

N:o 13.

Ank. till Riksd. kansli den 1 maj 1889, kl. 12 midd.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring af § 13 regeringsformen.*

På det att vårt folk icke mot sin vilja måtte indragas i krigiska förvecklingar, äfvensom att upprigtigheten af vår önskan att bevara freden måtte tydligt framstå och derigenom hvarje anspråk från andra magters sida på allians med oss tillbakavisas, har herr *L. O. Smith*, i samband med andra förslag till grundlagsändringar, hvilka afse mera betryggande former än de nuvarande för behandlingen af ärenden, som angå rikets förhållande till främmande magter, inom Första Kammaren väckt en till konstitutionsutskottet öfverlemnad motion, n:o 56, af innehåll:

»att regeringsformens § 13 må erhålla följande förändrade lydelse:

Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan Riksdagens, genom båda kamrarnes sammanstående beslut, meddelade samtycke till Konungens derom afgifna proposition.»

Ett alldeles lika lydande förslag har framstälts af samme motionär i andra punkten af hans inom Första Kammaren väckta, till utskottet jemväl remitterade motion, n:o 54, hvilken emellertid icke innehåller en så utförlig motivering som förenämnda motion n:o 56.

Då betydelsen af detta ändringsförslag hufvudsakligen beror deraf, huru vida nu gällande föreskrifter om besluts fattande i afseende på krig och fred samt om anskaffande af de till ett krigs utförande nödiga finansiella hjälpmedel innefatta tillräckliga garantier mot en förhastad krigsförklaring, tillåter sig utskottet att erinra om de bestämmelser, vår

konstitutionella rätt i dessa afseenden innehåller, dervid utskottet till en början vill redogöra för och något belysa de omständigheter, under hvilka Konungen kan besluta och utföra ett krig.

Enligt § 13 regeringsformen, jemförd med § 4 riksakten, åligger det Konungen, när han vill börja krig, att till ett utomordentligt statsråd sammankalla det svenska statsrådets samtliga ledamöter jemte norske statsministern och de tvenne i Stockholm varande norske statsråden, der förelägga ej mindre fullständiga berättelser om rikenas tillstånd i anseende till finanser, försvarsanstalter med mera, jemte af regeringen i Norge rörande detta ämne afgifvet betänkande, än äfven de skäl och omständigheter, som uti frågan böra förekomma till öfvervägande. Statsrådets ledamöter skola deruppå, hvar för sig med den ansvarighet grundlagarne stadga, till protokollet afgifva sina yttranden; hvarefter slutligen Konungen fattar det beslut, som han för rikena finner nyttigast. Bestämmer sig Konungen dervid för krig, eger han dock ej medel, som i någon nämnvärd mån förslå till dess utförande. Han får icke, emot stadgandet i § 65 regeringsformen, till bestridande af krigskostnaderna använda de af Riksdagen för andra ändamål beviljade anslagssummor. I §§ 73 och 74 regeringsformen är det dessutom Konungen förbjudet icke blott att fordra eller uppbära nya pålagor, utskrifva manskap eller varor, utan Riksdagens fria vilja och samtycke, utan ock att upptaga 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 marsch, 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, 77 och 80 regeringsformen, utan Riksdagens samtycke, upptaga statslån eller eljest belasta riket med ny gäld eller bereda sig medel genom afhändande af kronans egendom eller vidtaga åtgärder, som medföra en tillökning i bördorna för rikets försvar. Följaktligen är Konungen vid krigets utförande uteslutande hänvisad till de i § 63 regeringsformen omförmälda, af Riksdagen anvisade tvenne 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 statsrådets 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, först sedan han hört statsrådet in pleno och samman kallat Riksdagen; och är det fullmäktige i riksgäldskontoret förbjudet att utbetala summan förr, än riksdagskallelsen blifvit i hufvudstadens kyrkor vederbörligen kungjord. Den statsrådets ledamot, som tillstyrker Konungen att bryta mot något af nu åberopade grundlagsbud eller underlåter att deremot göra föreställningar, straffas med embetets förlust jemte ovärdighet eller obehörighet att i rikets tjänst nyttjas.

Denna redogörelse torde ådagalägga, att utöfvandet af Konungens rätt att börja krig är förbundet med många omvägar och inskränkingar, hvilka af lagstiftaren föreskrifvits i anledning af de vådor, för hvilka landet kan blottställas genom följderna af ett obetänkt krig. Den föregående omsorgsfulla utredningen angående landets tillstånd, ej blott i afseende på det, som mera omedelbart tages i anspråk för krigets utförande, än äfven beträffande den allmänna ekonomiska ställningen, hvilken är af betydelse för fortsättandet af ett redan påbörjad krig; otillräckligheten af de medel, öfver hvilka Konungen för krigiska ändamål sjelfständigt förfogar; samt till sist det ansvar, som kan drabba de rådgifvare, hvilka icke afstyrkt ett krig, som utan skada för landet kunnat undvikas, dessa omständigheter innebära, enligt utskottets förmenande, ganska betryggande garantier för, att Konungen icke skall inleda ett krig, som han icke anser vara för riket oundvikligt, och för hvilket han icke kan påräkna understöd af Riksdagen. Till följd häraf lär man icke kunna bestrida rättigheten af det yttrande, som förekommer i konstitutionsutskottets vid 1809 års riksdag afgifna memorial med förslag till regeringsform, nemligen att vådligheten af den ifrågasvarande magten försvinner, då de svårigheter beräknas, hvarmed utöfningen deraf alltid är förbunden.

De till skydd mot en obetänksam krigsförklaring för närvarande gällande föreskrifter hafva ansetts så tillfyllestgörande, att man till och med funnit sig böra under särskilda omständigheter i en viss punkt eftergifva desamma, hvilket inhemtas af den år 1865 i nåder förordnade unionskomiténs betänkande, deri komitén, under § 21 i förslaget till föreningsakt, säger, att komitén trott föreskriften derom, att Konungen skulle inhemta fullständiga berättelser angående rikenas tillstånd, böra inskränkas till de fall, då tiden det tilläte, helst erfarenheten hade visat, att val emellan krig eller offensiv allians med en krigförande magt stundom förelades mindre stater med så kort rådrum, att dem ej lemnades tid att iakttaga så vidlyftiga former, som riksaktens 4 § fordrar.

För sin del hafva 1809 års lagstiftare, i öfverensstämmelse med konstitutionsutskottets uttalande, öfverlemnad bestämmanderätten öfver så väl krig som fred åt Konungen. Uti sitt nyss nämnda memorial anförde nemligen utskottet i afseende härpå följande: »Att Konungen ju må emot en fiendes anfall freda och frälsa riket, derom kan ej något tvifvel uppstå. Skulle då Hans rättighet att göra krig inskränkas, så blefve denna inskränkning gällande blott för anfallskrig. Men detta förutsätter möjligheten att bestämma skilnaden emellan ett sådant krig och det nödtvungna försvarets. Hvari må då denna skilnad sökas? Icke i det första krigiska steget, ty en regent, som ser sitt land hotadt med anfall från en angränsande magt, och som genom hastiga rustningar och ett dristigt slag kan förekomma fienden, bör väl icke derföre anses hafva fört sitt land i ett krig, hvars våda han endast afböjt. Deremot gifvas visserligen flere anfallsätt, än det enda att med väpnad styrka intränga på en annan stats område. De flesta krig 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 manifest bevisa, den sig försvarende? Hvilken kan afgöra, om den regent, som personligen förolämpar den andre, eller denne, som med vapen hämnar sig, är den verkliga fredsförstöraren? Och om grundlagarne förbjuda en Konung att göra 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.»

De nu återgifna orden torde ega full tillämplighet på föreliggande förslag, som naturligtvis afser, att den ifrågasatta inskränkningen skulle gälla endast för anfallskrig. Motionärens förslag innefattar således, efter utskottets förmenande, icke kraftigare garantier för fredens bevarande, än den nu gällande lagstiftningen erbjuder.

För öfrigt är det ingen egenhet för Sverige, att magten öfver krig och fred tillkommer landets Konung. Samma förhållande eger rum i alla monarkier; ty såsom något undantag kan icke anses, att tyska rikets kejsare för en krigsförklaring i rikets namn har behof af förbundsrådets samtycke, då förbundsrådet, såsom bekant, är en representation för regeringarne i de stater, hvilka utgöra tyskø riket.

Går utskottet härefter öfver till en framställning af de konstitutionella former, som böra iakttagas vid behandlingen af frågor angående

freds slutande, så visar sig, att dessa äro något enklare än de, som föreskrivas i afseende på beslut om begynnande af krig. Riksakten, som, efter hvad ofvan omförmälts, för sistnämnda händelse anbefaller infordrandet af en berättelse om rikenas tillstånd, saknar en dylik bestämmelse för frågan om fredsslut, likasom denna lag öfver hufvud icke i vidsträcktare mån yttrar sig om rätten att sluta fred, än att den tillkommer Konungen. Såsom ett ämne, hvilket angår både Sverige och Norge, skall emellertid frågan om fred, på grund af § 5 riksakten, behandlas i sammansatt statsråd, i hvilket, jemlikt § 13 regeringsformen, svenska statsrådets samtliga ledamöter skola vara tillstädes, dervid Konungen, likasom när afgörandet gäller krig, efter en särskild motivering meddelar sitt beslut.

Äfven beträffande villkoren för fred skulle nu, enligt motionärens förslag, till stöd för hvilket i denna del likväl inga skäl anföras, Riksdagen meddela sitt samtycke. Ett dylikt stadgande, hvars syftemål torde vara att bereda landet de möjligast fördelaktiga fredsvilkor, synes emellertid föga verksamt i angifna riktning. Följer segern våra vapen, lär Konungen heller icke afstå från segerns högsta pris; lider deremot vår krigshär ett afgörande nederlag, torde fienden sjelf komma att bestämma storleken af sitt byte — i båda fallen oberoende af, hvilken mening Riksdagen derutinnan uttalar. För öfrigt håller utskottet före, att, äfven enligt nu gällande bestämmelser, Konungen, i det olyckliga fall att fredsslutet ålägger några uppoffringar, så vidt sig göra låter, bereder sig tillfälle att inhemta Riksdagens samtycke till dem.

Till de grunder, som sålunda blifvit af utskottet anförda mot motionärens förslag i dess särskilda delar, kommer jemväl den betänkligheten, att detsamma icke tager hänsyn till de emellan de förenade rikena bestående förhållanden, i hvilka en rubbning skulle inträda, derest Konungen, genom ändring i svensk grundlag, lede inskränkning i en rätt, som är honom tillerkänd i norsk grundlag och riksakten, utan att i dessa lagar samtidigt en liknande förändring företoges.

Med stöd af hvad sålunda blifvit anfördt får utskottet hemställa,
att herr Smiths ifrågavarande motion icke måtte
någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 30 april 1889.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.