

Nr 154.

Godkänd av första kammaren den 9 maj 1924.

Godkänd av andra kammaren den 10 maj 1924.

Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av 13 § regeringsformen.

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 23.)

Till Konungen.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 220, har hemställts, »att riksdagen beträffande Konungens rätt, att 'börja krig och sluta fred' ville för sin del besluta sådan förändring i 13 § regeringsformen, att uttrycket börja krig utgår samt riksdagen tillförsäkras medinflytande på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp och jämväl vid fredsslut».

I motionen har tillika uttalats att berörda paragraf torde kunna erhålla förslagsvis följande lydelse:

»Befaras ett angrepp eller är angreppet redan börjat eller förekommer fråga om Sveriges deltagande i något fredsslut, och är riksdagen ej samlad, varde riksdagen ofördröjligen inkallad. Beslut, som innan riksdagens sammankommande måste oundgängligen fattas, varde därefter underställt riksdagens godkännande. I övrigt skola åtgärder för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp så vitt möjligt samt villkoren för deltagande i ett fredsslut före avgörandet underställas riksdagens prövning. Om deltagande i fredsslut gälle därutöver vad i 12 § regeringsformen stadgats rörande träffandet av överenskommelse med främmande makter.»

Till stöd för sin hemställan har motionären till en början anført följande:

»I samband med frågan om statsmakternas inbördes ställning i utrikespolitiken kan det ej undgås, att någon uppmärksamhet även riktas på det gamla spörsmålet om borttagandet av Konungens rätt att börja krig och sluta fred.

Uti 13 § regeringsformen tillägges Konungen rätt att 'börja krig och sluta fred'. Det åligger honom dock 'att först kalla till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter'. 'Konungen äger därefter', heter

det, 'makt att fatta och utföra det beslut, som han för riket nyttigast finner'.

En sådan rätt för Konungen fanns icke fordom. Svenska folkets medgivande har från äldsta tider erfordrats, innan Konungen kunnat inleda landet i krig. Den gamla konungabalkens stadganden i detta avseende ha dessutom städse blivit fastslagna genom de avgivna konungaförsäkringarna. Till och med konung Gustav II Adolf uraktlät icke att, såsom det heter, 'med ständerna överlägga om sina stora krigsföretag'.

Ständernas bestämmanderätt över krig och fred blev genom regeringsformerna 1719 och 1720 ytterligare bekräftad och ansågs till och med så okränkbar att märkligt nog ej ens konung Gustav den III, då han 1772 sökte krossa ständernas makt, vågade att helt och hållet krossa denna det fria svenska folkets obestridda rättighet. Det var först vid statskuppen år 1789 som han för att legalisera sitt eget grundlagsbrott tilltvingade sig med enväldsmakten även den oinskränkta rätten att utan ständernas hörande börja krig.

Skälen till att denna Konungens ensamrätt bibehölls i 1809 års författning var säkerligen ett impulsivt intryck av det oroliga världsläget. Uttryckligen anfördes till grund därför fäderneslandets dåvarande ställning, omöjligheten att fastställa någon bestämd skillnad mellan anfälls- och försvarskrig, förändrade tidsförhållanden, förändringarna i krigsföring, som allt mer började utan krigsförklaringar och fördes efter ny teknik, samt Sveriges militärgeografiska läge.

Det var därefter först tysk-franska kriget 1870—1871, som frammanade tanken, att i grundlagen skapa bättre garantier mot krigets äventyrligheter. Ett upphävande eller begränsning av Konungens rättigheter att börja krig och sluta fred, eller åtminstone rätten att förklara krig påyrkades vid riksdagarna 1871, 1883, 1889, 1896, 1909 och 1911. Vid sistnämnda riksdag påyrkades av motionären E. Wavrinsky följande avfattning i lagen: 'Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan riksdagens genom båda kamrarnas beslut meddelade samtycke till Konungens därom avgivna proposition.' Alla dessa förslag avslogos av riksdagen.

Emellertid hade år 1894 på initiativ av Sven Adolf Hedin i grundlagen införts en bestämmelse, som i själva verket måste förhindra Konungen att börja anfällskrig utan riksdagens samtycke. Regeringen hade då begärt en ändring i 74 § regeringsformen för att möjliggöra en rekvisitionslagstiftning för krigstillfällen. Detta förslag bifölls av riksdagen endast på det villkoret, att rekvisitionslagstiftningen ej fick begagnas annat än då krigsmakten eller någon del därav ställes på krigsfot, 'vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den vid krig mellan främmande makter av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjandet för ett befarat eller börjat angrepp'. Detta villkor, som också inflöt i grundlagen, avsåg att fastslå att rikets krigsmakt icke finge användas för angrepp på främmande makt.»

Sedan motionären därefter lämnat en redogörelse för frågans behandling åren 1916—1919 och erinrat om de omständigheter, vilka sistnämnda år för-
anledde dess uppskjutande och till vilka riksdagen i det följande återkommer,
anför motionären till stöd för sin hemställan om frågans återupptagande
bland annat följande.

»Nu har nationernas förbund kommit till stånd och situationen kan nå-
gorlunda överblickas. Förbundsakten motsätter sig rustningars ökning,
men medger enligt ostridig uttolkning rätt för varje land till full ned-
rustning. Mot denna formella möjlighet uppresa sig andra bestämmelser,
som synas tyda på att den svenska medlemmen i förbundet måste i alla
fall hålla sig beredd att deltaga med någon kontingent i förbundets even-
tuellet militära aktioner. Svenska regeringen har dock motsatt sig en så-
dan tolkning och lyckats jämte andra få denna skyldighet formellt bort-
tolkad så, att även här skulle föreligga fria händer. I varje händelse kan
förbundsakten omöjlig förhindra svenska statsmakterna att från-
taga Konungen rätten att ensam börja krig. Därtill komma förenämnda i
1919 års motion gjorda erinringar. Slutligen ha kommitterade allenast för-
ordnat uppskov med frågans avgörande. Då nu föreligger en vunnen erfa-
renhet, då försvars- och fredsfrågorna med alla därmed sammanhängande
problem stå faktiskt på dagordningen och då 1924 års riksdag är den sista
i en valperiod till andra kammaren, vadan ett ytterligare uppskov skulle
fördröja ärendets slutliga avgörande med minst fyra år, synes tidpunkten
kunna vara inne att äntligen lösa detta gamla formaldemokratiska pro-
blem.»

Den i regeringsformen § 13 intagna bestämmelsen om rätt för Konungen
att börja krig och sluta fred har förefunnits alltsedan regeringsformens tillkomst.
Åtskilliga gånger hava emellertid, såsom av motionären erinrats, förslag fram-
ställt i riksdagen om begränsning av ifrågavarande rätt. Motioner i sådant syfte
väcktes sålunda vid riksdagarna 1871, 1883, 1889, 1896, 1899 och 1911, men vunno
ingendera kammarens bifall. I en vid 1916 års riksdag inom andra kammaren
väckt motion hemställdes »att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte ut-
arbeta och för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i grundlagen,
att uttrycket 'börja krig' i § 13 regeringsformen utgår samt att riksdagen
tillförsäkras medinflytande såväl på viktigare avgöranden till avvärjande
av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut». I sitt i anledning av motionen
avgivna utlåtande hemställde konstitutionsutskottet, att motionen icke måtte
till någon riksdagens åtgärd föranleda. Första kammaren biföll utskottets
hemställan, varemot andra kammaren, som samtidigt beslöt hemställa hos
Kungl. Maj:t om utredning angående åstadkommande och lagfästande av ett
närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska
angelägenheter, i anledning av ifrågavarande motion jämväl fattade beslut
om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan att Kungl. Maj:t måtte låta
utarbeta och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av
§ 13 regeringsformen, som — förutom vad som kunde föranledas av förut-

nämnda allmänna samarbete mellan regering och riksdag i de utrikespolitiska avgöranden, vilka behandlas i denna paragraf — bringade dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i 74 § regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp. Jämväl vid 1917 års riksdag, då frågan ånyo framfördes och konstitutionsutskottet intog samma ståndpunkt som andra kammaren 1916, fattade kamrarna beslut i samma riktning som vid 1916 års riksdag.

Till närmare belysning av den ståndpunkt, som sålunda intogs av andra kammaren 1916 och 1917, torde ur konstitutionsutskottets utlåtande nr 29 vid sistnämnda riksdag böra anföras följande.

Vad först angår frågan om riksdagens medinflytande vid befarat angrepp och vid fredsslut anförde utskottet:

»Det må i detta hänseende anmärkas, att i regeringsformen ett betydelsefullt sådant medinflytande i viss mån redan tillförsäkrats riksdagen dels genom föreskriften i 74 § regeringsformen, att de s. k. rekvisitionslagarna icke kunna bringas i tillämpning utan att riksdagskallelse utfärdats, dels genom värnpliktslagens bestämmelse att likaledes riksdagskallelse — därest riksdagen ej redan är samlad — måste utfärdas, innan Konungen inkallar beväringsens andra uppbåd, dels därigenom att för de finansiella åtgärder, som oundgängligen måste förknippas med sådana avgöranden, kräves riksdagens medverkan (för anslag och deras täckande genom statslån och beskattning). Att emellertid även i andra avseenden en samverkan mellan regering och riksdag i ett dylikt fall är önskvärd, synes utskottet i likhet med 1916 års reservanter uppenbart, och utskottet anser sig liksom dessa kunna förutsätta, att en dylik samverkan också självfallet måste komma till stånd i samband bland annat med de finansiella anstalter som nyss berörts. Riksdagens medinflytande vid dessa viktiga avgöranden torde dock, såsom herrar Edén och Kvarnzelius framhållit, böra bättre tryggas, om så befinner lämpligt genom särskilda bestämmelser. På den av herr Lindhagen väckta frågan om riksdagens medinflytande vid fredsslut har utskottet, då några anvisningar angående möjliga former för riksdagens medinflytande i detta avseende icke förefinnas i motionen, icke haft anledning att närmare ingå.»

Beträffande spörsmålet om uttrycket »börja krig» i § 13 regeringsformen yttrade utskottet:

»I likhet med reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott och med motionärerna anser utskottet att detta uttryck, vilket kvarstår oförändrat från den lydelse, som ifrågavarande paragraf erhöll vid regeringsformens tillkomst, icke står i god överensstämmelse med den grundsats, som uttalas i 74 § regeringsformen. I full motsvarighet till denna grundsats stadgar 28 § värnpliktslagen, att beväringsens första uppbåd ej må användas utom rikets gränser annat än till rikets försvar, samt, på sätt ovan anförts, att beväringsens andra uppbåd icke kan utan riksdagens medgivande användas utom landets gränser. Såsom 1911 års konstitutionsutskott påvisade i sitt yttrande över en då väckt

motion om ändring i 13 § regeringsformen, är genom dessa bestämmelser i grundlag och lag uttalat, 'att den svenska härorganisationens stora uppgift är landets försvar, men däremot icke angrepp mot andra land'. Det synes utskottet, att — såsom reservanterna 1916 påpekade — under sådana förhållanden den hittills gällande avfattningen av 13 § regeringsformen med dess dubbeltydiga uttryck 'börja' krig numera icke kan anses tillfredsställande, och att i samband med revideringen av vissa andra grundlagsbestämmelser angående viktiga utrikespolitiska ärendens handläggning också lämpligen kunde föreslås en omredigering av 13 § regeringsformen i denna del, i syfte att bringa densamma i närmare överensstämmelse med den grundsats för användningen av svensk försvarsorganisation, som fått ett uttryck i nyss anförda avfattning av 74 § regeringsformen.»

Då Kungl. Maj:t den 31 december 1918 i överensstämmelse med den hemställan, som 1916 och 1917 beslöts av andra kammaren, uppdrog åt en kommitté att bland annat utarbeta förslag till åtgärder för åstadkommande och lagfästande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, erhöll kommittén jämväl i uppdrag att utarbeta förslag till ändring av § 13 regeringsformen i den riktning som avsågs med de av andra kammaren i detta ärende 1916 och 1917 fattade besluten. Kommittén fann sig emellertid i sitt den 15 mars 1919 avgivna förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i grundlagarna icke böra framlägga något förslag till ändring av § 13 regeringsformen. Såsom skäl härför anförde kommittén följande:

»Något förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen har icke blivit av kommittén utarbetat. Kommittén har nämligen kommit till den uppfattning, att nuvarande tidpunkt icke väl lämpar sig för upptagande av det härvid åsyftade spörsmålet om riksdagens medbestämmanderätt i fråga om krig och fred. Sedan kommittén utsetts, har inträffat en viktig tilldragelse, som tilläventyrs kan komma att utöva ett väsentligt inflytande på nämnda spörsmål. Ett stort antal stater, tillhörande den ena av de maktgrupper, som varit indragna i världskriget, har i samband med inbördes förhandlingar rörande blivande fredsslut för kort tid sedan enats om ett förberedande utkast till grundstadgar för ett nationernas förbund, bestående av dessa stater jämte andra, som förutsättas komma att inbjudas att inträda i förbundet. I detta utkast åsyftas förpliktelse för varje till förbundet ansluten stat att i vissa fall — framför allt då någon medlem av förbundet bryter sina i förbundsfördraget åtagna skyldigheter i avseende å fredstillståndets bevarande — deltaga i en av förbundets centralorgan mot fördragsbrytaren inledd aktion, innefattande eventuellt även militära åtgärder. Huruvida Sverige kommer att inträda i ett förbund av denna art kan icke för närvarande med säkerhet bedömas. Men för den händelse så skulle bliva fallet, är det tydligt, att grundlagsbestämmelser, som under alla förhållanden gjorde ett militärt inskridande mot annan stat beroende av riksdagens medverkan, svåriligen läte förena sig med den varje förbundsmedlem åliggande för-

plikelsen att under vissa eventualiteter ofördröjligen ställa till förbundets förfogande någon del av sin krigsmakt. Att för närvarande förbereda sådana grundlagsbestämmelser kan då näppeligen vara lämpligt, utan det vill synas, som om frågan härom borde anstå till dess det visat sig, huru bestämmelserna för ett nationernas förbund slutligen utformas, och huruvida Sverige komme att tillhöra förbundet. I sådan händelse torde böra komma under övervägande, i vad mån såväl § 13 som § 74 regeringsformen böra anpassas efter förbundsvillkoren, något som icke utesluter att samtidigt den tanke, som ligger till grund för kommitténs uppdrag, kan i visst avseende vinna beaktande, likasom denna tanke, därest det visar sig, att landet ej skulle komma att tillhöra ett nationernas förbund, då bör i hela sin omfattning upptagas till förnyat övervägande.

Vid nu angivna förhållanden har kommittén trott sig äga anledning att hemställa om befrielse från uppdraget att utarbeta förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen. Den har ansett sig desto mer oförhindrad att förorda ett uppskov med omarbetandet av denna paragraf, som det enligt dess enhälliga mening i våra dagar måste anses uteslutet, att Sveriges konung skulle — bortsett från de förhållanden, vilka såsom nyss antytts kunna bliva en följd av landets inträde i ett nationernas förbund — börja krig utan att genom samråd med riksdagen eller dess förtroendemän av skilda meningsriktningar förvissa sig om, att den allmänna folkmeningen finner ett dylikt steg oundvikligt.»

Det av kommittén avgivna förslaget till ändrad lydelse av vissa paragrafer i grundlagarna framlade Kungl. Maj:t, efter viss jämkning, till 1919 års riksdag. Föredragande departementschefen anslöt sig härvid till den ståndpunkt beträffande § 13 regeringsformen, som kommittén intagit och uttalade i detta spörsmål bland annat följande:

»I överensstämmelse med kommitténs ståndpunkt anser jag mig kunna förorda, att frågan om revision av § 13 regeringsformen får tills vidare anstå. Vad kommittén anfört synes mig giva stöd för dess mening, att även om denna fråga icke nu erhåller sin definitiva lösning, det likväl måste anses uteslutet, att hittillsvarande bestämmelser i § 13 regeringsformen skulle kunna i realiteten medföra något åsidosättande av riksdagens och den allmänna folkmeningens ställning i en så utomordentligt viktig fråga. Till de garantier för riksdagens faktiska medbeslutanderätt i en sådan fråga vilka redan finnas bland annat i § 74 regeringsformen komma genom de av mig nu förordade förslagen om riksdagens medverkan vid traktater och om utrikesnämndens hörande i alla viktigare utrikesärenden en ytterligare förstärkning av riksdagens ställning på hela det utrikespolitiska området, vilken ovillkorligen måste göra sig gällande, i all synnerhet i ett så utomordentligt avgörande som det, varom § 13 regeringsformen handlar. Här till kommer, att frågan om Sveriges ställning till nationernas förbund numera inträtt i ett mera aktuellt skede, i det att Kungl. Maj:t på inbjudan av de stater, vilka sinsemellan uppgjort det av kommitterade berörda för-

slaget till grundstadgar för ett sådant förbund, numera utsett delegerade att för Sveriges vidkommande deltaga i vissa härmed sammanhängande överläggningar.»

I en vid samma riksdag inom första kammaren väckt motion hemställdes om ändring av vissa paragrafer i grundlagarna; bland annat framlades beträffande § 13 regeringsformen ett ändringsförslag överensstämmande med det som innefattas i nu förevarande motion.

Konstitutionsutskottet förklarade sig emellertid anse den kungl. propositionens förslag vara väl avvägda, vadan utskottet icke kunde tillstyrka motionärens yrkande, så mycket mindre som, såsom i propositionen erinrats, i utlandet rådande förhållanden på detta område, vilka uppenbarligen måste inverka på vårt lands ställning till dylika frågor, ännu icke vunnit klarhet och stadga. Utskottet ville emellertid antaga, att därest frågan om beredande av beslutanderätt åt riksdagen över krigsförklaring och fredsslut lämpligen kunde upptagas till förnyad prövning, förslag därom vore att förvänta.

Utskottets hemställan, att motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda, blev av kamrarna bifallen.

Enligt riksdagens mening äga de principiella synpunkter i förevarande spörsmål, som vid 1916 och 1917 års riksdagar kommo till uttryck i de av andra kammaren fattade besluten, alltjämt full bärkraft, medan å andra sidan icke längre de särskilda förhållanden föreligga, som 1919 föranledde, att spörsmålets upptagande tills vidare uppsköts. Sedan dess har Sverige inträtt i Nationernas förbund. Med avseende å arten av de förpliktelser, som medlemskapet i förbundet medför, har sådan klarhet vunnits, som erfordras för att man med säkerhet skall kunna bedöma möjligheten och lämpligheten av att dels åt riksdagen tillerkänna viss medbestämmanderätt vid börjande av krig, dels i överensstämmelse med grunderna för § 74 regeringsformen formulera de förutsättningar, under vilka Sverige kan tänkas inträda i krigstillstånd. Resultatet av en undersökning härutinnan lär ej kunna bliva något annat än att medlemskapet i Nationernas förbund icke utgör något hinder för grundlagsändringar i den huvudsakliga riktning andra kammaren vid 1916 och 1917 års riksdagar avsåg.

Ehuru motionärens förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen synes riksdagen vila på i huvudsak riktiga principer, har riksdagen likväl ej velat fatta omedelbart beslut om grundlagsändring. Lika med konstitutionsutskottet 1917 och andra kammaren vid nyss nämnda två riksdagar anser riksdagen nämligen, att spörsmålet tarvar en ingående utredning, innan man går att formulera de regler, som böra ersätta de nu gällande. I samband med spörsmålet om börjande av krig torde därvid även böra tagas under övervägande, i vad mån det kan befinnas lämpligt att, på sätt motionären avsett, utöver den medbestämmanderätt, som i allmänhet tillkommer riksdagen vid överenskommelser med främmande makt, tillförsäkra densamma särskilt inflytande vid fredsslut.

På grund av vad sålunda anförts, får riksdagen anhålla, att Eders Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av § 13 regeringsformen, som dels, utan att strida mot de med medlemskapet i Nationernas förbund förenade förpliktelser, bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp, dels tillförsäkrar riksdagen medinflytande vid sådana avgöranden, som i det ifrågavarande grundlagsstadgandet avses.

Stockholm den 10 maj 1924.

Med undersåtlig vördnad.
