

N:o 4.

Ank. till Riksd. Kansli den 16 Mars 1871, kl. 1 e. m.

Konstitutions-Utskottets Utlåtande, i anledning af väckt motion om grundlagsändring, åsyftande att upphäfva Konungens rätt att utan Riksdagens medgifvande förklara krig.

I en inom Andra Kammaren väckt motion (N:o 37), som blifvit till Utskottets behandling hänvisad, har Herr *Ola Bosson Olsson* anmärkt, att den i 13 § af Regeringsformen konungen ensam förbehållna rätt att börja krig, hvilken förmenas hafva haft sin grund i de vid tiden för denna lags stiftande »rådande åsigten om nödvändigheten af en stark konungamakt gent emot de fyra riksstånden och den vana vid denna makt, som Svenska folket under åtskilliga envåldsregeringar både före och efter frihetstiden liksom insupit med modersmjölken» numera saknade all grund för sin tillvaro, sedan »representationssättet icke mera är detsamma, och sjelfva åsigten om nödvändigheten af en konungamakt, som är starkare än folkets makt, undergått icke obetydliga modifikationer;» att utöfningen af denna rättighet icke blifvit i grundlagen fästad vid sådana vilkor, som lemnade några verkliga garantier mot rättighetens missbruk; men att möjligheten af ett sådant missbruk skulle, om än icke försvinna, dock i väsendtlig mån förringas, samt uppriktigheten af våra önskningar att bibehålla ett fredligt och vänskapligt förhållande till våra grannar och andra nationer läggas i

Bih. till Riksd. Prot. 1871. 3 Saml. 2 Häft.

dagen, derest det blefve lag, att krig icke finge börjas, utan att Riksdagen dertill lemnat sitt bifall; och har motionären på dessa grunder hemställt, att »Konstitutions-Utskottet måtte till Riksdagen inkomma med sådana förslag till grundlagsändringar, att Konungen icke berättigas förklara krig utan med Riksdagens medgifvande».

Att krig i allmänhet är ett ondt, som endast af de mest tvingande omständigheter kan rättfärdigas, och att, särskildt för de förenade rikena Sverige och Norge, den politik är den önskvärdaste, som genom att befrämja en fredlig utveckling af deras andliga krafter och materiella tillgångar vill sätta dem i stånd att intaga en stark och aktad ställning inom det Europeiska statssamfundet, derom är Utskottet med motionären fullt ense; likasom svårligen mer än en tanke kan finnas derom, att, derest våra grundlagar innehölle något som kunde gifva anledning till, eller icke uppställde nog kraftiga hinder mot landets blottställande för följderna af ett obetänkt krig, det måste anses för en synnerligen viktig och lagstiftaren värdig uppgift att söka, om möjligt, åstadkomma ändring i ett så beskaffadt förhållande. Med afseende härpå och på den hos mången inom vårt land rådande föreställningen, att motionärens förslag innefattade sådana garantier för fredens bevarande, hvilka nu gällande lagstiftning icke förmådde erbjuda, har Utskottet, oaktadt redan den formella brist hos förslaget, att detsamma icke tagit hänsyn till de emellan de förenade rikena bestående förhållanden, torde lägga hinder i vägen för dess antagande, icke ansett denna omständighet utgöra anledning för Utskottet att undandraga sig den pröfning jemväl i sak, som motionens viktiga ämne påkallar.

Då motionären i sin framställning synnerligen betonat, att anledningen till ifrågavarande grundlagsstadgande varit behovet af en stark konungamakt i förhållande till representationen, torde det ej vara öfverflödigt att anmärka, det en sådan afsigt hos lagstiftaren hvarken kan härledas ur sakens natur eller ur den motivering, hvarmed denna del af grundlagen beledsagats. Fastmer framgår tydligen af denna motivering, att lagstiftaren, när han tillade konungen rätt att representera staten i förhållande till främmande makter och med dem ingå jemväl sådana aftal, som i sina yttersta följder kunde föra till krig, endast låtit sig ledas af den i samtliga monarkiskt styrda stater, huru fri deras författning i öfrigt må vara, numera antagna grundsats, att statens säkerhet och högsta intressen skulle löpa fara, derest ledningen af den utrikes politiken, med dess fördringar, af ej mindre ostörd och för offentligheten ej alltid egnad öfverläggning än enhet och snabbhet i beslut, skulle underkastas offentlig och tidsödande pröfning af en lagstiftande församling. Är det nu så, att detta är grunden för konungens rätt att börja krig, så följer deraf, att den icke

i någon mån blifvit, på sätt motionären förmenar, rubbad genom de förändringar i inbördes ställning till hvarandra konung och representation må hafva undergått sedan den tid Regeringsformen stiftades.

Något mera afseende förtjenar utan tvifvel en annan förutsättning, från hvilken motionären utgår, nemligen den, att representationen, antagligen i sin egenskap af målsman för den idoga och sträfsamma befolkning, hvars välfärd är i så hög grad fästad vid ett fortsatt åtnjutande af fredens välsignelser och som deremot i första hand drabbas af krigets uppoffringar och olyckor, skulle vara mer betänksam att bryta det fredliga förhållandet till sina grannar än en monark, som icke står i samma omedelbara beröring med samhällets alla klasser, och som i saknad af en derpå grundad lefvande kännedom om folkets verkliga önsknings och behof, eller kanske utan att vid dem fästa tillbörlig vikt, kunde vara benägen att låta krigsärans lockelser eller dynastiska intressen utöfva ett obehörigt inflytande på sitt beslut i fråga om krig eller fred. Vore denna förutsättning obetingadt riktig, så saknade visserligen icke de, som önska konungens makt att börja krig delad med Riksdagen, ett viktigt stöd för sin mening. Men det torde vara särdeles vanskligt att på förhand uppställa en sådan grundsats såsom ofelbar. Åtminstone saknar man icke exempel derpå, att en folkrepresentation, i det ögonblick då den viktiga frågan om krig eller fred förelegat till dess afgörande, låtit under intrycket af en högt uppdrifven nationalkänsla eller hvarjehanda andra inflytelser hänföra sig af föreställningar om en lätt vunnen framgång, hvilka hos en konstitutionel regering, som känner tyngden af det ansvar hon går till mötes, måste vika för en sansad pröfning af de omständigheter, hvilka tala ej mindre mot än för en lycklig utgång af krigsföretaget. Vi hafva i detta afseende en erfarenhet från åren 1741 och 1757, hvilken åtminstone för oss borde innebära en varning att hysa allt för stort förtroende till representationens eller dess delegerades förmåga att motstå de lockelser, som kunna ligga i ett anfallskrig. Det är intet tvifvel derom, att, om de män, hvilka då suto på Sveriges thron, haft samma makt öfver krig och fred som nu tillkommer Sveriges konung, så hade våra häfder icke haft att förtälja om tvenne krig, de mest oberättigade och minst ärorika Sverige någonsin fört. När härtill kommer, att de af motionären antydda dynastiska intressen, som understundom förledt monarker att för sjelfviska syften med förbiseende af folkens sanna väl kasta sina stater i vidtutseende krig, numera kunna i konstitutionela länder anses tillhöra ett förflutet tidevarf, så torde man icke sakna skäl att sätta i fråga, huruvida anledning finnes att antaga, det någon större trygghet för fredens bevarande stode att vinna, derest afgörandet lades i representationens hand.

Men förutsatt att så vore förhållandet, har Utskottet vidare att tillse, om och i hvad mån en grundlagsändring i denna syftning verkligen skulle åt Riksdagen inrymma ett större inflytande på dylika frågors afgörande än den redan nu eger. Naturligtvis kan tvifvel icke uppstå derom, att konungen under alla förhållanden borde ega att freda riket mot en fiendes redan påbegynta anfall. Skulle konungens rättighet att göra krig inskränkas, så blefve denna inskränkning följaktligen gällande blott för anfallskrig. Men för en regering, som vill hafva krig, möter inga synnerliga svårigheter att bringa sakerna i den ställning, att hon får krig utan att behöfva vara den första, som drager vapen mot sin motståndare. 1809 års Konstitutions-Utskott erinrade i det betänkande som åtföljde Regeringsformen, att det visserligen gäfves flera anfallssätt, än det enda, att med väpnad styrka intränga på en annan stats område. »De flesta krig», fortfar Utskottet, »äro började i kabinetten, innan de utbryta på fälten, och hvilken kan då afgöra, om den regent, som först, eller den, som sist låter sina trupper marschera, är den angripande, eller, såsom begge i sina manifestor bevisa, den sig försvarande? Hvilken kan afgöra, om den regent, som personligen förolämpar den andre, eller denne, som med vapen hämnar sig, är den verkliga fridsförstöraren? Och om grundlagarne förbjuda en konung att börja krig, hvad hindrar den krigslystne monarken att förmå sina grannar till ett fredsbrott? Genom öfningsläger anställda nära deras gränser, genom tvetydiga underhandlingar, öppnade i samma stund med deras fiender, genom misshandlande af deras sändebud, genom ohöfvisk brevexling, genom återsända ordnar, med få ord, genom oräkneliga sätt att väcka misstankar och missnöjen, skall han omsider vinna sitt ändamål. Sveriges senaste häfder lemna häruppå de mest talande vedermälen.» Utskottet påminde vidare derom, att det olyckliga krig, hvori Sveriges då nyss afsatte konung störtat landet, efter de yttre formerna var för honom ett försvarskrig. Sådant utseende sökte man ock gifva det krig, som år 1788 begyntes tvärtemot föreskriften i 1772 års regeringsform, att konungen ej fick göra krig utan Rikets Ständers ja och samtycke. Behöfves det väl mer för att ådagalägga, att det föreslagna grundlagsbudet, som skulle tillkomma i afsigt att lägga band på en krigslystne konung, vore ytterligt vanmäktigt att motsvara detta ändamål?

Men man får vidare icke förbise, att fall gifvas, då ett anfallskrig icke kan undvikas, såvida som nemligen ännu större olyckor derigenom kunna förekommas. Här gäller hvad ofvan blifvit antydt och af erfarenheten från 1741 års riksdag till fullo ådagalagdt, att ingen myndighet är mindre egnad att med nödig enhet, skyndsamhet och tystlåtenhet handlägga dylika frågor än en mångtalig församling. Men ofta lemnas i sådana fall icke ens det rådtrum som fordras att sammankalla Riksdagen och göra den

bekant med alla de omständigheter, som inverka på frågans bedömande. Man tänke sig, att en fiendtligt sinnad makt hastigt sammandrager en truppstyrka i närheten af våra farvatten utan krigsförklaring och under omständigheter som visserligen göra det otvetydigt, att anfallet kommer att gälla oss, men som dock ännu icke hunnit antaga den hotande karakter, att en fiendtlig åtgärd från vår sida, vidtagen af regeringen utan Riksdagens hörande, kan, under förutsättning att föreliggande förslag blifvit upphöjdt till lag, betraktas annorlunda än såsom ett grundlagsbrott. Man tänke sig vidare, att ett i tid gjort angrepp mot fienden vore det enda medel att med någon utsigt till framgång omintetgöra hans företag. Skall regeringen då låta ett sådant tillfälle gå sig ur händerna, lemna fienden i ro att ostörd sanla sina krafter och först då upptaga striden, när han, fullt rustad, funnit ögonblicket lämpligt att landstiga på våra kuster? Eller, derest regeringen icke tilltrorde sig att sålunda sätta landets välfärd på spel, skulle hon sammankalla riksdagen för att tillspörja den, huruvida det kunde tillåtas henne att mot fienden rikta det slag, hvaraf landet väntade sin räddning, med fara att, sedan medgifvandet blifvit i vederbörlig ordning utverkadt, tillfället att använda det vore för alltid förspildt? För sin del kan Utskottet ej finna annat, än att den regering svärligen kunde blifva föremål för rättvist klander, som under sådana förhållanden satte grundlagens bud å sido, men Utskottet lemnar derhän, huruvida det kan vara med denna lags höga anseende förenligt att blottställa den för en sådan nödvändighet.

Rättigheten att förklara krig förutsätter, derest den ej skall nedsjunka till en tom formalitet, rättighet att ej mindre afsluta traktater och förbund än ock öfvervaka hela ledningen af den utrikes politiken, enär förhandlingar af hvarjehanda art med främmande makter kunna föras så, att de i sina yttersta följder leda till krig. Men att sålunda förlägga en gren af statsförvaltningen i Riksdagens hand torde icke kunna sättas i fråga, såvida det ens vore möjligt, då Riksdagen endast en kortare del af året är samlad.

Till de betänkligheter, som ur allmänare synpunkt kunna framställas mot motionärens förslag, komma andra, af Utskottet redan i korthet antydda, hvilka härröra från det särskilda förhållande, hvari de förenade rikena stå till hvarandra inbördes. För närvarande har, såsom bekant är, unionskonungen icke rättighet att till anfallskrig använda Norges trupper och roddflotta utan Stortingets bifall. Skulle nu Svenska Riksdagen ega en motsvarande rättighet, så kunde möjligen inträffa, att begge representationerna i ett dylikt ärende fattade motsatta beslut, ett förhållande som i en fråga af så ömtålig beskaffenhet och som vidrör de grundvalar, på hvilka unionen hvilar, lätt kunde leda till dess upplösning. Att redan under sakernas nuvarande ställning betänkliga förvecklingar kunna uppstå, derest unions-

konungen och Norges Storting stannade i olika beslut, derpå hafva Sveriges Rikes Ständer fästat uppmärksamheten i sin den 2 April 1860 till Kongl. Maj:t aflåtna skrifvelse angående rikenas ömsesidiga förhållanden. Rikets Ständer hafva dervid antydt önskvärdheten af frågans lösning i motsatt riktning mot den af motionären föreslagna, eller så att Stortinget skulle uppgifva sin rätt att utöfva direkt inflytande på begynnandet af anfallskrig. I öfverensstämmelse härmed är ock det förslag till ny föreningsakt mellan rikena affattadt, som föreligger till afgörande af nu församlade Riksdag och Storting. Att antaga ett förslag, som står i direkt strid med det nyss nämnda, innan detta ens hunnit blifva föremål för slutlig pröfning, synes Utskottet af formela skäl möta väsendtliga svårigheter.

Om Utskottet följaktligen icke kunnat ur någon synpunkt biträda motionärens åsigt om lämpligaste sättet att förebygga vådorna af konungens rätt att börja krig, så anser deremot Utskottet de svårigheter, hvarmed utöfningen af denna rätt enligt Regeringsformen och Riksakten nu är förenad, så betryggande mot rättighetens missbruk, att Utskottet knappast kan föreställa sig möjligheten deraf att konungen inlåte sig i sådana krig, för hvilka han icke kunde påräkna ett villigt understöd af Riksdagen. Man finner att ingenting blifvit underlåtet för att, när fråga om begynnande af ett krig uppstår, åstadkomma en grundlig och mångsidig pröfning af alla på beslutet inverkan omständigheter. Konungen åligger, enligt 4 § Riksakten, jemförd med 13 § Regeringsformen, att meddela regeringen i Norge sina tankar i ämnet och deröfver inhemta dess betänkande jemte en fullständig berättelse om rikets tillstånd i anseende till dess finanser, försvarsanstalter med mera, äfvensom att låta utarbета en dylik berättelse om Sveriges tillstånd i samma hänseende. Derefter sammankallar Konungen Norske Statsministern och de Norska Statsråden tillika med det Svenska Stats-Rådets samtliga ledamöter till ett utomordentligt Stats-Råd, der förenämnda berättelse om rikenas tillstånd föredragas, och Konungen framställer de skäl och omständigheter, som vid detta tillfälle böra förekomma till öfvervägande. Stats-Rådets ledamöter skola deruppå, hvar för sig, de Svenske med den ansvarighet 107 § Regeringsformen bestämmer, till protokollet afgifva sina yttranden; hvarefter slutligen Konungen fattar det beslut, som han för rikena finner nyttigast.

Lyder detta beslut på krig, har Konungen icke några medel att tillgå, som i ringaste mån förslå till krigets utförande. Han får icke, mot 65 § Regeringsformen, till bestridande af krigskostnader eller andra utgifter använda de af Riksdagen för andra ändamål beviljade anslagssummor. Den enligt Regeringsformen af åren 1720 och 1772 Konungen medgifna rätt att, när fiende anföll landet, utskrifva gårdar till dess Ständerna kunde

sammankomma, hvilket enligt 1772 års Regeringsform icke behöfde ske förr än efter krigets slut, är numera Konungen betagen genom 73 och 74 §§ Regeringsformen, som förbjuda icke blott fordrande eller uppbärande af nya pålagor, utskrifningar af manskap eller af penningar och varor utan Riksdagens fria vilja och samtycke, utan ock upptagande af någon annan gärd till utförande af ett uppkommet krig, än det sammanskott af födande varor, som i en landsort kan blifva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller marche, när de särskilda orter, der detta tåg sker, icke förmå förse trupperna med nödigt uppehälle; och får ej ens detta ske, utan att gården genast med penningar af statsmedlen de levererande betalas efter fastställda markegångspris och med förhöjning deri till hälften af deras belopp. Slutligen får Konungen icke, mot 76 § Regeringsformen, utan Riksdagens samtycke upptaga statslån eller eljest riket med ny gäld belasta. — Följaktligen och då det missbruk af subsidie-väsendet, som under förflutna tider blifvit en del stater emellan bedrifvet, icke vidare läser komma till användning, är Konungen vid krigets utförande uteslutande hänvisad till de i 63 § Regeringsformen omförmälda, af Riksdagen anvisade tvänne s. k. kreditiv, hvilkas belopp det ankommer på Riksdagen att för hvarje år bestämma. Det ena skall vara tillgängligt, då Konungen till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, sedan hela Stats-Rådets tankar deröfver blifvit inhemtade, finner det vara oundvikligen nödigt. Det andra, afsedt att bestrida de första oundgängliga utgifterna för härens mobilisering i händelse af påkommande krigsfara, men, såsom det hittills blifvit till beloppet bestämdt, helt och hållet otillräckligt för någon som helst krigsoperation af mera omfattande natur, får af Konungen lyftas vid infallande krig, sedan han hört Stats-Rådet in pleno och sammankallat Riksdagen; och är det Fullmäktige i Riksgäldskontoret förbjudet att utbetala summan förr än riksdagskallelsen blifvit i hufvudstadens kyrkor vederbörligen kungjord. Den Stats-Rådets ledamot, som tillstyrker Konungen att bryta mot något af nu återopade grundlagsbud eller underlåter att deremot göra föreställningar, straffas med embetets förlust och förklaras i de flesta fall ovärdig att i Rikets tjänst nyttjas.

Vägledt af alla dessa vedermälen om grundlagarnas uppenbara motvilja för krig, inskränkt till det yttersta i afseende på medlen till dess utförande, samt med det ansvar för ögonen, hvilket en inom få veckor sammanträdande Riksdag kan komma att utkräfva, är det som Regeringen, när valet mellan krig och fred står den öppet, skall fatta sitt viktiga beslut. Kan man väl då ett ögonblick med skäl befara, att andra bevekelsegrunder än rikets sannskyldiga nytta skola göra sig gällande hos dem, ur hvilkas rådslag beslutet bör framgå? Och om, emot förmodan, en medlem af

Konungens Råd stode att finna, som, trotsande grundlagarnes så tydliga mening, icke funne betänkligheter vid att med sin namnunderskrift gifva bindande kraft åt den handling, som inledde ett onödigt krig, tror man väl, att han, derest grundlagen innehölle förbud för Konungen att begynna krig utan Riksdagens medgifvande, skulle rygga tillbaka för det under så utomordentliga förhållanden vanmäktiga hindret af ett grundlagsbud?

Till de enligt Utskottets förmenande betryggande garantier grundlagen sålunda uppställer mot börjande af krig i strid med Riksdagens vilja, har det hvilande förslaget till ny Föreningsakt mellan Sverige och Norge lagt ytterligare andra, om hvilka Utskottet slutligen anser sig böra erinra. Der föreslås nemligen, i enlighet med en alltmer sig utbildande praxis, att frågor om afslutande eller upphäfvande af förbund, traktat, konvention eller annat dylikt aftal med främmande makt, äfvensom om vidtagande af åtgärd af den beskaffenhet, att den med skäl bör befaras skola leda till krig, om att ställa rikenas krigsmakt eller någon del deraf på krigsfot, eller om att lyfta krigskreditiv, skola, för vinnande af mångsidigare profning, afgöras i unionelt Stats-Råd. Riksdagen skulle, liksom Storthinget, vara pligtig att anvisa två lämpliga summor såsom krigskreditiv för oförutsedda fall, af hvilka kreditiv Konungen egde att, när krig vore att befara, lyfta och till förberedande rustningar använda det ena; men vid anvisandet af det andra har fästats det vilkor, att icke något deraf finge lyftas, med mindre betydliga rustningar till afvärjande af fiendtligt angrepp vore af nöden, samt begge rikenas nationalrepresentationer blifvit sammankallade.

Då af hvad Utskottet nu anført torde framgå, att Riksdagens mellankomst icke kan förhindra Konungen att inleda riket i krig, men deremot minskar utsigterna att, när krig inträffar, föra det till ett lyckligt slut; att motionären icke tagit tillbörlig hänsyn till de mellan de förenade rikena bestående förhållanden, eller den omgestaltning af dessa förhållanden, som förestår, derest det hvilande förslaget till ny föreningsakt mellan Sverige och Norge blir lag; samt att nu gällande Regeringsform och Riksakt innehålla betryggande garantier mot missbruk af Konungens rätt att begynna krig, hemställer Utskottet,

att motionen icke måtte till någon vidare åtgärd föranleda.

Stockholm den 16 Mars 1871.

På Utskottets vägnar:

Nils Larson.

Reser-

R e s e r v a t i o n e r :

af Herrar *Nils Larson*, Friherre *Bonde* och *J. Bergström* mot en del af Utskottets motivering;

af Herr *Elhrenborg*: »Då jag, i likhet med Utskottets öfrige ledamöter, icke kunnat biträda Herr O. B. Olssons motion, så stödjer jag dock mitt afstyrkande hufvudsakligen blott på de delar af Utskottets motivering, hvilka framhålla dels, hvad sjelfva sakförhållandet angår, vanskligheten af ett grundlagsbud, som ej skulle kunna hindra en regent från att vid handhavandet af våra utrikes angelägenheter pådraga oss emot vår vilja en krigsförklaring, och dels, beträffande den närvarande situationen, olämpligheten af att Riksdagen, medan det såsom hvilande godkända förslag till ny Svensk—Norsk föreningsakt ännu är på slutlig pröfning beroende, skulle uttala sig för en grundlagsändring, som komme att i förevarande ämne innehålla en mot det framlagda föreningsförslaget stridande bestämmelse. Deremot har jag i några andra delar af motiveringen icke kunnat med Utskottet instämma, såsom då Utskottet finner tillräckligt kraftiga hinder mot maktmissbruk redan ligga uti nuvarande stadganden; då Utskottet betraktar dynastiska intressen såsom endast tillhörande ett förflutet tidehvarf; då Utskottet antager, att ett af oss i främmande land eller haf skedt första angrepp skulle kunna förekomma och rädda oss från en fiendes mot oss tilltänkta operationer; då vidare Utskottet synes anse hinder förefinnas för pröfning i första hand af hvarje Svenskt grundlagsändringsförslag, som från nu gällande Riksakts stadganden vore afvikande; samt slutligen då Utskottet angifver de ökade förvecklingar som kunde uppstå, derest äfven i Sverige konungens rätt att använda krigsmakten utom rikets gränser blefve genom grundlagen inskränkt. I afseende på dessa Utskottets antaganden, hvilka, om de funnes grundade, skulle kunna åberopas såsom hinder emot hvarje i samma riktning som det nu förevarande framställt förslag, har jag så mycket heldre velat tillkännagifva min från majoriteten skiljaktiga mening, som jag, långt ifrån att underkänna motionens fosterländska syftning, fastmer hoppas, att någon antagligare form skall yppas för vinnande på lagstiftningens väg af den ökade garanti, på hvilken Svenska folket, i följd af vårt lands läge m. fl. förhållanden, kan mer än någon annan nation anses hafva berättigade anspråk.»

af Herr *Hierta*, med hvilken Herr *Per Nilsson* sig förenat: »Jag instämmer i det slut, hvori Utskottet stannat med afseende på det hinder, som det till Svenska Riksdagens och Norska Stortingets pröfning föreliggande Unionsbetänkandet för närvarande, och innan en sådan pröfning skett, lägger i vägen för framställande af något annat förslag rörande samma ämne. Men jag anhåller att emot en del af de motiver, som röra sjelfva hufvudsaken, få anmäla min reservation».