

Nr 129.

Av herr **Kvarnzelius m. fl.**, om åtgärder för åvägbringande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter.

Det stora världskriget har även i vårt land fört de utrikespolitiska frågorna i förgrunden på ett sätt, vartill vi sedan mycket lång tid icke haft något motstycke. Visserligen hava regeringen och folkets överväldigande flertal stått eniga om att avvisa varje försök att indraga oss i kriget samt hävda Sveriges neutralitet och självständiga ställning åt olika sidor, men de ansatser, som gjorts från vissa håll att undergräva denna neutralitetspolitik, och de vanskligheter och slitningar, som varit förenade även med neutralitetens hävdande, ha dock visat, att utrikesledningen är något annat och mera än en uppgift för yrkesdiplomaten, och att vårt folk har verkliga livsintressen i den mest bokstavliga mening att bevaka i fråga om det sätt, varpå denna utrikesledning skötes. Under sådana förhållanden måste uppmärksamheten riktas på själva organisationen av vår utrikesstyrelse i dess förhållande till folkets representation, och vid fjolårets riksdag väcktes flera motioner, som upptogo dessa spörsmål och krävde nya eller förstärkta garantier i olika avseenden för en samverkan mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området. Motionerna blevo avstyrkta av konstitutionsutskottet och avslagos av första kammaren, men hälften av utskottets ledamöter reserverade sig med yrkande om skrivelser till Kungl. Maj:t i motionernas syfte, och detta yrkande bifölls av andra kammaren.

Frågan om samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.

När vi nu å det liberala samlingspartiets vägnar åter framföra frågan om en bättre, mångsidigare och fastare organiserad samverkan

mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, så sker det på grund av den bestämda och samfälliga uppfattning, att världskrigstidens erfarenheter gjort det till en angelägenhet av högsta vikt att för vår folkrepresentation kräva en väsentligt annan ställning till behandlingen av dessa angelägenheter än den, som hittills varit densamma tillerkänd. Från vår partis sida har redan förut, så väl före som under behandlingen av fjolårets motioner, givits uttryck åt denna mening, och vi hava ansett det angeläget att vid denna riksdag, den sista i treårsperioden, ånyo bringa den stora frågan under prövning på ett sätt, som ger oss tillfälle att i ett sammanhang utveckla våra synpunkter på dess innebörd och på medlen för dess lösning.

De allmänna
förutsätt-
ningarna.

De grundläggande förutsättningarna för problemet om regeringens och riksdagens inbördes ställning i utrikespolitiska angelägenheter sammanfattades av reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott på följande sätt:

»Inom skilda länder, både krigförande och neutrala, framträder med växande styrka tanken att skapa ökade garantier för en sådan behandling av viktiga utrikespolitiska angelägenheter, som motsvarar folkens livsintressen och kan förebygga, att folken bliva inkastade i en strid på liv och död utan att hava förvissning om, att denna strid är nödvändig, samt att det som kunnat göras för att avvända densamma blivit gjort. Världskriget har ställt alla Europas folk inför frågan, om det kan anses motsvara vår tids samhällsutveckling, att angelägenheter av denna vitala betydelse skola vara helt eller i allt väsentligt undandragna inflytande från folkrepresentationerna och överlåtna åt regeringarna. Och när nu i skilda länder kravet reses på förändringar, genom vilka folkrepresentationerna göras delaktiga i åtminstone de betydelsefullaste utrikespolitiska avgörandena samt erhålla vidgad kontroll över desamma, innebär detta icke blott ett uttryck för folkens självkänsla, utan också en strävan att på så sätt vinna ökade garantier mot ett återupprepande av den katastrof, som nu övergår Europa, och därmed bidra till att lägga grund för 'en varaktig fred.'»

Reservanterna betona, att när nu även i Sverige dessa strävanden upptagas, »däri icke ligger något underkännande av det sätt, varpå Sveriges utrikespolitik blivit av regeringen ledd vare sig under föregående tid eller nu under det pågående världskriget.» »Men den omständigheten, att svensk utrikespolitik under lång tid blivit förd på ett sätt, som i det väsentliga förtjänar allt erkännande, kan icke anföras såsom skäl för att ingen förändring i riksdagens ställning till utrikes ärendenas ledning nu skulle behövas. Den oerhörda kris, som Europa nu genomgår, och vars verkningar även vårt land så starkt känner, har bragt hela problemet om förhållandet mellan regering och riksdag på detta område i ett väsentligen förändrat läge. De prövningar, som vårt land genomgått under den hittills tillryggalagda delen av krisen, ej mindre än de prövningar, som

kunna förväntas i fortsättningen, måhända även i samband med den slutliga uppgörelsen och under krigets efterverkningar — dessa redan inträffade eller framför oss liggande prövningar ställa ojämeförlikt starkare krav än förut på regeringens och riksdagens samarbete i utrikespolitiska angelägenheter. Världskrigets faror ha inom vårt land uppkallat en stark och levande känsla därav, att svenska folket behöver och bör äga rätt att genom sin representation bliva delaktigt i sådana avgöranden, som kunna bestämma över hela dess öde. Även ur regeringsmaktens synpunkt bör enligt utskottets mening denna tids erfarenhet hava ådagalagt, att det är en angelägenhet av yttersta vikt att, så långt möjligt är, skapa garantier för en fast och förtroendefull samhörighet mellan regering och folk i de stora utrikespolitiska frågorna. En sådan samhörighet utgör den bästa borgen för att vårt land skall kunna i sitt förhållande till andra länder uppträda med samlad kraft, till värn för sin självständighet och sina livsintressen.»

Dessa uttalanden uttryckte redan vid den tidpunkt, då de gjordes, en obestriddlig och allvarlig sanning. Det är, som sedan dess gått, har än ytterligare bestyrkt deras riktighet. Fjölårets konstitutionsutskott anförde såsom huvudskäl för sitt avstyrkande av varje åtgärd i de då väckta motionernas syfte dels att inga åtgärder i sådan riktning förekommit i andra länder, främst i de stora stater, »som i fråga om krig och fred äro de ledande», dels att för Sveriges del den hittills rådande ordningen för utrikesärendens behandling icke skulle giva anledning till någon anmärkning, och att en förändring på detta område alltså skulle vara obehörlig eller till och med »direkt verka menligt för riket». I båda dessa avseenden var utskottets motivering redan då stridande mot de faktiska förhållandena, och vad som sedermera inträffat har yttermera belyst, huru oriktigt utskottet bedömt frågans läge.

Vi behöva icke här uppvisa, huru i andra länder redan före världskriget samarbetet mellan regering och folkrepresentation i utrikespolitiska angelägenheter varit väsentligt mera utvecklat än hos oss och delvis även grundat på formliga föreskrifter i författningslagarna, till vilka vi i Sverige icke hava någon motsvarighet. Det torde vara tillräckligt att härom hänvisa till den »Översikt över utländska förhållanden», vilken är såsom bilaga fogad till 1916 års konstitutionsutskotts utlåtande, jämförd med den likaledes i bilaga lämnade redogörelsen för »gällande författningsbestämmelser i Sverige». Däremot har det sitt särskilda intresse att konstatera, huru detta samarbete mellan regeringar och parlament, i motsats till vad 1916 års konstitutionsutskott gjorde gällande, just under kriget gjort nya och betydelsefulla framsteg i olika länder, och

*Förhållanden
i andra länder:
allmänna strävanden.*

ej minst inom de stormakter, »som i fråga om krig och fred äro de ledande».

Till en början kan erinras, att kravet på en genomgripande förstärkning av folkrepresentationernas kontroll över utrikespolitiken ingår såsom en viktig punkt i de strävanden att förbereda »en varaktig fred», som uppstått mitt under kriget. Dessa strävanden ha fått ett samlat uttryck i den »organisation för en varaktig fred», som i april 1915 bildades i Haag av representanter från så väl neutrala som krigförande länder, och i dess »minimiprogram» ingår bland annat det yrkande, att »utrikespolitiken underkastas en verksam parlamentarisk kontroll, så att för parlamenten hemliga avtal ej bliva för folken bindande». Förverkligandet av denna fordran måste emellertid självfallet ske i varje land för sig och utformas på olika sätt efter olika förhållanden. De steg i denna riktning, som hittills tagits, hava också skett på olika vägar.

England.

I *England* hava dessa strävanden till en viss grad hållits tillbaka genom de säregna förhållanden, som äro utmärkande för detta rikets organisation: dess karaktär av ett världsomfattande kolonialvälde, i vilket regeringen i London utgör den enda egentliga centralmyndigheten, och dess genom århundraden utvecklade parlamentariska system, som gör denna regering till ett direkt uttryck för majoriteten av moderlandets folkrepresentation. • Det måste erbjuda särskilda svårigheter att skapa ett organ, som kan utöva den folkliga kontrollen över regeringens utrikespolitik å hela det britiska väldets vägnar, och vad moderlandets parlament angår har dess krav i detta avseende på sätt och vis kunnat anses vara förverkligat redan genom den fastslagna principen, att regeringen måste grundas på full politisk överensstämmelse med parlamentet eller närmare bestämt dess folkvalda del, underhuset. Emellertid hava, såsom i en av fjolårets motioner och i den nyssnämnda bilagan till konstitutionsutskottets utlåtande påvisades, även i England framkommit starka och vittgående yrkanden om en genomförd parlamentarisk kontroll över regeringens utrikespolitik. Till några nya författningsbestämmelser hava dessa yrkanden icke lett. Men i annan form har principen dock gjort framsteg. Under krigets senare skede har regeringen ombildats på grundvalen av en koalition mellan de olika partierna, och på så sätt hava dessa partiers ledande män direkt fått andel i rikets ledning samt kunna därigenom omedelbart företräda sina olika meningsriktningar. Dessa för engelsk tradition mycket ovanliga koalitionsregeringar, först mr Asquiths

och sedan nu Lloyd-Georges, kunna på visst sätt sägas ersätta den kontroll från parlamentets förtroendemän, som förut begärts. Det bör ej heller förbises, att det engelska parlamentet under krigstiden även direkt ingripit kontrollerande i de stora frågorna om utrikespolitiken och krigets ledning genom parlamentariska kommissioner. Sådana hava upprepade gånger tillsatts för undersökning av viktiga inträffade händelser — vi erinra om undersökningen av expeditionen till Dardanellerna — och utövat en ingående kritik över vissa sidor av den utrikespolitiska och krigspolitiska ledningen.

I *Frankrike*, som likaledes har ett fullständigt parlamentariskt regeringssystem, ehuru utvecklat på annat sätt än det engelska, fanns redan före kriget ett betydelsefullt samarbete mellan regering och folkrepresentation, grundat dels på författningens bestämmelser om folkrepresentationens andel i stora utrikespolitiska angelägenheter, dels på småningom utbildad praxis. Så väl deputeradekammaren som senaten tillsätta särskilda utskott för utrikes ärenden, commissions des affaires extérieures et coloniales, som intimt samverka med och kontrollera regeringens utrikesledning. Under kriget har dessa utskotts betydelse i hög grad ökats. Deputeradekammarens utrikesutskott är organiserat på sektioner för olika grenar av utrikes- och krigsstyrelsen, och ett trängre utskott — comité parlementaire d'information et d'action à l'étranger — har bildats, som i samverkan med regeringen särskilt arbetat för att anknyta och utveckla förbindelser i andra länder och likaledes stått i direkt förbindelse med arméns högkvarter. Därjämte har först deputeradekammaren och sedermera även senaten tid efter annan med regeringen sammanträtt till plenarsammanträden inom slutna dörrar, vid vilka tydligen ingående redogörelser lämnats och lika ingående diskussioner ägt rum om de viktiga utrikespolitiska och militära problemen. Alltså har under kriget samarbetet mellan regering och parlament i Frankrike på dessa områden tagit en omfattning, som ger parlamentet tillfälle att fullständigt följa de stora frågorna och inverka på deras avgörande, dels genom kamrarnas utskott och dessas sektioner, dels i allmänna kammarsammanträden. Det är bekant, att dessa senare till en början, då de begärdes från deputeradekammaren, möttes med någon tvekan från den dåvarande regeringen, men också att denna tvekan övervanns och regeringen själv tog initiativ till liknande sammanträden även med senaten. Enligt fransk uppfattning har det hela verkat lyckligt; det har icke inkräktat

Frankrike.

på regeringens ställning såsom ledande myndighet men däremot blivit ett viktigt medel att trygga dess fulla samförstånd med representationen och därmed bidragit till den kraft och sammanhållning, som Frankrike ådagalagt under kriget.

Tyskland.

I *Tyskland* saknas den allmänna förutsättning för en närmare utrikespolitisk samverkan mellan regering och riksdag, vilken England och Frankrike äga i det parlamentariska styrelsesättet. Emellertid hade före kriget en viss kommunikation utvecklats mellan den tyska regeringen och riksdagen i de stora utrikespolitiska frågorna dels genom meningsutbyten i riksdagen — exempelvis vid behandlingen av utrikesstyrelsens budget samt i samband med interpellationer — och dels särskilt i den form, att i riksdagens budgetsutskott rikskansleren eller hans ställföreträdare kunde lämna meddelanden av mera förtrolig natur och besvara till dem framställda frågor. Det är känt, att under krigets lopp isynnerhet dessa förtroliga meddelanden och överläggningar — så väl med budgetsutskottet som med partiernas av regeringen tillkallade ledare — förekommit i ökad omfattning och efter allt att döma blivit av mera ingående natur, och att sålunda den tyska riksregeringen funnit sig behöva en närmare samverkan med folkrepresentationen på detta område. Från riksdagens sida har man under hösten 1916 gått ännu ett steg och krävt en fastare organisation av den sålunda framvuxna samverkan. I oktober 1916 väcktes förslag, att riksdagen skulle befullmäktiga sitt budgetsutskott att även under den tid, då riksdagen i dess helhet ajournerats, sammanträda för behandling av ärenden rörande utrikespolitiken och kriget. Förslaget antogs med mycket stor majoritet, efter en debatt, i vilken från samtliga de partier, vilka bildade denna majoritet, framkommo märkliga vittnesbörd om den styrka, varmed principen om ett nära samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska ting nu gör sig gällande i Tyskland. Såsom uttryckligen framhölls av representanten för det utskott, som framlagt förslaget, var det samma ingalunda avsett att gälla endast för krigstiden, utan att tillämpas »vare sig krig pågår eller ej» — alltså att ingå såsom en för framtiden bestående ordning i det tyska riket.

Danmark och Norge.

Av de neutrala staterna torde det vara tillräckligt att uppmärksamma våra nordiska grannländer, *Danmark* och *Norge*. I båda dessa länder råder det parlamentariska styrelsesättets princip, med dess all-

mäna konsekvenser för förhållandet mellan regering och riksdag även i utrikespolitiska angelägenheter, och i båda hava sedan krigets början förekommit riksdagssammanträden inom slutna dörrar med förtroliga meddelanden från regeringarna och därtill anknutna meningsutbyten. I Danmark har regeringen dessutom, i synnerhet under krigets förra del, närmare samarbetat dels med finansutskottet, dels med partiernas ledare, och på hösten 1916 utvidgades själva regeringen — som är bildad av det radikala partiet — genom inkallande av en representant för vart och ett av de övriga partierna såsom ministrar utan portfölj; i denna form skapades sålunda garanti för en fullständig kontakt mellan utrikesledningen och de olika meningsriktningarna inom representationen. Norge har tillgodosett samma syfte på en annan väg. På förslag av regeringen tillsatte stortinget i jan. 1917 en »specialkomité» av 17 ledamöter, vilken har att med regeringen dryfta landets utrikespolitiska ställning och därmed i samband stående spörsmål. Den debatt, som föregick detta beslut, är belysande för dess betydelse. Det förutsattes såsom självklart, att regeringen måste behålla själva ledningen av utrikespolitiken och fatta de avgörande besluten, men å andra sidan framhölls från olika sidor, att kommittén skulle intaga en självständig ställning såsom ett stortingets organ, med rätt att hålla sammanträden när den så funne nödigt, att själv tillsätta sina funktionärer, ja att, om ett ärende befundes vara av beskaffenhet att stortingets mening borde inhämtas, förelägga detta ärende för tinget. Särskilt betonades, att kommittén ej blott skulle få sig förelagda meddelanden och akter rörande vad som redan passerat i norsk utrikespolitik, utan framför allt överlägga om uppkommande frågor med regeringen, *innan* denna toge position, och alltså verka såsom rådgivare åt regeringen. Huru samarbetet mellan den sålunda tillsatta kommittén och den norska regeringen i praktiken gestaltat sig, är naturligtvis icke närmare bekant, men allt tyder därpå att detsamma blivit av den ingående och förtroliga natur som vid kommitténs tillsättning avsågs.

Vad vi sålunda i korthet anført om förhållandena i såväl krigsförande som neutrala länder torde vara tillräckligt för att ådagalägga, att — i motsats till 1916 års konstitutionsutskotts förmenande — principen om en utvidgad och fördjupad samverkan mellan regeringar och folkrepresentationer på utrikespolitikens område verkligen på allvar tränger fram i europeiskt statsliv. Utrikespolitikens avsöndring såsom en angelägenhet för regeringarna ensamma kan under intrycket av världs-

Sammanfattning av utvecklingen i andra länder.

krigets fruktansvärda lärdomar icke längre upprätthållas, folken och folkrepresentationerna kräva ökad andel i avgörandet av dessa frågor, som gälla deras väl eller ve, och en förskjutning i denna riktning är i full gång.

Förhållandena i Sverige.

Betraktar man mot denna bakgrund våra svenska förhållanden på detta område, så framträder det otillfredsställande i den ordning under vilken vi leva i bjärt belysning.

Våra konstitutionella regler för utrikesärendenas behandling och den praxis som till dessa regler anknutit sig hava länge ställt den svenska riksdagen i en sämre ställning än de flesta andra representationer. Denna efterblivenhet har blivit ännu större genom den utveckling, som under världskriget skett i andra länder, och som hos oss haft mycket ringa motsvarighet.

Den nuvarande ordningens brister.

Angående bristerna i våra nuvarande svenska författningsbestämmelser och på dem grundad praxis anförde reservanterna inom 1916 års konstitutionsutskott följande:

»Den gällande ordningen lägger makten över alla utrikes ärenden uteslutande i regeringens hand, utan skyldighet för densamma att i någon form samverka med riksdagen ens vid de viktigaste avgöranden, och utan full trygghet för en effektiv kontroll från riksdagens sida över sådana avgöranden. I sistnämnda avseende är att märka, att då vissa mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, kunna föras till särskilda statsrådsprotokoll, och då sådana protokoll kunna av konstitutionsutskottet infordras endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser, så föreligger den möjligheten, att betydelsefulla och avgörande utrikespolitiska steg kunna undandragas det konstitutionella ansvar, som annars är stadgat för alla regeringshandlingar. Vad angår den direkta samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, anvisa våra grundlagar — fränsett riksdagens andel i sådana trakta- ter, som beröra dess lagstiftnings-, beskattnings- och bevillningsrätt — egentligen intet annat direkt medel än det som ligger i Konungens rätt — enligt 54 § i regeringsformen och 50 § i riksdagsordningen — att av riksdagen äska särskilda deputerade för att med honom överlägga om ärenden, dem han prövar böra hemliga hållas.» Reservanterna påpeka, att det ankommer ensamt på Konungen, huruvida sådana deputerade skola tillsättas eller icke, ävensom i förra fallet vilka ärenden som skola föreläggas dem till yttrande, samt betona, att om även denna form för samverkan vid åtskilliga tillfällen kommit till användning, densamma dock »alltjämt haft karaktären av en utväg för extraordinära fall samt redan härigenom icke kunnat konstituera något regelbundet samarbete»; de anmärka slutligen, »att ett sådant »hemligt utskott» efter 1854 endast sparsamt

förekommit: år 1895 och 1905 i samband med kritiska lägen inom den svensk-norska unionen samt slutligen 1914 och vid innevarande riksdag med anledning av det nu pågående världskriget. Huru osäkert det är att räkna med det hemliga utskottet enligt nu gällande bestämmelser belyses bl. a. av det förhållandet, att något sådant utskott däremot icke tillsattes vid fjolårets riksdag [1915]. I vad mån åter detta hemliga utskott, när det förekommit, kunnat tjäna som organ för ett verkligt samarbete undandraget sig för senare tid ett säkert bedömande, då utskottets protokoll under femtio år icke äro offentliga, men skäl torde finnas för det antagandet, att ifrågakvarande utskott åtminstone i vissa fall varit i sin verksamhet starkt begränsat och dess betydelse härigenom reducerad.»

»Regeringens makt över utrikespolitiken innebär naturligtvis icke hinder mot att inom riksdagen beröra hithörande spörsmål i de allmänna former, som riksdagens verksamhet medger: genom motioner, interpellationer eller uttalanden i debatter, där därtill finnes anledning.» Reservanterna hänvisa till ovan anförda bilaga till 1916 års konstitutionsutskotts utlåtande, vilken ger en översikt över de utvägar, som i detta syfte kunnat användas, och som i så måtto representera en viss komplettering av den samverkan, vilken skett genom de särskilda deputerade. Men de framhålla, att just denna översikt också belyser, »huru bristfälliga ifrågakvarande kompletterande medel för regeringens och riksdagens samverkan varit och huru sporadiskt de kommit till användning. Endast frågor angående unionen mellan Sverige och Norge ha på ett mera regelmässigt och effektivt sätt behandlats i riksdagen, och dylika frågor föllo genom själva unionsförfattningen inom riksdagens verksamhetsområde. Utrikespolitiska ärenden i egentlig mening ha däremot huvudsakligen berörts i spridda uttalanden samt endast vid enstaka tillfällen givit anledning till mera samlade meningsyttringar. Något mera regelmässigt och effektivt samarbete mellan regering och riksdag har icke på dessa vägar kunnat åstadkommas.»

Det synes oss icke nödigt att ytterligare utföra denna framställning. Den ådagalägger till fullo, huru principen av en samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter är väsentligen främmande så väl för våra grundlagar, vilka i stort sett överlämnat dessa ärenden åt regeringen ensam, som för den faktiska handläggningen av samma ärenden. Skall denna princip kunna genomföras i svenskt statsliv på det sätt, som tiden kräver, så äro betydande förändringar av nöden.

I likhet med ovannämnda reservanter anse vi, att frågans vikt och omfattning bör föranleda en framställning till Kungl. Maj:t om fullständig utredning och därpå grundade förslag. Vi kunna likaledes i huvudsak ansluta oss till de riktlinjer, som reservanterna förorda för en dylik framställning, så väl vad angår de allmänna grundsatser, på vilka en samverkan emellan regering och riksdag bör byggas, som i fråga om de

*Principerna
för en för-
bättrad ord-
ning.*

särskilda önskemål, vilka därvid böra komma i betraktande. I förstnämnda hänseende framhålla reservanternas, att man på detta område bör framgå med den varsamhet, som utrikesärendenas särskilt grannliga natur kräver. Motivet till utrikesärendenas överlämnande åt regeringen ensam har varit behovet av en särskild koncentration i ledningen av dessa angelägenheter och en särskild diskretion vid deras handläggning. Visserligen har den diplomatiska sekretessen i många fall drivits allt förlångt i det internationella umgänget. Men att för möjligheten av ett fruktbringande meningsutbyte staterna emellan krävas garantier mot störande indiskretioner, och att särskilt under pågående förhandlingar mellan regeringarna säkerhet måste finnas mot sådana indiskretioner, är uppenbart. Likaså måste regeringen, för att på ett framgångsrikt sätt kunna representera vårt land och bevaka dess intressen, i sin hand behålla en verklig ledning av utrikesärendenas skötsel. Principerna för en utveckling av samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter böra alltså bliva, att den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på detta område alldeles särskilt äro av nöden, vederbörligen bibehållas, och att riksdagens medverkan tillkommer endast i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i viktiga avgöranden och därmed Sveriges utrikespolitik vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.

*Medel för
samverkan
mellan re-
gering och
riksdag.*

De ändringar i grundlagarna och därmed sammanhängande övriga åtgärder, som i överensstämmelse med dessa grundsatser böra bliva föremål för den avsedda utredningen, kunna i huvudsak sammanfattas sålunda:

Ett övervägande bör ske om sådan ändring i regeringsformens § 12 — angående Konungens rätt att ingå i avhandlingar och förbund med främmande makter — att dels riksdagens samtycke fastslås såsom erforderligt för sådana traktater, som beröra områden, inom vilka enligt grundlagarnas allmänna bestämmelser riksdagen har beslutanderätt (lagstiftning, anslag, beskattning), dels också prövas i vad mån riksdagens medverkan må kunna och böra stadgas även för politiska förbund och sådana »avhandlingar med främmande makter», vilka falla utanför nämnda områden för riksdagens nuvarande befogenhet.

Regeringsformen § 13, som ger Konungen rätt att börja krig och sluta fred, bör omredigeras för att bringa paragrafen i överensstämmelse

med den grundsats, vilken uttalas i en senare tillkommen grundlagsbestämmelse (regeringsformens § 74), nämligen att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än »för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp». Riksdagens medinflytande vid dessa viktiga avgöranden, vilket för närvarande endast är tryggt därigenom att dess sammankallande kräves för tillämpning av de s. k. rekvisitionslagarna (regeringsformens § 74) och för inkallande av beväringens andra uppbåd (värnpliktslagens § 28) samt genom riksdagens rätt över anslag, statslån och beskattning, bör bättre tryggas, om så befinnes lämpligt genom särskilda bestämmelser.

Anordningar böra träffas för regelmässiga meddelanden från regeringen till riksdagen angående den allmänna utrikespolitiska ställningen, i syfte att bereda riksdagen behövligen orientering på detta område och med användning, där så finnes lämpligt, av sammanträden inom slutna dörrar.

De särskilda deputerade enligt § 54 regeringsformen, vilka nu tillsättas endast om Konungen sådant önskar, böra ombildas till en fast förtroendenämnd, som regelbundet tillsättes av riksdagen, med vilken regeringen har att samråda i viktiga utrikespolitiska angelägenheter, innan dessa avgöras, och som kan fungera även mellan riksdagarna.

En revision bör ske av formerna för den allmänna kontrollen över utrikesledningen (genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen), med hänsyn till de luckor som nu förefinnas i denna kontroll genom bestämmelsen i regeringsformens § 105, enligt vilken utskottet icke kan infordra de »särskilda protokoll», vilka kunna föras på grund av regeringsformens § 9, annat än i vad som rör »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser».

För motiveringen och den närmare innebörden av dessa olika punkter hänvisa vi till anförda framställning av reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott. I ett par av dessa punkter böra emellertid några kompletterande anmärkningar tillfogas med anledning av den senaste tidens erfarenheter.

Såsom nämnda reservanter utvecklats, böra de nuvarande särskilda deputerade enligt regeringsformens § 54, om de utvecklas till en fast institution enligt ovan angivna grunder, kunna bliva ett i viss mån

*Riksdagens
»särskilda de-
puterade» vil-
som fast in-
stitution.*

centralt organ för samverkan mellan regering och riksdag i sådana ärenden, som icke lämpligen kunna föreläggas riksdagen i dess helhet. En ovillkorlig förutsättning härför är emellertid, att garantier givas för att dessa riksdagens förtroendemän av regeringen rådfrågas på sådant stadium av ärendenas behandling, att samrådet blir reellt och icke endast en form. Vad som sedan senaste riksdag framkommit om det sätt, varpå de då tillsatta särskilda deputerade av regeringen anlåtats, ger anledning att understryka det otillfredsställande i nuvarande ordning, som ställer det i regeringens skön att ensam avgöra, om och när den vill sammankalla de deputerade, och som gjort det möjligt att väsentligen inskränka regeringens kommunikation med dessa till meddelanden om redan fullbordade fakta. Regeringen bör vara skyldig att hänvända sig till riksdagens förtroendemän, *innan* den fattar beslut i viktiga utrikespolitiska frågor, om dessa förtroendemän skola kunna fylla sin uppgift. Det är vidare angeläget att tillse, att ifrågavarande förtroendemän icke fullständigt isoleras från riksdagen i dess helhet. Att de i mån av behov måste vara bundna av den tystnadsplikt, som nu gäller för de särskilda deputerade, utgör tydligen en förutsättning för att de skola kunna av regeringen tagas till råds i den omfattning, som ovan angivits. Men en skillnad bör kunna göras mellan sådana ärenden, där tystnadsplikten är fullständig och ovillkorlig, och sådana, i vilka de nämnda förtroendemännen bemyndigas att, under vederbörliga garantier, kommunicera med övriga ledamöter i riksdagen. Om, såsom självfallet bör bliva förhållandet, det överlämnas åt regeringen att avgöra, i vilka fall sådan kommunikation må kunna ske, torde härav icke vara att befara några olägenheter, men väl skulle på så sätt riksdagens förtroendemän kunna bättre än hittills fylla sin uppgift att verka såsom en förbindelseled mellan regering och folkrepresentation.

*Regeringens
kommunikation
med riksdagen
i dess helhet.*

Över huvud taget har erfarenheten starkt understrukt, att även riksdagen i dess helhet bör stå i någorlunda regelbunden och omfattande kommunikation med regeringen på det utrikespolitiska området. De här ovan sammanförda uppgifterna om det samarbete mellan regering och folkrepresentation, som i andra länder vuxit fram under kriget, giva exempel på huru principen även i denna form gör sig gällande. Vad som i Sverige i detta avseende hittills förekommit under krigstiden kan uppenbarligen icke anses tillfredsställande.

Regeringen har under riksdagarna 1915 och 1916 inskränkt sig till att vid ett par enstaka tillfällen lämna några strängt begränsade meddelanden, som icke berört själva huvudspörsmålen i vårt utrikespolitiska läge, och som icke fått åtföljas av något som helst meningsutbyte. Först vid början av innevarande riksdag utvidgades dessa meddelanden till en redogörelse av allmännare karaktär, och tillfälle gavs att i samband därmed framställa frågor och göra uttalanden från riksdagens sida. Denna nya anordning utgör ett erkännansvärt steg i rätt riktning, men ej heller nu kom man till något sådant meningsutbyte, som skulle varit behöfligt för att giva riksdagen tillbörlig inblick i regeringens uppfattning och syften. Om anledningarna hertill torde vi ej här böra yttra oss; det är tillräckligt att framhålla, att så väl regeringens redogörelser för det utrikespolitiska läget som formerna för de sammanträden, vid vilka sådana redogörelser givas, uppenbarligen behöva yttermera utvecklas och preciseras, om man därmed skall vinna det samförstånd, som åsyftas. I sistnämnda hänseende kan anmärkas, att de förtroliga meddelandena av utrikespolitisk art hittills skett, icke till varje kammare för sig inom slutna dörrar, utan vid gemensamma sammankomster av ett slags enskild natur av båda kamrarnas ledamöter. Skulle denna form fortfarande komma till användning, synes det önskligt, att de gemensamma sammankomsterna bliva på något sätt närmare reglerade för att kunna bättre än hittills motsvara sitt ändamål.

Vad i denna motion anförts avser icke att giva en uttömmande behandling av problemet om regeringens och riksdagens samverkan i utrikespolitiska angelägenheter, utan endast att angiva de grundläggande utgångspunkterna för dess vidare behandling och påvisa de huvudsakliga vägarna för dess lösning. Vad det nu gäller är framför allt, att själva grundsatsen tränger igenom. Vi tro oss hava ådagalagt, huru oavvisligt detta kräves av hela vår tids allmänna utveckling och av det svenska folkets rättmätiga anspråk på en tillbörlig andel i de avgöranden, av vilka dess öde kan bero. Men vi hava också visat, att detta kan förverkligas utan att inkräkta på den ledande myndighet, som regeringen alltjämt måste utöva, och att i själva verket regeringens intresse av en fördjupad och tryggad samverkan bör vara lika stort som riksdagens, eftersom regeringen icke förmår utöva en sådan ledning på det sätt, som

Landets väl kräver, om den icke kan lita till verkligt samförstånd med riksdagen såsom folkets representation.

Vi få sålunda hemställa, att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning angående de åtgärder, som må kunna vidtagas för åstadkommande och lagfästade av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, samt för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna och de stadganden i övrigt, vartill utredningen föranleder.

Stockholm den 21 april 1917.

S. H. Kvarnzelius.

Alfred Petersson.

C. F. Holmquist.

Mauritz Hellberg.

Lars Olsson.

Jacob Larsson.

K. G. Karlsson.

Nils Alexanderson.

Carl Ekman.