med nya persedlar eller ny materiel;

kommendering och placering av officerare och vederlikar till tjänstgöring och extra förrättningar;

instruktioner för militär- och marinattachéer samt andra personer, som tilldelats särskilda uppdrag;

tillträde för svensk undersäte till befästningar och örlogsvarvar m. m.; samt

ansökningar om tjänstledighet och tillåtelse att vistas utrikes samt övriga ansökningar, i den mån de icke skola, på grund av särskilda bestämmelser, prövas av Konungen i statsrådet.

3 §.

Cheferna för arméns och marinens kommandoexpeditioner hava att lämna departementschefen biträde vid kommandomålen beredning till föredragning inför Konungen.

Vid beredning av kommandomål, som beröra såväl armén som marinens, skall samarbete äga rum mellan arméns och marinens kommandoexpeditioner.

4 §.

I den för behandling av kommandomål stadgade ordning må Konungen åt särskild militär tjänsteman eller myndighet uppdraga att avgöra ärenden, vilka enligt denna lag må behandlas såsom kommandomål och som äro av enklare natur.

Denna lag träder i kraft den dag, då riksdagens beslut, varigenom riksdagen bifallit Kungl. Maj:ts förslag till ändrad lydelse av § 15 regeeringsformen, varder i grundlagsenlig ordning hos Kungl. Maj:t anmält.