

Nr 235.

Av herr **Lindhagen**, om skrivelse till Kungl. Maj:t i fråga om
*förslag till en ny ordning för behandling av utrikes
 politiska ärenden och vad därmed äger sammanhang.*

Ett lands konstitution avser att vara det förnämligaste verktyget för främjandet av medborgarnas livsintressen. Dessa intressen, ehuru till sitt huvudsakliga innehåll alltid desamma, taga dock olika gestalt efter växlande tidsförhållanden. Det bör då vara obestriddt, att ej heller konstitutionen får vara stillastående, utan måste omdanas efter nya tiders krav på en författning, som kan tillbörligt tjäna de nya erfarenheterna, åskådningssättet och uppgifterna.

Det gångna seklets utveckling och dess avslutning i världskriget giva oss en mäktig uppfordran till eftertanke i nämnda avseende. Ur djupen av folkens själ växer fram, låtom oss hoppas det åtminstone, en förvissning, att ett arbete måste nu mera än tillföre inriktas på att avskaffa kriget, att för detta ändamål kräves en ny organisation av världen och landgränserna inom densamma på grundval av rätten, och att en sådan uppgift icke fylles utan att även krigets institutioner i de olika författningarna ställas på avskrivning och att folken själva övertaga ledningen även av de utrikespolitiska angelägenheterna.

Vid en granskning ur dessa synpunkter av vår författning finner man, hurusom över densamma i mycket på ett förkvävande sätt vilar det förflutnas ande. Kriget är en offentlig institution, som värnas och vårdas såsom en naturlig samhällsinrättning och kronan på de mellanfolkliga angelägenheterna. Ut i de utrikespolitiska angelägenheterna i nämnda och andra avseenden är folket självt mer än på andra områden uteslutet från överläggningarna. Dessa angelägenheter äro hos oss liksom i det övriga Europa företrädesvis förbehållna regeringarna eller i

själva verket dynastierna, generalerna och diplomaterna, och liksom merendels all privilegierad maktutövning äro även dessa ensidiga befogenheter i lag och praxis omhägnade av sekretessen.

För de utrikespolitiska ärendena gälla även de generella stadgandena i regeringsformens § 4 om rätt för Konungen att allena styra riket på sätt nämnda grundlag föreskriver med skyldighet dock att inhämta underrättelse och råd av ett statsråd. Likaså äger här tillämpning § 7, som föreskriver att alla regeringsärenden med undantag av de i § 15 omförmälda (kommandomålen) skola föredragas inför Konungen i statsrådet och där avgöras. Tidigare voro enligt § 11 från en sådan föredragning undantagna även så kallade ministeriella mål eller diplomatiska ärenden i egentlig mening, men detta undantag är numera afskaffat. Gällande speciella grundlagsstadganden om utrikes ärenden återfinnas förutom i stadgandena om krigsmakten närmast i regeringsformens §§ 11—14.

Av § 11 återstår nu endast förordnandet att i mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, skola alla meddelanden till främmande makt eller Konungens sändebud i utlandet utan avseende å ärendets beskaffenhet ske genom ministern för utrikes ärendena. Mot denna ordning synes ej någon anledning förefinnas att nu framställa någon erinran.

Det grundläggande stadgandet om utrikesärendens särskilda behandling återfinnes i 12 §, som för närvarande lyder:

»Konungen äger att i *avhandlingar och förbund med främmande makter* ingå, sedan statsrådet däröver blivit hört.» Denna rätt är enligt det allmänna förbehållet i § 4 begränsad genom riksdagens beskattningsrätt och lagstiftningsmakt. Då frågan endast berör Konungens administrativa lagstiftning eller mellanfolkliga förhållanden i övrigt, som ej formellt ingripa i riksdagens förenämnda befogenheter, har Konungen fria händer och folkrepresentationen endast petitionsrätt. I inrikes ärenden, vilkas avgörande anses tillkomma regeringsmakten ensam, plägar emellertid stundom riksdagens yttrande inforas. Ett sådant hänsynstagande förekommer däremot mera sällan i motsvarande utrikes angelägenheter.

En ytterligare begränsning av denna Konungens traktatsrätt ifrågasattes vid olika tillfällen under senare hälften av 1800-talet, då under en längre tid det konstitutionella förhållandet i allmänhet mellan regeringsmakten och representationen var föremål för livlig uppmärksamhet inom riksdagen. Senast var frågan bragt under riksdagens bedömande år 1893, då Adolf Hedin motionsvis föreslog bland annat att till § 12

skulle göras detta tillägg: »dock att i alla sådana avtal med främmande makter riksdagens rätt att dem pröva uttryckligen förbehålles.» Detta förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet och föll i riksdagen förnämligast med hänsyn till de förändringar i de mellan Sverige och Norge bestående unionsförhållandena, som förslagets antagande ansågs skola hava till följd.

Frågan om representationens medbestämmande i utrikespolitiken har emellertid som sagt nu åter blivit synnerligen aktuell. Världshändelserna uppenbara för alla, att de nuvarande ledningarna av folkens mellanhavanden sakna kompetens och att folken själva måste även i detta avseende bli medbeslutande i avgörandet av sina öden. Särskilt är detta oavvisligt för att få fram ett tillbörligt, i handlingar ådagalagt intresse att gå till roten med det onda samt skapa ett världssamhälle på grundvalen av rätten i stället för makten och med tillitande av avtal ingångna på tro och heder. Detta krav reses nu alltmer av den allmänna opinionen i skilda delar av världen. Det ovannämnda förmenta hindret för oss på grund av unionsförhållandet är sedan år 1905 också avlägsnat.

Under sådana omständigheter synes tiden vara inne för att påkalla ett större inflytande i förevarande avseende för riksdagen. Konungen bör ej få avsluta förbund utan riksdagens samtycke. Övriga avhandlingar böra också i viktigare ämnen underställas riksdagens prövning samt i regel riksdagens yttrande infordras. Emellertid måste vid en ny lagstiftning tagas hänsyn till att regeringen beredes möjlighet att avgöra brådskande saker, då riksdagen ej är samlad eller eljest svårigheter möta för dess hörande. Likaledes bör det ej kunna möta betänkligheter, att regeringen i allmänhet beredes tillfälle att ensam avgöra löpande eller mindre betydande ärenden ävensom frågor, som i allt huvudsakligt beröra Konungens administrativa lagstiftning om inrikes angelägenheter.

Konungens rätt att *börja krig och sluta fred* stadgas i § 13 rege- ringsformen. Upphävandet av denna befogenhet behandlas i en särskild motion (nr 234), till vilken i detta ämne hänvisas.

Uti § 14 rege- ringsformen stadgas: »*Över rikets krigsmakt till lands och sjöss äger Konungen högsta befälet.*» Det kan synas ligga i sakens natur, att i författningen bör finnas en föreskrift om att någon och då närmast statschefen har det avgörande ordet om befälet över krigs- makten, så länge en sådan finnes. Även i republikanska författningar förekommer motsvarande föreskrift. Sålunda stadgar Nordamerikas för- enta staters författning följande: »Presidenten skall vara högsta befäl-

havare över Förenta Staternas armé och flotta och över de särskilda staternas milis, när denna uppbådas i Förenta Staterna.» I Frankrike är ock enligt lagen om statsmakternas organisation presidenten högst befäl- lande över armén och flottan. I dessa senare båda länder, där stats- chefen i de flesta fall är en civil person utan militär utbildning, ligger i detta förhållande en viktig kontroll mot missbruk av en så stor be- fogenhet.

Annorlunda ställer sig saken i monarkiska länder, där statscheferna enligt traditionen, upprätthållen i författningarna, äro krigare till yrket och under hela sitt liv utbildas till att vara målsmän företrädesvis för militärväsendet. I sådana fall ligger den lockelsen nära till hands, att begagna sin författningsenliga befogenhet som krigsherre till ingri- panden, dispositioner och befallningar utan tillräckliga kunskaper och fallenheter för en sådan maktutövning och utan tillräcklig moderation.

En kontroll har emellertid i viss mån genomförts i vår författning genom bestämmelserna i § 15 regeringsformen om handläggningen av kommandomål, varmed skola förstås sådana som Konungen i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss omedel- barligen besörjer. Mot denna kontroll ha gjorts och kunna fortfarande göras åtskilliga viktiga erinringar.

Då kommandomålen enligt nämnda lagrums innehåll och den uttryckliga föreskriften i § 7 blivit undantagna från den allmänna regeln, att alla regeringsärenden skola i statsrådet föredragas och där avgöras, bör grundlagen innehålla en tydlig och fullständig definition på vad som skall förstås med kommandomål eller ock i avseende å denna definition hänvisa till en av riksdagen och Konungen stiftad lag. Vidare inne- håller visserligen § 15 att dessa mål skola av Konungen avgöras i när- varo av den bland krigsdepartementens chefer, till vars departement ärendet hör, samt att honom åligger vid ansvar till protokollet yttra sin mening och även i vissa fall tillstyrka Konungen att kalla till krigsråd tvenne eller flera högre militära ämbetsmän. Men å andra sidan ute- slutas i § 38 regeringsformen kommandomålen från den kontroll, som ligger däri, att alla ifrån Konungen utgående expeditioner och befall- ningar skola för att bliva gällande vara försedda med bland annat kontrastation av vederbörande föredragande. Slutligen har erinrats, att kommandomålen sålunda skola avgöras allenast i närvaro av militära föredragare eller rådgivare, utan att såsom för en verklig kontroll vore erforderligt även det civila omdömet, representerat förslagsvis åtminstone av någon eller några av statsrådets civila ledamöter under ansvar del-

togo i övervägandet. Förslag till ändring i ett eller flera av dessa syften hava väckts i riksdagen senast åren 1889, 1893, 1898, 1899 och 1901. Det är av skäl, som ovan angivits av en viss betydelse, att ett övervägande även av denna angelägenhet kommer till stånd såsom ett uttryck för angelägenheten av folkets medinflytande i de utrikespolitiska angelägenheterna och vad med dem äger sammanhang. Även ännu längre gående utvägar kunna härvid vara förtjänta att övervägas i syfte att bereda det civila samhället kontroll över en militärutbildad statschefs grundlagsenliga befälsrätt.

En formulering av ovannämnda önskemål synes lämpligen böra ske genom en särskild beredning. Det är angeläget, att ett förslag i ämnet framlägges för riksdagen inom nu löpande valperiod för andra kammaren, så att dessa frågor kunna avgöras vid ingången av det nya skede, som väl skall uppstå efter världskrigets avslutande. Av denna anledning hade jag utarbetat två motioner, väsentligen överensstämmande med de nu väckta motionerna nr 234, 235, 236 och 237 för att redan föreläggas 1915 års riksdag. På önskan av det riksdagsparti, jag tillhör, och då nämnda riksdag var långt framskriden, uppsköts motionernas framläggande till denna riksdag för ett närmare gemensamt övervägande. Med god vilja bör dock ej något hinder möta att i alla fall medhinna förslags framläggande till 1917 års riksdag.

Det hemställes sålunda,

att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och om möjligt för 1917 års riksdag framlägga förslag till en ny ordning för behandling av utrikespolitiska ärenden och vad därmed äger sammanhang i syfte att folkrepresentationen må erhålla större medinflytande och kontroll på dessa ärenden enligt väsentligen följande huvudgrunder — utöver dem, som innefattas i motionen nr 234 om avförande av begreppet »börja krig» ur författningen med mera (§ 13 regeringsformen) och nr 236 om sekretessens bekämpande — nämligen:

att riksdagens samtycke erfordras för ingående av förbund och viktigare avhandlingar med främmande makter även i andra fall än som föranledas av riksdagens beskattnings- och lagstiftningsmakt (§ 12 regeringsformen);

att större kontroll från det civila samhällets sida utövas över den Konungen såsom krigsherre tillagda högsta befälsrätt över krigsmakten (§§ 14, 15 och 38 regeringsformen).

Stockholm den 18 mars 1916.

Carl Lindhagen.
