

Nr 14.

Ankom till Riksdagens kansli den 23 mars 1911 kl. 4 e. m.

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

I en inom Andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 30, har herr *Wavrinsky* hemställt, att Riksdagen ville antaga att hvila till vidare grundlagsenlig behandling följande förslag till ändrad lydelse af § 13 regeringsformen:

»Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan Riksdagens, genom båda kamrarnas samstämmande beslut, meddelade samtycke till Konungens därom afgifna proposition.»

Till stöd för sitt förslag har motionären anfört följande:

»Redan tvenne gånger förut, åren 1896 och 1899, har jag föreslagit ändring af § 13 regeringsformen. Lifligt öfvertygad, som jag är, om tidsenligheten och nödvändigheten af en sådan ändring, vågar jag ännu en gång återkomma till ämnet.

Uppgifna § stadgar därom:

’Vill Konungen börja krig eller sluta fred, kalle då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter, framställe för dem de skäl och omständigheter, som härvid till öfvervägande förekomma samt äske däröfver deras yttranden, hvilka de skola hvar för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet afgifva. Konungen äge därefter makt att fatta och utföra det beslut, som Han för riket nyttigast finner.’

En konung *kan* alltså mot sina rådgifvares afstyrkande börja ett krig. En bestämmelse, som medgifver en sådan rätt och som väl leder sitt ursprung från en tid, då konungens förnämsta värdighet ansågs vara den af *krigsherre*, är numera icke blott fullständigt otidsenlig, utan därtill

farlig. Många former måste visserligen af en konung iakttagas, innan han kan börja ett krig, former, som helt visst på flera håll anses såsom tillräckliga garantier mot ett krigs påbörjande utan nödtvång. Men icke förty anser jag bestämmelsen i fråga farlig, icke blott därför att ett slags nödtvångssituation kan af en konung på kommandoväg framkallas, utan jämväl med tanken på andra folk, som helt visst se större trygghet och säkerhet för sig själfva däri, att ett notoriskt fredsälskande folk har medbestämmanderätt i ett ärende af sådan betydelse som frågan om krig, och därför själfva icke heller så lätt kunna eggas till irriterande åtgärder.

Genom att afgörandet öfver de i hela folkets lif så djupt ingripande frågorna om krig och fred hänskjutes till folkets representanter vunnas en nödig motvikt mot diplomatiens »hemlighet» och »snabbhet» och lades ett hälsosamt *ansvar* på nationen, hvilket i vår tid måste vara af så mycket större betydelse, som stora lager af nationen, hvilka förr voro likgiltiga för de allmänna ärendena, nu söka göra sitt inflytande gällande i växande grad på det politiska likasom på det sociala området. I fråga om krig synes till och med det enda rättvisa vara, att en folkomröstning får fälla utslaget. Detta är något helt annat än att lämna fritt fält åt en folkstämning, som kanske ännu lätt nog uppblåses af oansvarige agitatorer och en osjälfständig chauvinistisk press, något, hvarpå både små och stora stater gifvit prof. Det är under kriget i öfvervägande grad de djupa lagrens lif och välfärd det gäller, det är dessa, som få göra de ojämförligt största offren på fäderneslandets altar i ofredens dagar. Och dock skola de, ehuru numera i vidsträckt mån med stämmorätt begåfvade, icke hafva något som helst inflytande vid afgörandet af en för dem så utomordentligt betydelsefull fråga som den om ett krig.

Sant nog yttrade konstitutionsutskottet 1809, att 'de flesta krig äro började i kabinetten, innan de utbryta på fälten'. Men sedan dess har tillkommit en annan faktor, som alldeles icke får lämnas ur räkningen, nämligen den ekonomiska utveckling, som försiggått under de senaste årtiondena. Denna utveckling har åstadkommit ett penningens inflytande på alla områden, hvilket sannerligen inte får underskattas. Penningens makt är stor, synnerligast som därigenom kunna finnas utvägar och medel att kullslå eller åtminstone komma förbi hinder, som den förutan skulle vara oöfverstigligen och omöjliga att kringgå. Mot en sådan makt med det inflytande den gifver kräves gemensamhet i ansträngningar och så starka band som möjligt emellan en konung och hans folk.

Det synes mig alltså i mera än ett afseende vara nödvändigt, att den bestämmelse, som gifver konungen rätt att ensam besluta i fråga om krig eller fred, varder ur regeringsformen borttagen.

Man skulle här kunna göra den anmärkningen, att genom Riksdagens afgörande af här ifrågavarande viktiga ärenden skulle för konungen försvåras afslutandet af fred — något, som väl icke kan vara fredsvännernas syfte. Men det bör vara klart, att här afses endast att försäkra nationen om dess inflytande vid själfva det egentliga fredsslutet, men alldeles icke att hindra en konung från att ingå vapenstillestånd eller inleda fredsunderhandlingar.

Till sist anhåller jag att få hänvisa till min motion nr 216 i samma ämne vid 1896 års riksdag. I denna har jag anfört en del exempel från andra stater, större och mindre, hvarigenom visades, att en ändring i enlighet med mitt förslag är hvarken något nytt eller enastående. De där anförda exemplen hafva ännu samma giltighet.»

Då vid 1871 års riksdag förslag framställdes om upphäfvande af den Konungen enligt regeringsformen tillkommande rätten att börja krig, ågnade konstitutionsutskottet detsamma en ingående och noggrann pröfning. Under intrycket af det vid denna tidpunkt ännu icke afslutade kriget mellan Frankrike och Tyskland hade hos mången inom landet den uppfattningen gjort sig gällande, att garantierna för fredens bevarande borde på allt sätt förstärkas, och att i synnerhet en förändring af § 13 regeringsformen på så sätt, att också Riksdagen fick medbestämmanderätt i fråga om krig, skulle skydda landet för ödesdigra krigsäfventyr. Konstitutionsutskottet uttalade då som sin mening, att kriget är ett ondt, som endast af de mest tvingande omständigheter kan rättfärdigas, och att den politik är för landet den önskvärdaste, som genom att befrämja en fredlig utveckling af dess andliga och materiella tillgångar sätter detsamma i stånd att intaga en stark och aktad ställning inom det europeiska statsamfundet. Konstitutionsutskottet tillade med stort eftertryck, att, om 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 som en synnerligen viktig och lagstiftaren värdig uppgift att söka om möjligt åstadkomma ändring i ett så beskaffadt förhållande.

*Utskottets
yttrande.*

Utskottet delar till fullo den mening, som 1871 års konstitutionsutskott sålunda anfört. Under de sistförflutna decennierna har krafvet på en fredlig politik länderna emellan gjort sig allt starkare gällande, och regeringarna i olika stater hafva genom internationella öfverenskommelser sökt fastare lägga grunden för en fredlig samhällsutveckling. Då efter utskottets mening ingenting bör underlätas för att erhålla en af alla fosterlandsvänner eftersträfvad fred, om detta låter förena sig med rikets frihet och oberoende, har utskottet funnit, i följd af herr Wavrinskys

motion, ånyo anledningar föreligga att ägna en mera ingående undersökning åt den betydelsefulla fråga, som motionären underställt Riksdagens pröfning.

Ursprunget
till stadgan-
det i § 13
R. F.

Utskottet vill till en början upptaga till granskning den uppfattning, som motionären framställt, att den konungen tillkommande rätten att börja krig skulle vara urgammal och »väl leda sitt ursprung från en tid, då konungens förnämsta värdighet ansågs vara den af *krigsherre*». Utskottet anser sig hafva så mycket mera skäl till ett bemötande af denna uppfattning, som motionären därpå synes stöda sitt påstående om detta stadgandes otidsenlighet.

I Sveriges äldsta författningsurkund, landslagens konungabalk, hade konungen väl rättigheten att uppbåda folket till landets försvar, men däremot ägde han ej befogenhet att utan dess medgifvande göra sådant uppbåd för krigsföretag utom landets gränser (alle oc the, som i rike hans byggia oc boa, ägha oc scula honom lydno halda, budh hans standa oc til tienisto vara, serlica a landamärom land ath väria, oc ey ytermere meth herfärd fara utan godvilia thera faghnom, kap. 2 § 2). Landslagens mångtydiga stadgande om folkets medgifvande bestämdes understundom närmare i eder och försäkringar, som afgåfvos af konungarna vid trontillträdet, och som fullständigade de allmänna stadgandena i konungabalken. Genom sin konungaed förband sig sålunda Johan III att ej börja krig utan de förnämsta ständernas, särdeles riksrådets samtycke, »med mindre nöden alldeles så fordrar». Den märkligaste konungaförsäkran i nu berörda hänseende afgafs emellertid af Gustaf II Adolf 1611. Genom denna förband sig konungen att ej »något örlig och krig begynna heller påslå, ej heller någon frid, stillestånd eller förbund företaga heller ingå med någon potentat eller republik, utan högborne furstes hertig Johans, riksens råds och ständernas vetskap och samtyckio». Samtidigt utfäste sig konungen att ej pålägga krigshjälper eller företaga utskrifningar till rikets värn och försvar »utan riksens råds vetskap och råd och deres samtyckio som vederbör.» Vid ingången till det tidevarf i Sveriges historia, som framför andra är fylldt af krigiska förvecklingar, var konungen sålunda icke endast i hvad angick krigiska företag, utan också med hänsyn till utrikespolitiken samt gårders påläggande och utskrifningars företagande beroende af folkets samtycke. Det är också bekant, att Gustaf II Adolf icke underlät att med ständerna öfverlägga om sina stora krigsföretag. Värdigheten af *krigsherre*, som denne konung torde äga framför de flesta andra svenska monarker, innebar således under denna tid ingalunda rätten att börja krig.

Under senare delen af Karl XI:s och under Karl XII:s regering låg

den faktiska makten att börja krig odelad hos konungen. Enligt kap. 2 i det förslag till konungabalk, som utarbetades af den stora lagkommissionen under Karl XI, skulle konungen äga att förfoga öfver krigsmakten till lands och sjöss, föra krig och sluta fred och förbund. Dessa befogenheter torde också hafva inneburits i den absoluta suveränitet, som dessa konungar utöfvade.

När därefter vid frihetstidens början det nya statsskicket kodifierades i regeringsformerna af år 1719 och 1720, bibehölls det gamla stadgandet om förbud för konung att ensam besluta krig, ehuru det fick den bestämdare affattning, som konungaförsäkringarna i detta afseende haft. Sedan i § 5 af 1720 års regeringsform stadgats förbud för konungen att med det undantag, som följande paragraf angaf, upptaga krigshjälper, gärder, tullar, utskrifningar och andra afgifter utan riksens ständers vetskap, fria vilja och samtycke, stadgades i § 6: »Så kan ej heller Kungl. Maj:t utan riksens ständers föregångna öfvervägande och samtycke begynna krig och angripa dess i frid sittande naboer med vapenskipte och örlig. Men skulle någon ostyrig och vrångvis inländsk eller hädskefull utrikes fiende med härsmakt och uppenbara våld oroa riket och öfverfalla dess gränсор, så får sådant ondt sinne och uppsåt med riksens råds råde, utan att först afvänta ständernas sammankomst och betänkande, genast bemötas, riket försvaras, fredas och frälsas, samt nödvändig och oundgängelig gärd dertill utskrifvas, till dess riksens ständer kunna sammankomma.» Genom detta stadgande ägde ej någon förändring rum i den svenska konungamaktens urgamla, statsrättsliga ställning, utom i det afseendet, att äfven i fråga om försvarskrig »riksens råds råde» skulle inhämtas; detta berodde dock af formerna för besluts fattande i rådet, där konungen blott hade två röster och utslagsröst. Genom § 7 i 1720 års regeringsform, enligt hvilken ständerna hade rätten att avsluta fred, stillestånd och förbund och Kungl. Maj:t endast mellan riksdagarna hade denna rätt med skyldighet att om sådana afhandlingar gifva ständerna underrättelse, öfverflyttades emellertid den egentliga makten i fråga om utrikespolitiken från konungen till ständerna, och dessa blefvo alltid de i sista hand bestämmande öfver krig och fred. Därför voro också 1741 och 1757 års krig i hufvudsak frukten af ständernas politik.

I fråga om den utrikespolitiska ledningen flyttade 1772 års regeringsform makten från ständerna åter till konungen, och hans befogenhet med hänsyn till afhandlingar om fred, stillestånd eller förbund var endast i så måtto inskränkt, att skulle »riksens råd enhälligt öfverensstämma i en mening, som stridde emot den Kongl. Maj:t eger, då låter Kongl. Maj:t förblifva vid riksens råds tanka» (§ 6). Däremot bibehölls i denna rege-

ringsforms § 48 förbudet mot att göra krig och örlog utan »riksens ständers ja och samtycke». Trots att sålunda stadgandet rörande rätten att göra krig både efter 1720 års och 1772 års regeringsformer i hufvudsak var detsamma, hade dock konungen efter 1772 den faktiska makten att framkalla krig. Detta förhållande framgår bäst af 1788 års krig, hvilket i allt var Gustaf III:s verk, ehuru det formellt framstod som ett försvarskrig.

Först genom 1789 års förenings- och säkerhetsakt upphäfdes det förbud, som i tidigare statsrättsliga urkunder stadgats för konung att göra krig utan ständernas ja och samtycke. I dess § 1 tillerkändes konungen full makt att styra, freda, frälsa och försvara riket, börja krig och sluta fred och förbund med utländska makter.

*Motiverna
till § 13 R. F.
i memorialet
nr 1 1809.*

Dock torde 1809 års grundlagsstiftare ej haft förenings- och säkerhetsaktens stadgande som förebild för bestämmelsen i § 13 af regeringsformen i fråga om konungens rätt att börja krig. Detta synes framgå dels af tidsomständigheterna — 1809 års statshvälfning, hvilken var riktad mot det styrelseskicket, som förenings- och säkerhetsakten grundlagt — dels ock af de motiver, med hvilka konstitutionsutskottet i sitt första memorial angaf grunderna för det nya statsskicket. Konstitutionsutskottet såg som sin uppgift att skapa en verkligt konstitutionell författning, så att hvarken »förhatliga fjättrar» lades »på all styrelse, äfven den rättvisa och upplysta» eller styrelsemakten fördes »till ytterligheten af egensinniga beslut och af nyckfulla maktspråk». Konstitutionsutskottet sökte genom sitt förslag till regeringsform icke offra »kommande släkters frihet, säkerhet och odling åt samhällets närvarande behof af en kraftfull styrande makt, eller åt den allmänna och enskilda öfvertygelsen om den furstes dygder, som först skall denna makt af ett tacksamt folk emottaga». Utskottet grundade därför sitt förslag till regeringsform på den svenska statsförfattningens »åldriga grundformer» och gjorde ej »stora och lysande förändringar» däruti. När därför utskottet genom sitt förslag till § 13 regeringsformen afvek från dessa grundformer, förebragte också utskottet en utförlig motivering — den mest omfattande, som i memorialet ägnades någon punkt af den nya författningen. Ingen af utskottets ledamöter hade ansett en fullständig återgång till det urgamla stadgandet om förbud för konung att göra krig och örlog möjlig. Bondeståndets representanter inom utskottet hade dock yrkat, att om statsrådets ledamöter enhälligt hade afstyrkt ett af konungen tillämnadt anfallskrig, skulle konungen vara förbunden att å statsrådets mening göra afseende, d. v. s. ett upplifvande af samma bestämmelse, som i 1772 års regeringsform inskränkte konungens makt att sluta fred, stillestånd eller förbund. Utskottet fann dock »efter en mogen

öfverläggning, att konungen borde äga makt att allena göra förbund med främmande makter, börja krig och sluta fred». Utskottet ansåg detta vara påkalladt i första hand med hänsyn till fosterlandets dåvarande belägenhet. »Sådan är vårt fäderneslands närvarande ställning», anförde utskottet, »att det icke, med egna krafter allena, synes kunna upprätthålla sin själfständighet. Denna beror då af de förbund med andra makter, som en klok styrelse kan vinna, men hvilka aldrig i den stund de slutas kunna underkastas den offentliga pröfningen och de långa betänkligheterne af en lagstiftande eller också blott af en talrik rådgifvande corps.» På grund af andra och mera allmängiltiga skäl fann emellertid utskottet det föreslagna stadgandet nödvändigt. Själfklart syntes det utskottet, att konungen skulle äga att emot en fiendes anfall »freda och frälsa riket». Skulle hans rätt att göra krig inskränkas, skulle denna inskränkning endast gälla anfallskrig. Utskottet ansåg det emellertid vara omöjligt att fastställa någon bestämd skillnad mellan ett sådant krig och det nödtvungna försvarets. En regent behöfver nämligen ej göra anfallskrig, därför att han tager det första krigiska steget, ty den, »som ser sitt land hotadt med anfall från en angränsande makt och som genom hastiga rustningar och ett dristigt slag kan förekomma fienden, bör väl icke därför anses hafva fört sitt land i ett krig, hvars våda han endast afböjt». Ej heller beröfvar ensamt förbudet för en konung att börja krig honom möjligheten att framkalla kriget. Det gifves nämligen flera anfallssätt »än det enda att med väpnad styrka intränga på en annan stats område.» Utskottet hänvisade härutinnan till en välgrundad historisk erfarenhet. »De flesta krig», anförde 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 bägge i sina manifeste 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 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 gränсор, genom tvetydiga underhandlingar, öppnade i samma stund med deras fiender, genom misshandlande af deras sändebud, genom ohöfvisk brevväxling, genom återsända ordnar, med få ord genom oräkneliga sätt att väcka misstankar och missnöjen skall han omsider vinna sitt ändamål. Sveriges sednaste häfder lemna häruppå de mest talande vedermälen. Det ännu fortfarande olyckliga krig, hvori vår fordne konungs *sjelfrådiga personlighet* störtat oss, var, efter de yttre formerna, för honom ett försvarskrig.» Men äfven om det vore möjligt att uppställa

ett grundlagsstadgande, som enbart förbjöde anfallskrig, skulle emellertid detsamma vara en föga betydande garanti för fredens bevarande, om konungen blott ville kriget, ty »hvilken samhällsmakt kunde därifrån återhålla honom och skydda statsförfattningen? Ingen annan än armén, som på gränsen, under flygande fana och kanhända i fiendens åsyn, skulle välja emellan brott emot rikets grundlagar och brott emot den militäriska lydningen, skulle, för att göra valet, alltid under vapen pröfva krigets laglighet».

Förändrade tidsförhållanden hade också nödvändiggjort den för den svenska statsförfattningen nya grundsats, som § 13 regeringsformen innebar. Den kan sålunda i viss grad anses som en konsekvens af de under nyare tid ändrade formerna för krigens öppnande. Ända fram till början af 1600-talet hade i regel en högtidlig krigsförklaring, som tillställdes fienden, tillkännagifvit krigstillståndets inträdande. Från 1600-talet hafva åter kriget i allt vidsträcktare omfattning börjat utan någon sådan fienden delgifven förklaring. Visserligen har som tecken till ett ovänskapligt förhållande mellan stater plägat anses återkallande af diplomatiska representanter eller framställande af ultimatum, men själva fredsbrottet har bestått i den ena statens inkräktande på den andras område. Detta första fientliga steg har ofta hastigt efterföljt de ovänskapliga förhållandenas inträdande, då den stat, som först gripit till offensiven, under det kommande kriget fått betydande fördelar. Särskildt vid en underlägsen makts strid mot en öfverlägsen har det visat sig vara af stor betydelse för den underlägsne att, när krigets oundviklighet blifvit uppenbar, vinna fördelarna af en offensiv för att utjämna olikheten i styrka. Förändringarna i de folkrättsliga formerna för kriget hafva ägt rum samtidigt med en omläggning af krigens teknik i riktning mot större krigsberedskap. Grundlagsstiftarna från 1809 lefde i de napoleonska fälttågens tidsålder, och de hade varit åsyna vittnen till de snabba anfall, hvarmed Napoleon krossat stater, hvilka icke kunnat eller hunnit företaga den motstöt, som skulle hafva brutit anfallets kraft. Därför syntes det 1809 års konstitutionsutskott nödvändigt, att den statsmakt, som fick afgörandet i fråga om krig, ej genom inskränkande bestämmelser sattes ur stånd att vid utomordentliga tillfällen värna statens frihet och landets oberoende. Mera än i något annat afseende torde det just i detta hafva varit nödvändigt, att författningen gaf den styrande makten »enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra». Slutligen hade under det 18:de seklet Sveriges militärgeografiska läge i hög grad förändrats. Icke nog därmed att vissa af de Sverige omgifvande staterna genom eröfringar trängt det egentliga Sverige närmare, utan också Sveriges naboländer hade vuxit i styrka och omfattning samtidigt med att landet själf förlorat i dessa afseenden.

Stadgandet i § 13 regeringsformen kan sålunda ej betraktas som otidsenligt vid den tidpunkt, då det tillkom; fastmer framstod det för 1809 års grundlagsstiftare som en nödvändig konsekvens af förändringen i fråga om de folkrättsliga sedvänjorna och krigförandet samt af Sveriges militärgeografiska läge. Konstitutionsutskottet har också gifvit uttryck åt detta i sitt första memorial. »Man må äfven betänka», anförde utskottet, »att Sverige är omgifvet, icke af små fredliga republiker, som, aldrig sjelfve angripande, hade endast i högsta nödfall att uppställa ett nationalt motvärn, utan af tvenne stater, under oinskränkta enväldsstyrelser, samt i följd deraf med hastigt rörliga arméer. I denna belägenhet är det nödigt för Sveriges sjelfbestånd att dess konung må kunna med rustningar möta fiendens och, om nöden det fordrar, heldre angripa med fördel än afvakta ett krossande anfall.»

De skäl, som enligt 1809 års konstitutionsutskotts mening talade för att medgifva Konungen en befogenhet, som han ändå faktiskt skulle äga, genom sin ställning som den styrande maktens innehafvare, synas utskottet fortfarande vara giltiga och de omständigheter, som djupast sedt påkallade bestämmelsen i § 13 regeringsformen, hafva under det sistförflutna århundradet ej förlorat utan snarare vunnit i betydelse. Krigstekniken har särskildt undergått en stark utveckling i olika riktningar. Med järnvägarna kunna numera på betydligt kortare tid än fallet var i början af seklet stora truppstyrkor framkastas till en viss punkt och en slagfärdig armé under loppet af några få dagar koncentreras vid gränserna. Genom de moderna ångfartygen med hög fart och snabba lastningsanordningar kunna också på kort tid landstigningstrupper öfverföras till en fientlig kust. Slutligen har krigsberedskapen i alla stater i hög grad uppdrifvits. På grund däraf sker ett fientligt anfall i våra dagar mångdubbelt hastigare och är långt farligare än för hundra år sedan. Samtidigt har Sveriges militärgeografiska läge ej undergått någon förändring till det bättre och torde efter unionens upplösning vara mindre fördelaktigt än vid den tidpunkt, då regeringsformen tillkom.

De förändrade tidsförhållanden, som påkallade stadgandet i § 13 regeringsformen, göra sig sålunda numera i ännu högre grad gällande än vid början af 19:de seklet. I följd däraf är det också minst lika nödvändigt som år 1809, att författningen möjliggör för den statsmakt, åt hvilken bestämmanderätten öfver kriget är anförtrödd, att vid de utomordentliga tillfällen, som här afses, kunna handla med nödig enhet, snabbhet och kraft. När därför motionären i motiveringen till sin motion anger det ifrågavarande stadgandet som *otidsenligt*, är detta ej berättigadt,

Motiven från 1809 hafva i stort sedt ännu giltighet.

åtminstone i den betydelsen, att det ej skulle vara afpassadt efter de faktiska tidsomständigheterna.

*Garantier
mot makt-
missbruk.*

När 1809 års grundlagsstiftare tillerkände konungen rätten att börja krig, var det åt den konstitutionelle konungen, som denna rätt medgafs. Börjandet af krig uppfattades sålunda af grundlagsstiftarna som en sådan statshandling, som tillhörde den styrande maktens verkningsskrets i lika hög grad som hvarje åtgärd, som afser statens säkerhet utåt och inåt. Efter utskottets mening leder det till en fullständig missuppfattning af ifrågavarande stadgandes innebörd, om det betraktas i och för sig utan hänsyn till författningen i öfrigt. Den rätta förståelsen af detsamma uppnås endast genom att ställa det i samband med öfriga författningsbestämmelser, som reglera konungens (den styrande maktens) befogenhet i dessa hänseenden. Konstitutionsutskottet har ock i sitt första memorial 1809 starkt betonat detta. »Vådligheten af denna makt försvinner», anförde utskottet, »då de svårigheter beräknas, hvarmed utöfningen deraf alltid är förbunden. Konungen skall genast öfver krigsanledningarna höra hela statsrådet och sedan kalla riksens ständer, innan han lyfter de penningar, hvarmed kriget till en början kan utföras.»

Utskottet vill först anmärka, att bestämmelsen i § 13 regeringsformen är att anse som ett blott specialfall af § 4 i samma grundlag: »Konungen äger att allena styra riket på det sätt denna regeringsform föreskrifver; inhänte dock underrättelse och råd af ett statsråd». Den afvikelse, som § 13 regeringsformen stadgar från öfriga regeringshandlingar, afser numera egentligen blott föredragningen: konungen är i det utomordentliga statsrådet själf föredragande. Konungen skall för statsrådets ledamöter framställa de skäl och omständigheter, som härvid till öfvervägande förekomma. Efter motiverna till regeringsformen synes lagstiftarens mening med uttrycket »skäl och omständigheter» hafva varit »krigsanledningarna». Efter den nu upphäfdade riksaktens § 4 skulle emellertid »en fullständig berättelse om rikets tillstånd, i anseende till dess finanser, försvarsanstalter m. m.» framläggas för det utomordentliga statsrådet. Ehuruväl detta stadgande ej längre är gällande, torde dock kunna förut sättas, att i ett sådant utomordentligt statsråd jämte en framställning af krigsanledningarna jämväl uppgifter om rikets tillstånd och försvarsanstalter, som riksakten afsåg, komma att framläggas till öfvervägande. Genom stadgandet om konungens föredragningskyldighet i detta enda fall torde grundlagsstiftarna hafva åsyftat, att konungen skulle tvingas att med särskild grundlighet och under känslan af ett alldeles särskildt ansvar taga i öfvervägande den utomordentliga frågans alla detaljer för

att därigenom skärpa hans uppmärksamhet i fråga om den för hela landet betydelsefulla åtgärd, hvarom han ensam hade att besluta. Statsrådets ställning är i fråga om förberedandet af föredragningen ej heller betydelslös, då de genom sina departement hafva att införskaffa och till konungen öfverlämna allt det material, som är nödvändigt för frågans grundliga pröfning; på detta förberedande stadium af frågan hafva de sålunda ett visst inflytande. Konungen skall vidare i det utomordentliga statsrådet äska yttranden af statsrådets samtliga ledamöter, »hvilka de skola hvar för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet afgifva». I detta afseende torde motionären underskatta betydelsen af statsrådets ställning, hvilket synes framgå då han, efter att hafva återgifvit lydelsen af § 13, anför: »En konung *kan* alltså mot sina rådgifvares tillstyrkande börja krig.» Äfven om statsråden ej kontrasignera själfva beslutet att börja krig, skola vederbörande statsråd däremot kontrasignera den mångfald regeringshandlingar, mobiliseringen, notificerandet till främmande makter, lyftande af kreditiven m. m., som alla äro en omedelbar följd af krigsbeslutet. Skulle den händelsen inträffa, att en konung mot sitt statsråds enhälliga mening beslöte krig, skulle statsråden sannolikt finnas lika ovilliga att verkställa dessa kontrasignationer, som de varit att tillstyrka ett krig. Den omedelbara följden af ett konungens beslut att börja krig under sådana omständigheter torde blifva statsrådets afgång från sina ämbeten. Inför en sådan eventualitet torde en konung väl betänka sig, innan han trots statsrådets och därmed sannolikt också den allmänna opinionens mening indroge landet i krig. Det skulle kunna häremot invändas, att konungen alltid skulle kunna finna någon, som vore villig att understödja hans afsikt. En sådan omständighet torde emellertid inga författningsgarantier vara nog starka att förebygga och en sådan rådgifvare skulle sannolikt ej heller rygga tillbaka för ett författningsbrott, om riksdagen hade medbestämmanderätt i fråga om krig. Konstitutionsutskottet vid 1871 års riksdag har i sitt yttrande öfver en likartad motion som den föreliggande påpekat huru värdelösa författningsgarantier äro inför ett sådant förhållande. Efter att hafva redogjort för de garantier, regeringsformen uppställt, fortsätter utskottet: »Vägled 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 utkräfvat, 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 grundlagarnas 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, därest 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?»

Har konungen beslutat krig, behöfver han först och främst medel till krigets förande. För detta ändamål är han hänvisad till de i § 63 regeringsformen omnämnda »tvenne särskilda summor» (de s. k. kreditiven). Den ena af dessa skall vara tillgänglig, då konungen till rikets försvar eller andra högst viktiga ändamål, sedan hela statsrådets mening däröfver blifvit inhämtad, finner den vara oundvikligen nödig. Den andra af dessa summor skall användas till de första utgifterna för härens mobilisering i händelse af påkommande krig, sedan han hört statsrådet in pleno och sammankallat riksdagen. Summan får ej utbetalas af fullmäktige i riksgäldskontoret, förrän riksdagskallelsen blifvit kungjord i de allmänna tidningarna. Vid infallande krig torde det skyndsamma sammankallandet af riksdag vara önskvärdt äfven af det skälet, att dessa för oförutsedda händelser af-satta summor äro otillräckliga för krigsoperationer af mera omfattande natur. På något annat sätt än genom Riksdagen kan ej Konungen grundlagsenligt förskaffa sig nödiga medel för krigs förande. Efter § 65 regeringsformen kan han ej använda de af Riksdagen för andra ändamål beviljade anslagssummor till bestridande af krigskostnader och andra utgifter. Han har ej heller den rätt, som efter 1720 och 1772 års regeringsformer tillkom Konungen, att, till dess Riksdagen sammankom vare sig under kriget eller efter dess slut, utan ständernas medgifvande upptaga gårdar och utskrifva manskap. Efter § 73 regeringsformen kan han icke utan Riksdagens fria vilja och samtycke göra nya pålagor, utskrifva manskap, uppbära penningar och fordra varor. Konungen kan vidare efter § 74 från den dag, då enligt beslut af Konungen i statsrådet och efter utfärdande af riksdagskallelse rikets krigsmakt eller någon del däraf ställes på krigsfot, *blott* på det sätt och på de villkor och med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmes i särskild af Konung och Riksdag stiftad lag, låta af kommuner och enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter. Konungen kan icke heller efter § 76 regeringsformen utan Riksdagens samtycke upptaga statslån eller riket med ny gäld belasta.

Samtliga stadganden i nu angifna afseenden syfta sålunda till, att Konungen i och med det första krigiska steget skall nödgas att sammankalla Riksdagen. Under sådana förhållanden synes hvad 1809 års kon-

stitutionsutskott anfört i fråga om de nu nämnda garantiernas inverkan på Konungens beslut, vara fullt berättigadt. »Möter hans företag motstånd i statsrådet eller i allmänhetens tänkesätt», yttrar utskottet, »så är det sannolikt, att han väl betänker anledningarne därtill, innan han ådrager sig ännu ett motstånd, och ett vådligare, af rikets allena beskattande Ständer.»

Till de garantier, hvarmed 1809 års grundlagstiftare omgäfvade Konungens rätt att börja krig, hafva sedermera fogats ytterligare andra. Den förut omnämnda lydelsen af § 74 regeringsformen, hvarigenom konungen makt i detta stycke ytterligare begränsades, tillkom genom grundlagsändring 1894. Vidare kan konungen efter nu gällande värnpliktslag § 28 endast efter statsrådets hörande, sålunda ej på kommandoväg, mobilisera beväringens första uppbåd eller de större eller mindre delar däraf, som finnas behöfliga — och *utom Sveriges gränser kan detta uppbåd användas endast till rikets försvar*. Föres första uppbådet utom landet, skall statsrådet först höras och riksdagskallelse utfärdas. En ytterligare garanti torde genom detta stadgande hafva uppställts mot landets indragande i ett anfallskrig. Om nämligen ett statsråd kontrasignerar ett beslut, hvarigenom beväringens första uppbåd eller delar däraf föras utom rikets gränser i annat syftemål än till rikets försvar, har han gjort sig förfallen till ansvar efter § 106 regeringsformen. Genom den ifrågavarande bestämmelsen synes det utskottet också vara af lagstiftaren klart uttaladt att den svenska härorganisationens stora uppgift är landets försvar, men däremot icke angrepp mot andra land.

Efter samma paragraf af värnpliktslagen kan beväringens andra uppbåd eller någon del däraf, i anseende till krig eller om det för afvärijande af befaradt eller börjad angrepp för rikets försvar finnes nödigt, inkallas, dock först sedan Konungen hört statsrådet och, om Riksdagen ej är samlad eller snart sammanträder, låtit utfärda riksdagskallelse. Det andra uppbådet af hären kan icke utan Riksdagens medgifvande användas utom landets gränser.

Utskottet vill i detta sammanhang anmärka, att, då motionären ansett ifrågavarande bestämmelse i regeringsformen farlig, »därför att ett slags nödtvångssituation kan af en konung på kommandoväg framkallas», han synes hafva förbisett, att denna »nödtvångssituation» kan af Konungen på kommandoväg efter regeringsformens föreskrifter åstadkommas, äfven om Riksdagen i fråga om krig vore medbestämmande.

Slutligen torde en indirekt garanti hafva vunnits genom den omläggning af föredragningen af ministeriella ärenden, som ägt rum genom 1909

års grundlagsändring. Då numera samtliga utrikesärenden föredragas i statsrådet, och sålunda statsrådets alla ledamöter få kännedom om de förhandlingar, som föras med främmande makter, samt så godt som alla utrikesärenden utan vidare blifva föremål för Riksdagens konstitutionella granskning, synes en garanti hafva vunnits, att icke landet genom diplomatiska förhandlingar, förda utan det ansvariga statsrådets vetskap och utan möjlighet för Riksdagen att dem kontrollera, indrages i krigiska förvecklingar. Den diplomatiens »hemlighet» och »snabbhet», hvarom motionären talar, torde sålunda med hänsyn till för landet möjligen skadliga verkningar väsentligen vara förebyggd och därmed också den motvikt, som motionären ansett skola vinnas genom en ändring af § 13 regeringsformen, på sätt han föreslagit, i så måtto ej vara behöflig.

*Riksdagens
medbestäm-
manderätt
i fråga om
krig.*

Motionären har emellertid ej ansett dessa garantier tillräckliga utan yrkat, att Riksdagen måtte jämte Konungen äga att deltaga i beslutet om krigs börjande. Äfven om genom ett sådant stadgande det vunnas en absolut garanti, att krig blott komme att börjas, när den allmänna opinionen kräfde det — en garanti, som utskottet på de skäl, som 1809 års konstitutionsutskott anfört, anser vara omöjlig att vinna — skulle densamma ändock i de flesta fall vara af föga praktisk betydelse, då Sverige med hänsyn till dess under ett sekel förda fredspolitik med största sannolikhet äfven i framtiden kommer att vidblifva denna politik. Denna garanti kunde dock i vissa fall blifva rent af farlig. Det fall kunde tänkas, att, vid en mellan Sverige och en främmande makt uppkommen svår intressekonflikt, Konungen funne sig föranlåten att sammankalla Riksdagen för att, i händelse af en ogynnsam utgång af de sväfvande förhandlingarna, af Riksdagen skyndsamt kunna begära ett af grundlagen föreskrifvet tillstånd till sådana åtgärders vidtagande, hvarigenom rikets säkerhet och intressen kunde tillgodoses. Under sådana omständigheter kunde redan sammankallandet af riksdag föranleda den främmande staten att börja ett förut ännu icke definitivt beslutadt krig.

Motionären har till stöd för sitt förslag bland annat anfört, att om afgörandet öfver de i hela folkets lif så djupt ingripande frågorna om krig och fred hänskötes till folkets representanter, ett »hälsosamt ansvar» skulle läggas på nationen.

Utskottet vill häremot blott genmäla, att en sådan princip i fråga om statsangelägenheternas uppdelning, som motionären här gjort gällande, är för det konstitutionella statsskicket främmande. Grundlagen lägger ett lika stort ansvar med hänsyn till statsangelägenheternas för nationen lyck-

liga handläggning på den ena statsmakten som på den andra, och det ansvar, som den styrande makten har att påtaga sig för en i hela nationens lif så djupt ingripande åtgärd som ett beslut om krig, blifver ej mindre därför, att beslutet fattas blott af en enda person, utan måhända snarare större, när plikten att endast i yttersta nödfall skrida till krig hvilat på monarken och det politiska ansvaret träffar dem, som äro hans lagliga rådgifvare.

Efter utskottets mening äro de garantier, som regeringsformen uppställt i fråga om Konungens rätt att börja krig fullt betryggande, samtidigt med att den styrande makten genom grundlagens föreskrifter beredts den handlingsfrihet, som är nödig för tillgodoseende af landets högsta statsintressen. Då jämväl en hundraårig erfarenhet och obruten fred ej jäfvat klokheten i de författningsprinciper, grundlagstiftarna uppställt, finner utskottet en ändring på sätt motionären föreslagit af § 13 regeringsformen ur nu anförda synpunkter obehöflig och olämplig.

Motionären har emellertid anført, att han finner ifrågavarande grundlagsbestämmelse äfven ur internationell synpunkt böra förändras, enär andra folk icke så lätt skulle kunna eggas till »irriterande åtgärder», när de se »större trygghet och säkerhet för sig själfva däri att ett notoriskt fredsälskande folk har medbestämmanderätt i ett ärende af sådan betydelse, som frågan om krig». För att dessa andra folk skulle finna en större säkerhet för fred, när det svenska folket hade medbestämmanderätt i fråga om krig, synes emellertid den förutsättningen böra föreligga, att samma grundsats, som motionären föreslagit skola genomföras i Sveriges regeringsform, redan finnes i främmande länders författningar. Då motionären jämväl hänvisat till sin vid 1896 års riksdag afgifna motion, nr 216, i Andra kammaren, i hvilken exempel anförts från andra stater, större och mindre, »hvarigenom visades, att en ändring i enlighet med mitt förslag är hvarken något nytt eller enastående», finner utskottet det påkalladt att lämna en framställning af författningsbestämmelserna i åtskilliga främmande med Sverige jämförliga stater. Då motionären i sin motion jämväl föreslagit en förändring af formerna för afslutande af fred, och då statschefens befogenhet att ingå traktater och förbund med främmande makter är af betydelse särskildt med hänsyn till rätten att börja krig, komma de främmande författningarnas stadganden jämväl i sistnämnda hänseenden att i detta sammanhang behandlas.

Efter den norska grundlagen har konungen rätt att sammandraga trupper, förklara krig och sluta fred samt ingå och bryta förbund med främmande makter (§ 26). Han är jämväl högstbefallande öfver rikets

*För-
fattnings-
bestämmelser
stater.*

Norge.

krigsmakt (§ 25). Konungens maktbefogenhet kan synas inskränkt genom bestämmelsen i § 25 af grundlagen, att till angreppskrig ej må utan stortingets samtycke användas Norges armé och roddflotta, och motionären har också i sin motion vid 1896 års riksdag upptagit Norge bland de länder, som uppställt sådana bestämmelser, som äro i enlighet med motionärens förslag. Utskottet vill häremot anföra, att vår värnpliktslag i § 28, som i det föregående behandlats, innehåller ett likartadt stadgande i fråga om beväringens första uppbåd: det kan användas endast till rikets försvar utom Sveriges gränser.

Danmark. Efter den danska grundlagens § 18 har Danmarks konung rätt att förklara krig och sluta fred samt ingå och upphäfvva förbund och handels-traktater. Dock kan han ej utan riksdagens samtycke afstå någon del af landet eller åtaga sig någon förpliktelse, som rubbar bestående statsrättsliga förhållanden. Som högsta organ för den utöfvande makten (§§ 2 och 11) disponerar han också öfver här och flotta. Garantierna mot maktmissbruk i fråga om rätten att förklara krig ligga dels i ministrarnas ansvarighet (§ 13), dels ock i riksdagens medbestämmanderätt i fråga om skatters påläggande, statslåns upptagande och utskrifvande af manskap (§ 47).

Nederländerna. Efter den nederländska grundlagen har konungen af Nederländerna rätten att förklara krig (art. 58). Därom skall han omedelbart underrätta generalstaternas båda kamrar och samtidigt lämna de meddelanden, som han med hänsyn till rikets intressen och säkerhet finner lämpligt att göra. Konungen afslutar och ratificerar alla freds- och andra traktater med främmande makter, med skyldighet att, såvidt han anser lämpligt, därom göra meddelanden till generalstaternas båda kamrar. Om däremot genom dessa traktater någon del af landet afstås eller de genom lag reglerade förhållandena förändras, skall generalstaternas samtycke inhämtas (art. 59). Slutligen innehar konungen högsta myndighet öfver här och flotta (art. 60). Garantierna äro väsentligen desamma som i Danmark: ministrarnas ansvarighet (art. 77) och generalstaternas medbestämmanderätt i fråga om statsutgifter och deras täckande genom skatter och afgifter (art. 123 och 174).

Belgien. Efter den belgiska konstitutionen har belgiernas konung högsta myndigheten öfver krigsmakten, rätten att förklara krig och afsluta freds-, förbunds- och handelstraktater. Han har att därom genast gifva meddelande till kamrarna, om statens intresse och säkerhet det medgifver. För tillägg till samt utbyte och afträdande af någon del af landet fordras dock kamrarnas samtycke (art. 68). Garantierna mot maktmissbruk äro desamma som i förut nämnda stater (art. 64, 27 och 110). Dessutom

föreligger en ytterligare garanti däri, att försvaret regleras genom en särskild lag, af hvilken en viss del, nämligen den om arméns storlek, årligen beslutas och upphör att gälla, om den ej förnyas.

Motionären har i sin vid 1896 års riksdag afgifna motion redogjort för förhållandena i ifrågavarande afseende i Frankrike, Nordamerikas Förenta stater, Schweiz, England och Norge. I fråga om Norge har utskottet redan lämnat redogörelse och uppvisat den rätta innebörden af det stadgande, motionären åberopat till förmån för sin motion.

*Förenta
staterna.*

I fråga om de öfriga af motionären omnämnda staterna med undantag af England vill utskottet till en början erinra därom, att den styrande makten i dessa stater, som samtliga hafva en republikansk författning, har en helt annan ställning än i de konstitutionella monarkierna.

I Frankrike är genom den konstitutionella lagen rörande statsmakternas inbördes förhållande af den 16 juli 1875 § 9 stadgadt, att republikens president ej kan *förklara* krig utan de båda kamrarnas föregående samtycke. Författningen gör ingen skillnad mellan förklaring af krig och krigs börjande, och det kunde häraf synas, som om det vore presidenten fullständigt förbjudet att öfverhufvud taga initiativet till krigiska företag. Den i folkrättslig praxis förekommande, förut omnämnda skillnaden mellan krig, som börjat utan och krig med krigsförklaring, har emellertid återverkat på statsrättslig praxis. Sålunda hafva flera krigsexpeditioner, såsom de till Tunis, Tonkin, Dahomey och Madagaskar, beslutats af presidenten och företagits utan att kamrarnas föregående medgifvande inhämtats. De för de militära operationernas företagande nödiga medlen hafva först senare af presidenten begärts hos kamrarna. — Enligt § 8 i den förutnämnda konstitutionella lagen har presidenten rätt att afsluta och ratificera traktater, d. v. s. ledningen af utrikespolitiken tillhör i Frankrike den utöfvande makten. Här af är emellertid en följd, att, om presidenten skulle önska ett krig, han genom diplomatiska förhandlingar är i stånd att bringa landet i ett sådant läge, att krig blir oundvikligt. Genom § 3 i lagen om statsmakternas organisation är han högstbefallande öfver armén och flottan och kan i denna egenskap vidtaga ändringar i truppernas ställning och koncentrera dem vid gränserna. I dessa nu nämnda hänseenden är sålunda hans ställning likartad med en konstitutionell monarks, och detta förhållande torde väsentligt inskränka betydelsen af kamrarnas medbestämmanderätt i fråga om krigsförklaring.

Frankrike.

Förenta staternas kongress tillägges genom författningens art. I sektion 8 mom. 11 ensamrätten att förklara krig. Däremot har presidenten

befogenhet att med senatens råd och samtycke, om $\frac{2}{3}$ af de närvarande senatorerna lämna sitt bifall, avsluta traktater med främmande makter. Presidenten är vidare högste befälhafvare öfver här och flotta. Presidenten i Förenta staterna har sålunda ungefär samma rättsliga befogenheter, som den franske presidenten. Hans faktiska makt är emellertid särskildt på grund af sättet för hans val af betydligt större omfattning än den franske presidentens. I lika grad som den sistnämnda är han på grund af sin ställning till utrikespolitiken samt hären och flottan i stånd att framkalla konflikter, hvilka formellt framstå som försvarskrig, men faktiskt snarare äro anfallskrig. För öfrigt visar historien, att äfven Förenta Staternas president understundom på eget ansvar indragit landet i krig, t. ex. presidenten Polk i kriget med Mexiko 1845—1846.

Schweiz.

Då motionären åberopat författningsbestämmelserna i Schweiz till förmån för ett stadgande i af honom föreslagen riktning, synes han hafva förbisett det säregna styrelseskicket i detta land. Då efter § 85 i den schweiziska författningen förbundsförsamlingen har rätten att godkänna förbund och traktater med främmande makter, att vidtaga åtgärder med hänsyn till den yttre säkerheten, att häfda landets oafhängighet och neutralitet samt att förklara krig och sluta fred, har detta sin grund i förbundsförsamlingens ställning som den högsta statsmakten. Förbundsrådet, som närmast motsvarar regeringen i andra länder, är en för viss tid (3 år) af förbundsförsamlingen utsedd kollegial styrelse med betydligt mera inskränkt befogenhet, än den som i andra stater är tillerkänd den styrande makten. Under sådana förhållanden saknas jämförelsepunkter med det konstitutionella styrelsesättet, i följd hvaraf ett sidoställande af Sverige och Schweiz i förut berörda afseende endast kan lämna vilseledande resultat.

England.

I fråga om England har motionären gjort gällande, att parlamentet faktiskt bestämmer i fråga om krig. Motionären har därmed medgifvit att någon författningsenlig rätt för parlamentet i detta afseende ej föreligger, och utskottet vill liksom i fråga om Schweiz anmärka, att det engelska statskicket föga lämpar sig för en jämförelse med det svenska. Formellt torde den engelske konungen hafva rätten att börja krig. Då emellertid på grund af det parlamentariska styrelsesättet majoriteten i underhuset bestämmer regeringens sammansättning, kan det i viss mening sägas, att hos underhuset finnes rätten att börja krig. Dock har underhuset detta blott indirekt och man får under inga omständigheter antaga, att underhuset besluter om krig skall börjas. Regeringen är nämligen å sin sida oberoende i förhållande till underhuset i alla frågor, som i andra länder anses tillhöra den styrande makten, särskildt i fråga om utrikespolitiken.

Regeringen besluter fullt själfständigt i fråga därom utan att förut inhämta parlamentets samtycke. Skulle parlamentet ogilla regeringens krigspolitik, kan parlamentet visserligen åstadkomma att ministrarna afgå, men kriget lär ej därmed vara förebyggdt.

Af den nu lämnade redogörelsen torde framgå, dels att likartade författningsbestämmelser gälla i de till Sverige angränsande staterna Danmark och Norge som i Sverige, dels att i samtliga konstitutionella monarkier konungen är tillerkänd bestämmanderätten i fråga om krig, dels ock att i alla de stater, för hvilka redogörelse lämnats, sålunda äfven i de republikanska staterna med undantag för Schweiz, där säregna författningsförhållanden råda, statschefen är tillerkänd vidtgående befogenheter i fråga om utrikespolitiken och ledningen af landets här och flotta, i följd hvaraf han, äfven om han formellt ej har rätten att börja krig, dock i realiteten har tillräcklig makt att framkalla ett sådant.

Vid sådant förhållande och då i synnerhet de Sverige närgränsande konstitutionella staterna hafva med den svenska författningen likartade bestämmelser, kan utskottet ej dela den af motionären framställda tanken, att en ändring af § 13 regeringsformen skulle vara befogad såsom stärkande fredskänslan hos våra grannar. Det synes utskottet under sådana omständigheter olämpligt, att Sverige skulle ensidigt kringskära den styrande maktens rörelsefrihet till skada för sig själf och till möjlig fördel endast för sina motståndare.

Motionären har ock föreslagit, att konungen ej må sluta fred utan Riksdagens samtycke. Detta stadgande skulle efter motionärens mening endast afse att försäkra nationen om dess inflytande vid själfva det egentliga fredsslutet, men alldeles icke hindra en konung från att ingå vapenstillestånd eller inleda fredsunderhandlingar. Ett dylikt stadgande, som skulle afse att bereda landet de möjligast fördelaktiga fredsvillkor, torde emellertid visa sig föga verksamt i sådant syfte. »Följer segern våra vapen», anförde 1889 års konstitutionsutskott i fråga om ett likartadt förslag, »lärer konungen heller icke afstå från segerns högsta pris; lider däremot vår krigshär ett afgörande nederlag, torde fienden själf komma att bestämma storleken af sitt byte — i båda fallen oberoende af hvilken mening riksdagen därutinnan 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 inhämta riksdagens samtycke till dem». På nu anförda, vä-

*Riksdagens
medbestämmanderätt i
fråga om
fred.*

gande skäl kan icke heller 1911 års konstitutionsutskott biträda motionärens förslag i fråga om konungens rätt att sluta fred.

På grund af hvad sålunda anförts, hemställer utskottet,

att herr Wavrinskys ifrågavarande motion ej måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 28 mars 1911.

På utskottets vägnar:

ERNST TRYGGER.

Reservationer:

af herrar *Fahlbeck* och *Clason* i fråga om vissa delar af utskottets historik;

af friherre *Bonde*, som anført:

För min del har jag ej kunnat dela utskottets uppfattning, att de motiver, som utaf 1809 års konstitutionsutskott blifvit anförda för införandet uti vår Regeringsform af den mot Sveriges urgamla statsförfattning fullständigt stridande bestämmelsen om konungens oinskränkta makt öfver krig och fred, fortfarande skulle kunna anses afgörande vid den föreliggande frågans bedömande. Af den grundliga motiveringen, som grundlagsstiftarna ansågo sig behöfva ägna just ordalydelsen uti § 13 R. F. framgår otvetydigt, att det uteslutande var hänsyn till vårt lands dåvarande politiska belägenhet och däraf följande beroende af främmande makter, äfvensom möjligen det mellan fruktan och beundran sväfvande intrycket af världshändelserna under den Napoleonska perioden, som förmådde öfvervinna deras helt naturliga motvilja mot bibehållandet af detta

arf från den förhatliga förenings- och säkerhetsakten och som bekant skedde detta för öfrigt endast mot bondeståndets bestämdaste protester.

Den ganska omfattande historiska utredningen, som utskottet uti detta betänkande i år har lämnat, ådagalägger, att uti vårt land från äldsta tider »folkets medgifvande» erfordrats, innan konungen kunnat inleda landet uti krig och att den gamla konungabalkens stadganden i detta afseende dessutom genom de afgifna konungaförsäkringarna städse blifvit fastslagna, och utskottet åberopar äfven att till och med konung Gustaf II Adolf icke uraktlät, att som det heter: »med ständerna öfverlägga om sina stora krigsföretag». Ständernas bestämmanderätt öfver krig och fred blef genom regeringsformerna af 1719 och 1720 ytterligare bekräftad och ansågs till och med så okränkbar att märkligt nog ej ens konung Gustaf III, då han 1772 sökte krossa ständernas makt, vågade att helt och hållet trotsa 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 äfven den oinskränkta rätten att utan ständernas hörande börja krig. Det var alltså en ganska färsk nyhet uti det svenska statsskicket, som fastställdes genom 1809 års äfven uti andra afseenden tämligen egendomliga regeringsform.

Lika litet som jag kan finna, att den bevisföring, som af grundlagsstiftarna år 1809 anfördes, uti vår tid kan tillmätas någon afgörande betydelse, lika litet synas mig de ofullständiga exempel, som utaf utskottet anföras från främmande statsförfattningar, vara på något sätt öfvertygande. Med det parlamentariska styrelsesättets fortsatta utveckling bör det ingalunda förefalla osannolikt, att de grundsatser, för hvilka motionären gjort sig till tolk, allt mer och mer måste komma att ingå uti allmän statsrättslig uppfattning, då nämligen en konungs personliga bestämmanderätt öfver krig och fred ingalunda kan anses vara öfverensstämmande med det ordnade och lagstadgade rättsförhållande mellan olika stater, hvarpå krafvet från det allmänna rättsmedvetandets sida otvetydigt framträdjt jämsides med införandet af den obligatoriska och oinskränkta skiljedomen.

Äfven om man verkligen skulle finna de garantier, som 1809 års regeringsform erbjuder och hvilka utskottet för sin del anser hafva blifvit genom senare tidars lagstiftning ytterligare skärpta, vara af den betydelse att den rent af personliga makt, som blifvit lagd uti konungens hand att till och med mot sina rådgifvares bestämda afstyrkande inleda landet i krig, ej borde kunna innebära någon afsevärd fara för fredens störande, hvilket jag för min del dock ej anser vara tillräckligt bevisadt, har dock senare tidars erfarenheter ovedersägligen visat oss att det ingalunda saknar sin betydelse, att ur vår grundlag få aflägsnade eller åtminstone att få

förtydligade sådana paragrafer, som genom sin ordalydelse föga öfverensstämma med våra dagars uppfattningar och om hvilkas lämplighet ej utan skäl tvekan kunnat uppstå.

Då jag för öfrigt ej kunnat finna den vidlyftiga bevisföring, som utskottet sökt framställa, vara på något sätt öfvertygande, gentemot hvad af motionären blifvit anfördt, har jag icke ansett mig kunna biträda det slut, hvartill utskottet kommit, utan har för min del inom utskottet hemställt, att detsamma måtte föreslå Riksdagen:

att med bifall till Herr Wawrinskys förevarande motion såsom hvilande antaga följande förändrade lydelse af § 13 regeringsformen, nämligen:

»Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan Riksdagens genom båda kamrarnes samstämmade beslut meddelade samtycke till Konungens därom afgifna proposition»;

af herrar *Nilsson* från Malmö och *Ifvarsson*, som instämt i frih. Bondes yrkande.

Det skulle här antecknas, att herrar *Jansson* i Djursåtra, *Ericsson* i Vallsta och *Berg* från Göteborg ej deltagit i detta ärendes behandling i utskottet.
