Nr 346.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 12, 54 och 105 regeringsformen, §§ 38, 50, 55, 56 och 74 riksdagsordningen samt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen; given Stockholms slott den 21 mars 1919.

Under åberopande av bifogade i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av §§ 12, 54 och 105 regeringsformen, §§ 38, 50, 55, 56 och 74 riksdagsordningen samt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen.

Regeringsformen.

§ 12.

Konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver blivit hört. Sådan överenskommelse skall, där den angår fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med Konungen avgöra, eller, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; och skall i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall.

Skulle i något fall rikets intresse kräva, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske, dock att i sådant fall den i 54 § omförmälda utrikesnämnd på sätt där stadgas erhåller tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.

§ 54.

Vid varje riksdag skola kamrarna utse en nämnd av sexton ledamöter att med Konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Rådplägning med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. Då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas. De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådplägning med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikes ärendena skall i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I fall, då Konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöterna därtill förbundna. Ledamot skall första gången han deltager i sammanträde avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

§ 105.

Lagtima riksdags konstitutionsutskott åligger att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda. Sådant särskilt protokoll som i 9 § sägs må dock äskas allenast i vad angår visst av utskottet uppgivet mål. Sker det, pröve Konungen, huruvida, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl, hinder möter för protokollets överlämnande till utskottet. Ej må protokollet vägras, utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet.

Protokoll i kommandomål må kunna fordras endast i det som rörer allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser.

Riksdagsordningen.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — omförmälda stadga.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå antingen stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte, eller ock överenskommelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälle vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av protokollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans avgörande av riksdagen, avgiva yttrande, därom är i regeringsformen stadgat.

4. Utskottet tillkommer — — — vägrar proposition.

§ 50.

Den i 54 § regeringsformen omförmälda utrikesnämnd skall bestå av åtta ledamöter från vardera kammaren. De skola inom sex dagar efter riksdagens öppnande väljas på sätt om val till utskott är stadgat. Sedan valet ägt rum, skall vardera kammaren i samma ordning utse åtta suppleanter. Ledamot utövar sin befattning till dess nytt val förrättas vid nästa riksdag, dock att ledamot, som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd, ej vidare skall anses tillhöra nämnden. Förordnar Konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, behålle utan hinder därav nämndens ledamöter sina befattningar.

Suppleant må ej inträda såsom ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälle enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övervara nämndens sammanträden.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I Konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilde sakkunnige må av Konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar Konungen.

Skulle minst sex av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådplägning i viss uppgiven fråga, varde nämnden sammankallad.

Ledamot av nämnden åtnjute ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad. För inställelse vid sammanträde, då riksdagen ej är samlad, utgår ersättning enligt de i 12 och 23 §§ bestämda grunder.

§ 55.

Motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling, må av riksdagsman i den kammare, han tillhör, göras inom tio dagar från riksdags öppnande, dock att motion i grundlagsfråga må väckas inom fyrtio dagar från öppnandet och motion, som föranledes av kungl. proposition, vilken efter öppnandet till riksdagen avlåtits, sist vid det sammanträde, som infaller näst efter tio dagar från propositionens avlämnande i kammare. I sistnämnda fall äge likväl kammare, därest den med hänsyn till infallande helg eller ärendets synnerliga omfattning finner sådant nödigt, medgiva utsträckning av motionstiden, dock längst till det sammanträde, som infaller näst efter tjugu dagar från propositionens avlämnande, och må fråga härom ej väckas senare än vid sammanträdet näst efter det, då propositionen avläts.

Motion i ämne, som tillhör tillfälligt utskotts behandling, må väckas inom tjugu dagar efter riksdags öppnande, kammare obetaget att för särskilt fall medgiva, att sådan motion även senare må väckas.

I frågor, som röra någondera kammaren enskilt, samt i frågor, som av redan inom någondera kammaren fattat beslut eller annan under riksdagen inträffad händelse omedelbarligen föranledas, må motion framställas, så länge riksdagen är samlad.

Motion bör alltid skriftligen till protokollet avlämnas. Ej må i en skrift flera mål av olika beskaffenhet sammanföras.

Konungens propositioner, så ock motioner i ämnen, som tillhöra ständigt utskotts behandling, kunna icke till avgörande i kammare företagas, innan utskott däröver avgivit yttrande. Angår motion annat ämne, och rörer det ej kammaren enskilt, kan motionen ej utan remiss

till utskott bifallas. Frågor, som röra någondera kammaren enskilt, må genast avgöras.

§ 56.

Prövar Konungen lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnar, att i vardera kammaren framföra meddelandet. Ej vare ledamot av kammaren förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats.

Konungen äger bestämma att i fall, som här avses, kamrarnas sammanträden skola hållas inom lyckta dörrar.

§ 74.

Riksdagens valmän och nämnder, med undantag av utrikesnämnden, utse själva inom sig ordförande.

Tryckfrihetsförordningen.

§ 2.

— —

4:o. I grund av — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse — — — iakttagas:

Att protokoll, hållna hos Konungen i ministeriella ärenden och kommandomål, eller statsrådets protokoll och handlingar, eller riksståndens, eller utrikesnämndens, eller konstitutionsutskottets, rörande statsrådet, eller banko- och riksgäldsverkens, eller banko- och statsutskottens, eller revisorers över banko- och riksgäldsverken, rörande samma verks hemliga ärenden, icke kunna före femtio år efter protokollets eller handlingens datum till tryckning fordras, eller, utan vederbörandes tillstånd, utbekommas. Utgivas sådana handlingar — — — icke uppenbara.

— —

GUSTAF.

Eliel Löfgren.

Utdrag ur protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott fredagen den 21 mars 1919.

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern EDÉN,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena HELLNER,
Statsråden PETERSSON,
SCHOTTE,
PETRÉN,
NILSON,
LÖFGREN,
friherre PALMSTIERNA,
RYDÉN,
THORSSON.

Efter gemensam beredning med herr ministern för utrikes ärendena anmälde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Löfgren, det av särskilda kommitterade den 15 mars 1919 avgivna betänkande med förslag till *grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.*

Härvid anförde departementschefen:

»Innan jag redogör för innehållet i nyssnämnda kommittébetänkande torde jag få i korthet erinra om vad tidigare i denna fråga förekommit.

Andra kammarens beslut vid 1916 års riksdag.

Spörsmålet om ökad parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken förekom i hela sin vidd till behandling vid 1916 års riksdag. I anledning av väckta motioner beslöt andra kammaren för sin del att i skri-

velse till Kungl. Maj:t anhålla om föranstaltande av utredning, avseende åtgärder för åstadkommande och lagfästande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, ävensom förslag till sådan ändring av § 13 regeringsformen, som — förutom vad som må föranledas av förutnämnda allmänna samarbete mellan regering och riksdag i de utrikespolitiska avgöranden, vilka behandlas i denna paragraf — bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av rikets neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp. Därjämte berördes i det av kammaren godkända skrivelseförslaget frågan om bestämmande av begreppet kommandomål, varom i detta sammanhang icke är fråga. Andra kammarens beslut skedde i enlighet med en vid konstitutionsutskottets utlåtande över förutnämnda motioner fogad reservation av tio utskottets ledamöter, i vilken reservation angåvos vissa riktlinjer för den utredning, som av reservanterna ansågs erforderlig. De särskilda sidor av ifrågavarande spörsmål, som enligt reservanternas uppfattning borde vid en utredning uppmärksammas, voro framför allt: riksdagens medbestämmanderätt vid avslutandet av traktater med främmande makter; meddelanden från regeringen till riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter; utveckling av det »hemliga utskottet» till en fast institution; konstitutionsutskottets granskning av protokoll i utrikesärenden; avfattningen av 13 § regeringsformen i avseende å rätten att börja krig, ävensom i övrigt riksdagens medinflytande vid befarat angrepp samt vid fredsslut.

1917 års riksdag.

Även vid 1917 års riksdag bragtes spörsmålet inför kamrarna genom motioner. Konstitutionsutskottet hemställde, i anslutning till de av reservanterna inom 1916 års konstitutionsutskott framställda yrkandena, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i förut angivna avseenden. Därjämte uppdrog utskottet vissa grundlinjer till ett program för inrättande av en utrikespolitisk förtroendenämnd. Andra kammaren biträdde yrkandet om utredning i överensstämmelse med kammarens nästföregående år intagna ståndpunkt, medan första kammaren beslöt att, med avslag å utskottets hemställan, bifalla en vid betänkandet fogad reservation, innefattande hemställan att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda dels under vilka former en fullständigare kännedom om aktuella utrikespolitiska frågor måtte kunna lämnas riksdagen, dels huruvida och på vad sätt, under bevarande av betryggande garantier för

upprätthållande av utrikesärendenas enhetliga ledning och nödig sekretess därvid, ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska ärenden måtte kunna anordnas genom utveckling av de nuvarande särskilda deputerade till en vid varje riksdag fungerande institution.

Yttrande av statsministern i rösträttspropositionen vid 1918 års urtima riksdag.

I sammanhang med avlåtande till 1918 års urtima riksdag av proposition angående den kommunala rösträtten (nr 34) anförde hans excellens statsministern till statsrådsprotokollet rörande riksdagens andel i viktigare utrikespolitiska ärenden följande:

»Förutom de politiska rösträttsreformerna böra, såsom jag förut antytt, även andra grundlagsändringar ingå i det författningsprogram, som redan nu skisseras till framläggande vid 1919 års lagtima riksdag. Jag skall bland dem endast omnämna en grupp av frågor, som genom krigstidens erfarenheter fått en alldeles särskild auktualitet: de som angå beslutanderätten över krig och fred samt riksdagens ställning till andra utrikespolitiska avgöranden.

Även på detta område föreligga sedan någon tid åtminstone grundlinjer till ett program, som vunnit anslutning från andra kammarens och — genom 1917 års val — valmanskårens stora flertal. Det inneslutes i det skrivelseförslag, som på förslag av konstitutionsutskottet antogs av andra kammaren vid 1917 års riksdag, och som hemställde om utredning och kungliga propositioner i syfte att åstadkomma och lagfästa ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, med särskilt beaktande av, att § 13 i regeringsformen — om konungens rätt att börja krig och sluta fred — borde undergå en revision i samma riktning. Även första kammaren anslöt sig vid samma riksdag till yrkandet om en viss reform på detta område, om än så beskuren, att såsom medel därför angavs endast en utveckling av de nuvarande »särskilda deputerade», det s. k. hemliga utskottet, till en vid varje riksdag återkommande institution.

Jag har personligen medverkat vid tillkomsten av 1917 års konstitutionsutskotts utlåtande och är alltjämt av den övertygelsen, att de konstitutionella reformer, som i detta utlåtande förordas, äro i hög grad påkallade av folkets och folkrepresentationens rättmätiga anspråk på andel vid avgörandet av de viktigare utrikespolitiska angelägenheterna, ävensom att en sådan delaktighet, om den organiseras på ett klokt och taktfullt sätt, långt ifrån att försvaga vår utrikespolisiska ledning tvärtom skall giva densamma ökade förutsättningar för att med kraft kunna tillvarataga Sveriges intressen utåt. Denna övertygelse delas, såsom jag

förvissat mig om, av statsrådets samtliga ledamöter. När hithörande spörsmål hittills icke blivit Kungl. Maj:t förelagda, beror det uteslutande därpå, att den mängd av ännu mera trängande uppgifter, som under det närmast förflutna året ålegat statsrådet, icke medgivit upptagande av ifrågavarande spörsmål annorledes än till förberedende diskussion. Nu bör emellertid ärendet ej längre fördröjas. I andra länder, så väl krigförande som neutrala, har det framstått såsom ett av de första konstitutionella krav, som direkt motiverats av krigstidens bittra lärdomar, att folkrepresentationen måste tillförsäkras medbeslutanderätt i så livsviktiga frågor som krig och fred samt kontroll i lämpliga former över utrikespolitiken. Den svenska författningsrevision, som är av nöden, skulle förete en uppenbar lucka på ett synnerligen betydelsefullt område, om icke hithörande problem nu uptagas till ofördröjlig lösning.

Då utredning av nyss anförda skäl ännu icke hunnit verkställas, kunna preciserade förslag för närvarande icke utformas. De allmänna riktlinjerna böra emellertid ansluta sig till nyssnämnda betänkande av 1917 års konstitutionsutskott, och grundlagsändringarna alltså gå ut på att dels trygga riksdagens medbeslutanderätt i frågor om krig och fred, dels åt den tillförsäkra medverkan vid fördrag med främmande makter i den utsträckning och på det sätt, som må finnas praktiskt lämpligt, dels utveckla det hemliga utskottet till fast institution med grundlagsbestämd befogenhet och rätt att sammanträda även mellan riksdagarna, dels bättre ordna riksdagens kontrollrätt över utrikesstyrelsen ävensom den allmänna kommunikationen mellan regering och riksdag i hithörande ärenden. Anstalter torde böra träffas för att utan dröjsmål upptaga arbete för utredning och förslag i dessa frågor, i syfte att möjliggöra proposition till 1919 års riksdag, och kommer vederbörande departementschef att för detta ändamål begära rätt att tillkalla särskilda sakkunniga.

I 1917 års nyssnämnda riksdagsskrivelse ingår även en punkt om närmare bestämmande av begreppet kommandomål och förstärkta garantier för att viktigare försvarsärenden bliva behandlade i statsråd. Denna fråga torde lämpligen beaktas vid utarbetande av de förslag rörande departementsindelningen och därmed sammanhängande ärenden, som nu äro under beredning inom justitiedepartementet.

De förslag till riksdagens delaktighet i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, som jag nu förordat, innebära en viss förskjutning i fråga om den formella maktfördelning mellan konung och riksdag, som regeringsformen angiver. Det är emellertid min övertygelse, att denna utvidgning av riksdagens befogenhet, liksom motsvarande förändringar, vilka under tidens lopp ägt rum på andra områden av statslivet, icke

blott direkt och oförtydbart påkallas av svensk stats- och samhällsutveckling och av de tidsförhållanden, i vilka vi nu leva, utan även stå i full överensstämmelse med den princip om regeringens grundande på riksdagens förtroende, som även i Sverige oemotståndligt tränger till fullt förverkligande. Om svenskt kommunalliv och svensk folkrepresentation fotas på rösträttsbestämmelser, vilka motsvara vår tids grundsatser om medborgerlig jämlikhet och samhällelig rättvisa, och om den förtroendefulla samverkan mellan regering och riksdag, som är inledd, utbygges och befästes, då äro de avgörande dragen i den författningsrevision, som denna nydaningens tid kräver i vårt land, lyckligt genomförda.»

Tillsättande av utredningskommitté.

Genom beslut den 31 december 1918 har därefter Kungl. Maj:t, på min föredragning, beslutat för verkställande av utredning i ärendet tillkalla en kommitté, bestående av följande ledamöter: förre justitierådet friherre E. Marks von Würtemberg, ordförande, ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören Hj. Branting, envoyén friherre Fredrik Ramel, ledamöterna av riksdagens första kammare, förre justitierådet Ernst Trygger och redaktören Otto von Zweigbergk. Kommittén har numera, såsom förut nämnts, slutfört sitt arbete och den 15 mars 1919 avlämnat betänkande med förslag till grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.

Kommitténs förslag.

Kommitténs förslag har av densamma motiverats på följande sätt:

Tidigare förslag.

'Spörsmålet om grundlagsändringar i syfte att bereda riksdagen ökat inflytande på landets utrikespolitik har tid efter annan varit å bane inom riksdagen. Vad som åsyftats har varit såväl rätt för riksdagen att medverka vid ingående av avhandlingar och förbund med främmande makter samt vid krigsförklaring och fredsslut som ock åvägabringande av möjlighet för riksdagen att öva verksam kontroll å handläggningen av de utrikesärenden, vilkas egentliga avgörande komme att bero av regeringen allena. Under hänvisning till den utförliga översikt av hithörande förhållanden, som fogats vid 1916 års konstitutionsutskotts utlåtande nr 16 och finnes avtryckt såsom bilaga 1 vid kommitténs förslag, skall kommittén, vid motiveringen av de särskilda huvudpunkterna i de förslag, kommittén för sin del framlägger, i korthet redogöra för vad som tidigare förekommit i varje sådan huvudfråga, däri även inbegripna de förslag, som framkommit vid de senaste riksdagarna och alltså ej ingå i nämnda översikt.

Ordningen i främmande stater.

Av intresse för bedömande av de frågor kommittén har att behandla är även den ställning främmande statsförfattningar intaga i av-

seende å representationens deltagande i utrikespolitiska ärendens behandling. I en vid kommitténs förslag fogad, av kommitténs sekreterare på grundval av tillgänglig litteratur och vissa från de svenska beskickningarna inhämtade upplysningar utarbetad bilaga (nr 2) meddelas en redogörelse för de förhållanden, som härutinnan råda inom åtskilliga stater. Med anknytning till denna redogörelse må här lämnas vissa allmänna omdömen om de grundsatser, som utomlands göra sig gällande i fråga om parlamentens deltagande i de utrikespolitiska ärendenas handläggning.

Utgår man från vad de främmande staternas grundlagar stadga rörande statsmakternas ömsesidiga befogenhet vid utrikespolitiska ärendens handläggning, visar det sig, att i allmänhet inga bestämmelser förekomma om rätt till närmare kontroll från representationens sida över regeringens ledning av utrikespolitiken. Undantagen — exempelvis Schweiz' och Förenta staternas författningar — kunna snarare sägas bekräfta regeln om den vidsträckta makt, som på detta område tillerkännes regeringarna. Vad beträffar de gällande konstitutionella föreskrifterna om traktaters och alliansers ingående, är sålunda beslutanderätten i princip allmänt lagd i den verkställande maktens händer. Undantagna från dess kompetens att ensam träffa ett avgörande äro huvudsakligen sådana internationella överenskommelser, som beröra parlamentets grundlagsenliga befogenhet (lagstiftnings- och finansmakt). I de flesta konstitutioner är detta undantag uttryckligen fastslaget, oftast, såsom i Belgiens författning, genom uppräknande av vissa slag av traktater, vilkas giltighet göres beroende av parlamentets samtycke, stundom, såsom i den danska grundlagen, genom en allmän hänvisning till att bestående statsrättsliga förhållanden icke få ändras genom några av regenten ingångna internationella förpliktelser. I andra länders författningar, såsom Sveriges och Norges, är regeln om riksdagens konstitutionella rätt uti ifrågavarande avseende vedertagen utan att några särskilda bestämmelser härom finnas meddelade. Gent emot denna grupp av författningar, där regeringen har den övervägande anparten av den fördragsslutande makten, står en annan, mindre grupp, främst representerad av de schweiziska och amerikanska författningarna, där representationen eller en del av densamma innehar full medbestämmanderätt med regeringen i fråga om utrikespolitiska avtal.

Grunderna till den omfattande maktbefogenhet, som i allmänhet tillkommer regeringarna i handhavandet av utrikespolitiken, äro flera och ligga långt tillbaka i tiden. På grund av historisk tradition från den absoluta furstemaktens tid hava de diplomatiska angelägenheterna länge

betraktats som en regeringens speciella domän, vilken i högre grad än andra styrelsegrenar undandragits folkrepresentationens inflytande. Dessa angelägenheters ömtåliga natur, som under hittills rådande internationella förhållanden gjort en särskilt grannlaga behandling av dem nödvändig, har i och för sig bidragit att stadfästa nämnda betraktelsesätt. Även i det avseendet hava utrikesfrågorna intagit en särställning, att de ansetts mindre än andra ärenden böra indragas i de partipolitiska striderna, varigenom det starkt framträdande behovet av enhetlighet och kontinuitet i utrikesledningen kunnat tillgodoses. En traditionell strävan i denna riktning kan skönjas i de flesta länder, icke minst hos stormakterna. Den relativt ringa sakkunskap i utrikespolitiska frågor, som i allmänhet varit till finnandes hos flertalet parlamentsledamöter, har vidare helt naturligt varit ägnad att hålla dessa frågor utanför den offentliga diskussionen. Ej heller har intresset för utrikesärendena under normala tider varit synnerligen framträdande, och i regel ha de ställts i skuggan av de inrepolitiska frågorna.

Möjligheterna till parlamentariskt medinflytande i utrikespolitiken ställa sig helt naturligt, vare sig de komma till full användning eller icke, i verkligheten betydligt olika i styrelsesystem av olika slag. I ett dualistiskt statsskick skapar den i grundlag fastställda och i konstitutionell praxis upprätthållna skarpa gränsskillnaden mellan statsmakterna starka garantier för regeringens rörelsefrihet på dess speciella maktområde, framför allt på utrikespolitikens fält. Representationens möjligheter att här göra vissa önskemål gällande äro ej stora. Den motsättning mellan regering och parlament, som ligger i systemet, har emellertid, särskilt under brydsamma yttre situationer, en naturlig tendens att omfatta även utrikesfrågorna, varigenom splittringen mellan statsmakterna kan bliva för landet på ett alldeles särskilt sätt ödesdiger. Behovet att undandraga åtminstone dessa frågor från den principiellt genomförda dualismen kan därför stundom göra sig starkt kännbart och, såsom i Tyskland under världskrigets senare skede, giva upphov till anordningar för närmare samverkan mellan regering och parlament. I Förenta staternas författning har detta behov tillgodosetts, och därmed också det där rådande dualistiska systemet genombrutits på en viktig punkt genom den delaktighet, senaten äger vid de utrikespolitiska ärendenas avgörande.

I ett parlamentariskt statsskick befinner sig problemet om representationens kontrollmakt av naturliga skäl i ett helt annat läge. Representationen har här ett stadgat inflytande på hela regeringspolitiken, för så vitt som regeringen kan sägas vara ett slags utskott, sammansatt av

parlamentsmajoritetens förtroendemän. Själva grundförutsättningarna för att även utrikesledningen skall vara i överensstämmelse med den i parlamentet härskande meningen föreligga här alltså. Men även om möjligheterna för representationen att påverka utrikespolitiken inom de parlamentariska författningarnas ram äro betydligt vidgade, kunna de vara mycket varierande alltefter den olikartade gestaltning, parlamentarismen erhållit i olika stater. I Frankrike med dess rikt utvecklade interpellationsinstitut och den starka ställning som utskotten där intaga — drag, vilka allmänt karaktärisera den kontinentalparlamentariska typen — kunna dessa kontrollmöjligheter utnyttjas i vidsträckt grad, vilket även skett, särskilt under tider, då den yttre situationen varit hotande, såsom under olika skeden av Marockokrisen. I England, med den utveckling kabinettsparlamentarismen där tagit, står regeringen långt mera fri från direkt påverkan av parlamentet, och alldeles särskilt gäller detta dess ledning av utrikespolitiken, låt vara att även här möjligheter icke saknas att bringa denna under offentlig debatt.

Hela spörsmålet om folkrepresentationens medverkan i utrikespolitiken kan emellertid genom världskriget sägas ha kommit in i ett alldeles nytt utvecklingsskede. Där den traditionella uppfattningen om regeringarnas allenavälde på detta område tidigare behärskat lagstiftning och konstitutionell praxis, har den avsevärt fått jämka med sig under trycket av de världspolitiska händelserna. Starka krav på medverkan och kontroll från representationens sida vid avgörandet av frågor, vilka måste betecknas såsom de mest skickelsedigra i nationens liv, hava överallt gjort sig hörda och i flera länder även avsatt praktiska resultat. I Tyska riket framträdde sålunda, såsom redan anmärkts, jämsides med en gradvis skeende parlamentarisering av själva riksförfattningen, en märkbar, delvis framgångsrik strävan att utbilda ett speciellt utrikespolitiskt kontrollorgan inom riksdagen. I Frankrike synas deputeradekammarens och senatens utrikesutskott åtminstone tidvis hava spelat en synnerligen betydande roll, och jämväl parlamentet i dess helhet har, på ett sätt som förr icke varit vanligt, fått förtroliga meddelanden om regeringens utrikespolitik och kunnat i viss mån påverka densamma. I vissa andra länder, såsom i Norge, hava särskilda parlamentskommittéer tillsatts med speciell uppgift att följa de utrikespolitiska frågorna, och i andra stater, exempelvis Holland och Italien, hava förslag i enahanda riktning framlagts, ehuru de ännu ej lett till resultat.

Huru långt parlamentens eller deras delegationers deltagande i utrikesärendenas handläggning i verkligheten sträckt sig, är en fråga som tills vidare undandrager sig ett närmare bedömande av utanför stående.

Uttalandena härom äro i varje fall föga vägledande. Bekant är, att vissa synnerligen viktiga avgöranden, såsom avtal och beslut om visst gemensamt uppträdande av de allierade makterna under världskriget, träffats av vederbörande regeringar på egen hand, utan att innehållet av dessa avtal ens meddelats representationen. Över huvud kan man i den rörelse till förmån för vidgat parlamentariskt medinflytande, som gjort sig gällande, iakttaga en bestämd strävan att undvika mått och steg, som kunde vara ägnade att förlama den önskvärda handlingskraften hos regeringen. Betecknande för det behov av enhetlig och koncentrerad ledning av utrikesangelägenheterna, som självmant gjort sig påmint, och starkast då faran varit som störst, är, att i Schweiz, där parlamentet författningsenligt har den mest omfattande befogenhet att besluta i dessa angelägenheter, regeringen genast vid krigsutbrottet erhöll en fullmakt som medförde mycket vidsträckt handlingsfrihet. Över huvud torde kunna sägas, att man i de flesta länder behjärtat vikten av att under de särskilt allvarliga omständigheter som kriget medfört lämna regeringen det erforderliga parlamentariska stödet även på det utrikespolitiska området. Detta syfte har kraftigt befrämjats genom det undanskjutande av partimotsatserna, som i de krigförande länderna allmänt gjort sig märkbart.

I de allmänna strävandena efter medbestämmanderätt för representationen på det utrikespolitiska området har England i viss mån intagit en undantagsställning. Visserligen har en opinion även här framträtt till förmån för vidgad parlamentskontroll, och en livlig propaganda har på vissa håll drivits med tämligen vittgående yrkanden i denna riktning. Men denna opinion har knappast vunnit en större utbredning, och i varje fall har den ej förmått att praktiskt göra sig gällande. Ledande engelska statsmän hava, oberoende av partifärg, både före och efter världskrigets utbrott bestämt avvisat tanken på mera vittgående parlamentarisk inblandning i utrikesaffärerna. Den argumentation, som till försvar för denna ståndpunkt enstämmigt framförts, har gått ut på hävdandet av grundsatsen om det parlamentariska styrelsesättets oförenlighet med detaljkontroll från representationens sida av styrelsens olika grenar. En dylik kontroll på ett så ömtåligt område som det utrikespolitiska vore, har det sagts, särskilt omotiverad, ja rent av skadlig, då det här mer än annars vore farligt att splittra det ansvar som bör tillkomma regeringen ensam. Denna för engelskt statsliv karaktäristiska ståndpunkt bottnar ytterst i den rådande uppfattningen att den egentliga kontrollen över administrationen utövas av parlamentet redan i och med att dess förtroendemän innehava regeringsmakten. Sedan ministären en gång övertagit regeringen, har den så att säga fått obegränsad fullmakt att föra den i

fortsättningen. Såsom ett led i den reaktion mot den extrema kabinettsparlamentarismen, som i dess hemland på sina håll framkommit, har man att se de förut nämnda med stöd av erfarenheterna under världskriget med ökad styrka framställda kraven på större möjligheter för parlamentet att följa ledningen av utrikespolitiken. Vid formuleringen av dessa krav har man dock i allmänhet ej saknat blick för angelägenheten av att låta den påyrkade kontrollen av utrikesfrågornas behandling försiggå i särskilda, av dessa frågors natur betingade former. Någon delaktighet för parlamentet eller dess utskott i själva adminstrationen synes ej hava åsyftats, varför de beskyllningar i denna riktning som framträtt, skjutit över målet.

Allmänt uttalande av kommittén.

Om de strävanden, som i vår riksdag under världskriget gjort sig gällande att få till stånd en närmare samverkan mellan regering och riksdag på utrikespolitikens område, torde kunna sägas, att de framträtt mera utformade än i de flesta andra länder, så till vida som detaljförslag vid upprepade tillfällen framlagts och vunnit anslutning inom riksdagen. Detta förhållande tyder i sin mån på förefintligheten på åtskilliga håll av en stadgad mening om önskvärdheten av en dylik samverkan. Erfarenheten torde också utvisa att en sådan är av värde för landet och för regeringen själv såsom ledare av dess utrikespolitik. Det har med skäl framhållits såsom oförenligt med vår tids samhällsutveckling, att angelägenheter av den vitala betydelse som i världskrigets belysning måste tillmätas utrikesärendena skola vara helt eller i allt väsentligt undandragna inflytande från folkrepresentationen. Det allmänna medvetandet att riksdagen själv eller genom utsedda förtroendemän kan ingående följa vad som händer på det utrikespolitiska området är ägnat att skänka landet i dess helhet tillförsikt att intet av vikt företages på detta område utan omsorgsfull prövning av representanter för skilda meningsriktningar. Att åter regeringens ställning utåt stärkes därigenom att den har folkrepresentationen bakom sig lärer vara obestridligt, och vilken betydelse en sådan samhörighet mellan statsmakterna äger för regeringens auktoritet och handlingskraft vid viktiga avgöranden eller under allvarsamma yttre förhållanden belyses bäst av de senaste årens tilldragelser inom olika länder.

Å andra sidan synes det vara oemotsägligt att utrikesärendena icke under alla förhållanden kunna hänskjutas till riksdagen att behandlas på samma sätt som andra frågor. Dessa ärenden kräva uppenbarligen i många fall en diskretion, som gör det olämpligt att framlägga dem för

allmänheten eller ens för folkrepresentationen i dess helhet. Betänkligheterna häremot minskas naturligtvis i ej oväsentlig grad, om vissa just i dessa dagar starkt framträdande strävanden att omöjliggöra hemliga internationella avtal skulle krönas med framgång, något som, ej minst ur de mindre staternas synpunkt, måste anses högeligen önskvärt. Det vore dock mindre välbetänkt att redan nu bygga på förhoppningen om ett genomförande mellan alla stater av en dylik grundsats eller på dess orubbliga fortbestånd. Även bortsett härifrån är det tydligt att i ett annat hänseende, nämligen när det gäller pågående förhandlingar med främmande makt, riksdagens deltagande under vanliga former i allmänhet icke kan anses lämpligt. Att emellertid utvägar stå till buds, som göra det möjligt att, utan uppgivande av kravet på nödig diskretion, lämna riksdagen ett visst inflytande å alla slags utrikesärenden, hoppas kommittén kunna i annat sammanhang uppvisa.

Till sist må framhållas att det önskvärda samarbetet mellan statsmakterna icke bör läggas så, att regeringen går miste om den egentliga ledningen av utrikespolitiken. Att denna allt framgent ligger i händerna på de verkligt ansvariga måste fasthållas såsom ett ofrånkomligt krav. Kommittén vågar emellertid tro att dess förslag skola visa sig ha tagit tillbörlig hänsyn även härtill.

Dessa äro de allmänna synpunkter, som för kommittén varit bestämmande vid dess arbete. Grunderna för de särskilda förslagen skola angivas i det följande, varvid förslagen sammanföras i vissa huvudpunkter.

I.

Det hemliga utskottets utveckling till fast institution.

Historik. De särskilda deputerade, som enligt § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen skola, då Konungen sådant äskar, av kamrarna utses att med honom överlägga i ärenden, som böra hemlighållas, skola jämlikt nuvarande lydelse av nämnda lagrum avgiva yttrande i de mål Konungen dem meddelar. Ursprungligen hade denna delegation — i tryckfrihetsförordningen benämnd hemliga utskottet — allenast att behandla ärenden, som ej tillhörde annat utskott, men denna begränsning borttogs vid riksdagen 1865—66 i sammanhang med den nya riksdagsordningens antagande. Förslag har en gång, vid 1905 års riksdag, varit å bane om det hemliga utskottets avskaffande. Detta förslag blev emel-

lertid av konstitutionsutskottet avstyrkt på den grund att det vore av betydelse att en grundlagsenlig form funnes för överläggning mellan Konungen och av representationen valda ledamöter rörande ärenden, som berörde rikets säkerhet och välfärd, vartill komme att möjligheten av dylika överläggningar innebure ett ingalunda värdelöst korrektiv mot utrikespolitikens ledning i en riktning, som icke överensstämde med nationens önskningar.

Motioner 1916 och 1917.

Vid riksdagarna 1916 och 1917 hörde frågan om det hemliga utskottets ställning och organisation till de spörsmål, som i första rummet gjordes till föremål för behandling i de olika förslag som då framkommo rörande åvägabringandet av ett närmare utrikespolitiskt samarbete mellan regering och riksdag. De yrkanden på detta utskotts ombildning, som framställdes, voro i åtskilliga punkter divergerande. Ett förslag gick ut på inrättandet av ett utrikesutskott, som kunde vara i verksamhet även då riksdagen ej vore samlad, men som i övrigt borde intaga en ställning, liknande den som tillkomme andra riksdagsutskott. Utskottet borde enligt detta förslag äga att av regeringen mottaga och infordra upplysningar och handlingar rörande de utrikespolitiska förhållandena, men tillika hava att åt propositioner och motioner i dessa ämnen ägna förberedande utskottsbehandling. Ett annat förslag, som i vissa avseenden överensstämde med det nu omnämnda, skilde sig därifrån särskilt i den punkten, att utskottet endast borde finnas till under riksdagarna, varjämte yrkades att utskottet skulle granska statsrådsprotokollen i utrikesärenden. Ett tredje förslag åter betonade väsentligen utskottets karaktär av förtroendenämnd, tillsatt av riksdagen med uppgift att såväl medan riksdagen vore samlad som eljest samråda med regeringen i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, innan dessa avgjordes.

Konstitutionsutskottet 1916.

Vid 1916 års riksdag avstyrkte konstitutionsutskottets majoritet de framställde yrkandena om en reformering av det hemliga utskottet, huvudsakligen på den grund att den enhetliga ledningen av utrikesärendena ej finge äventyras genom konstitutionella anordningar, som vore ägnade att försvaga regeringens handlingskraft och känsla av ansvar.

Konstitutionsutskottet 1917.

Nästföljande års konstitutionsutskott åter, som fäste synnerlig vikt vid ifrågavarande reformkrav, angav följande grundlinjer till ett program för inrättande av en utrikespolitisk förtroendenämnd:

1:o. Nämnden borde väljas vid varje riksdag samt utgöra en mindre delegation med den ungefärliga begränsning, som gällde för de särskilda deputerade enligt § 54 regeringsformen.

2:o. Nämnden skulle i viss mån, efter regeringens beprövande, vara bunden av tystnadsplikt. En skillnad borde dock göras mellan sådana ärenden, där tystnadsplikten vore ovillkorlig, och sådana, där nämndens ledamöter tillätes kommunicera med andra riksdagsmän.

3:o. Regeringen borde vara skyldig att samråda med nämnden vid viktigare utrikespolitiska avgöranden och detta på ett stadium, då ett dylikt samråd kunde hava någon inverkan på regeringens egna mått och steg. Samrådet finge likväl ej fattas så, att nämnden skulle ingripa i detaljerna av utrikesförvaltningen.

4:o. Nämnden borde ej utvecklas till allmän likställighet med de ständiga utskotten i avseende på organisation och arbetssätt, varför propositioner eller motioner i utrikesfrågor ej borde dit remitteras. Det personliga samarbetet med regeringen, vilket vore huvudförutsättningen för nämndens verksamhet, finge ej äventyras.

5:o. Nämnden borde kunna fungera även mellan riksdagarna.

Kommitténs uttalande.

Om, såsom kommittén tidigare uttalat, å ena sidan en samverkan mellan regeringen och riksdagen å utrikespolitikens område utgör ett betydelsefullt önskemål, men å andra sidan utrikesärendena i många fall kräva en diskretion, som gör det omöjligt att framlägga dem för behandling av riksdagen i dess helhet, synes den enda utvägen att tillgodose nämnda önskemål vara att låta en delegation från riksdagen med regeringen deltaga i förberedande handläggning av utrikesärendena. På denna väg låter det sig göra att tillmäta representationen och dess olika meningsgrupper ett beaktansvärt, om ock medelbart inflytande å utrikesärendenas behandling. Utöver vad tidigare anförts angående önskvärdheten av ett sådant inflytande må här betonas vikten av att alla de skilda meningsriktningar, som vunnit avsevärd anslutning inom representationen, få, under samråd med den för ärendenas ledning ansvariga regeringen, göra sig gällande. Anordnandet av ett dylikt samråd erbjuder möjlighet att mildra motsatser och undvika misstroende eller missförstånd på ett område, där det för landet i dess helhet är angeläget att partimotsatser icke med onödig skärpa göra sig gällande. I den mån ett parlamentariskt styrelsesätt vinner stadga länder det helt visst till landets båtnad, att minoriteten icke uteslutes från möjlighet att göra gällande sina synpunkter ifråga om ledningen av utrikespolitiken, där det är av särskild vikt att folket så vitt möjligt står enigt och där kontinuiteten av landets politik icke onödigtvis bör rubbas i följd av inrikespolitiska strömningar.

De erfarenheter som vunnits i fråga om det hemliga utskottets

verksamhet torde ock, ehuru denna verksamhet i stort sett undandrager sig bedömande, kunna anses gå i den riktningen att, särskilt under kritiska tider, en samverkan mellan regeringen och en på här antytt sätt sammansatt riksdagsdelagation erbjuder beaktansvärda fördelar i avseende å landets utrikespolitik.

Nu gällande, i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen innefattade grundlagsbestämmelser om det hemliga utskottet kunna emellertid ingalunda anses i allo tillgodose kravet på en delegation med den uppgift kommittén antytt. Det hemliga utskottet är till hela sin karaktär en tillfällig institution. Dess tillsättande är beroende på Konungens äskande och på honom ankommer även i vad mån dess verksamhet skall tagas i anspråk. Inga garantier finnas för att de deputerade hållas underrättade om tilldragelser av vikt på det utrikespolitiska området eller ens att de i sådana ärenden, som delgivas dem, erhålla alla upplysningar, som äro nödvändiga för ett allsidigt bedömande av det dem förelagda ärendet. Ej heller förefinnes säkerhet för att de sammankallas på ett sådant stadium av en frågas behandling, att deras yttranden kunna erhålla betydelse för dess avgörande.

Skall en delegation eller nämnd för utrikesärenden kunna fylla en uppgift sådan som den av kommittén ifrågasatta, måste den tydligen erhålla karaktären av en fast institution, vars tillsättande åligger varje riksdag. Det framgår vidare av nämndens uppgift, att regeringen bör vara förpliktad att bereda den tillfälle att följa handläggningen av utrikesangelägenheterna, självfallet ej de mångfaldiga löpande ärenden, som alltid förekomma, men däremot alla frågor av större vikt. Den ömtåliga beskaffenheten av ett eller annat ärende bör ej få utgöra anledning till dess hemlighållande för nämnden. Förbehåll i sådan riktning skulle omintetgöra syftet med institutionen.

Nämndens ledamöter böra erhålla tillfälle att yttra sig innan avgörande äger rum. Denna grundsats synes kunna erhålla så gott som undantagslös tillämpning; dock torde ett stadgande i ämnet ej böra erhålla en så kategorisk avfattning, att det förbiser en, låt vara avlägsen möjlighet av ett tvångsläge som nödvändiggör ögonblickligt beslut.

Ett oundgängligt villkor för att nämndens ledamöter verkligen skola kunna bilda sig ett grundat omdöme om de spörsmål, som föreläggas dem, är uppenbarligen, att de erhålla tillfälle att härom inhämta ingående kännedom. Det bör därför åligga regeringen att meddela nämnden alla tillgängliga handlingar och upplysningar. Då det är önskvärt, att nämnden därutöver erhåller den allsidiga utrikespolitiska orientering, som måste betraktas såsom en väsentlig förutsättning för att den skall

kunna fylla sin uppgift, synes lämpligen kunna föreskrivas, att utrikesministern i början av varje riksdag och eljes, så ofta omständigheterna det föranleda, lämnar nämnden en framställning av det allmänna utrikespolitiska läget. Härvid böra komma i betraktande jämväl sådana förhållanden mellan främmande makter, som kunna för riket erhålla betydelse.

De önskemål, som gjort sig gällande i fråga om en viss kontroll över s. k. hemliga utgifter, torde ock i samband med nämndens inrättande kunna vinna beaktande.

Om nämnden skall kunna fullgöra den uppgift, som tillkommer densamma, bör den tydligen fungera icke endast under tider då riksdag är samlad, utan även efter riksdagens avslutande.

Det skulle kunna ifrågasättas, huruvida icke under alla förhållanden tystnadsplikt borde åläggas nämndens medlemmar. Vägande skäl tala dock häremot. Det ligger nära till hands och synes bekräftat av utländsk erfarenhet, att en dylik ovillkorlig tystnadsplikt kan på ett olämpligt sätt binda delegationsmedlemmarnas handlingsfrihet och, även i sådana fall där sekretess ej påkallas av något verkligt statsintresse, omöjliggöra kritik av regeringens åtgöranden. Detta vore desto mera betänkligt, som det kan förmodas att flera av de politiska partiernas främste män komma att tillhöra nämnden. Även ur andra synpunkter synes det lämpligt, att nämndens ledamöter äga med kamrater inom riksdagen och andra inom det politiska livet erfarna personer samråda om vad som förekommit vid nämndens sammanträden, där sådant utan olägenhet kan ske. En dylik möjlighet kan, med varsamhet utövad, vara till gagn, såsom ägnad att förebygga en mindre lämplig isolering av nämndens ledamöter och bibringa även sådana riksdagsmedlemmar, som ej tillhöra nämnden, önskvärd insikt i utrikespolitiska förhållanden. I vissa fall måste emellertid en ovillkorlig tystnadsplikt åligga nämndens ledamöter, och det bör tillkomma regeringen att avgöra när sådant fall är för handen samt att då påbjuda tystnadsplikt. Med hänsyn till såväl den tystlåtenhet, som behandlingen av utrikesärendena kräver i vissa fall, som ock angelägenheten av att undvika meningssplittring inom nämnden är det enligt kommitténs uppfattning önskvärt, att nämnden ej blir en alltför talrik församling. Kommittén har tänkt sig att medlemsantalet lämpligen kunde bestämmas till åtta från vardera kammaren. Detta antal, vilket något överstiger det, som förekommer i hemliga utskottet men motsvarar vad som är bestämt för de minsta av de ständiga utskotten, synes lämna möjlighet att, med tillämpning av den proportionella valmetod, som gäller vid utskottsval, låta olika meningsriktningar inom riksdagen något så när allsidigt bliva företrädda i nämnden.

Förutom de ordinarie ledamöterna i nämnden torde böra utses suppleanter till enahanda antal. Dessas ställning synes dock i viss mån böra bliva en annan än den, som utskottssuppleanter intaga. Ur synpunkten av den härvidlag erforderliga kontinuitetens upprätthållande torde böra bestämmas, att suppleant ej må inträda vid tillfälligt förfall för ledamot utan endast då ledighet uppstår. Någon anledning att, såsom inom utskott är sedvanligt, låta suppleanterna vara tillstädes vid sammanträdena föreligger icke.

Vad beträffar formerna för nämndens verksamhet ligger i dess karaktär av en med regeringen rådplägande församling att den i avseende på organisation och arbetssätt ej bör intaga samma ställning som tillkommer ett riksdagsutskott. Något nämndens konstituerande med särskild ordförande bör alltså icke i grundlagen förutsättas. Skall önskvärd samverkan mellan regeringen och representationens förtroendemän kunna bevaras, synes det nämligen vara ett grundvillkor att överläggningarna erhålla formen av ett samråd under Konungens ledning med de ledamöter av regeringen som företrädesvis hava befattning med utrikesärenden, nämligen statsministern och utrikesministern, samt i särskilda fall även med andra statsrådets ledamöter. I nämndens intima samarbete med regeringen ser kommittén såväl en utväg att bereda nämndens ledamöter den bästa inblick i utrikesärendena som en garanti för att den verkliga ledningen av utrikespolitiken bibehålles hos den ansvariga regeringen. Att leda förhandlingarna vid sammanträdena med nämnden torde, i överensstämmelse med vad som tillämpas inom hemliga utskottet, böra, när Konungen ej är tillstädes, tillkomma statsministern eller om även denne är frånvarande, utrikesministern.

Nämndens sammankallande bör i allmänhet ankomma på regeringen. Bestämmelsen att alla viktigare ärenden skola göras till föremål för rådplägning med nämnden torde i stort sett erbjuda säkerhet för att denna inkallas så ofta sådant är av nöden. Olika meningar kunna emellertid göra sig gällande om vikten av en eller annan utrikespolitisk angelägenhet, och det synes ej lämpligt eller med den ifrågasatta institutionens syfte väl förenligt att lägga bedömandet härav uteslutande i regeringens hand. Kommittén har trott en lämplig utväg stå att vinna genom ett stadgande om skyldighet för regeringen att sammankalla nämnden, då ett visst minimiantal, förslagsvis sex, av dess ledamöter därom gör framställning.

Vad beträffar ersättning åt ledamöterna i nämnden för inställelse till sammanträde, synes det kommittén uppenbart, att dylikt ledamotskap ej bör medföra någon ekonomisk förmån. Under pågående riksdag bör

alltså ersättning ej utgå och, då riksdagen ej är samlad, allenast rese- och traktamentsersättning enligt de i §§ 12 och 23 riksdagsordningen bestämda grunder.

Enligt gällande praxis har man icke ansett sig kunna till det hemliga utskottets sammanträden lämna tillträde åt utanförstående personer, vilkas inkallande med hänsyn till deras särskilda sakkunskap kunde vara önskvärt. Då emellertid dylika personers hörande under vissa förhållanden torde vara ägnat att främja de rådplägningar, om vilka nu skulle bliva fråga, synes en föreskrift, som öppnar möjlighet att till nämndens sammanträden kalla särskilda sakkunniga, vara att förorda.

De spörsmål, som kunna hänskjutas till hemliga utskottet, äro enligt hithörande grundlagsbestämmelsers lydelse ej begränsade till utrikesärenden, och det lärer någon gång hava inträffat, att även andra ämnen gjorts till föremål för utskottets överläggningar. Något verkligt behov av att för inrikes ärenden grundlagsfästa en sekret behandling genom en riksdagens delegation synes emellertid ej föreligga.

Med tillämpning av den uppfattning, kommittén i det föregående utvecklat, har den ansett sig böra föreslå, att de i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen innefattade stadgandena om det hemliga utskottet ersättas av bestämmelser rörande en delegation för utrikesärenden, av kommittén kallad utrikesnämnd, med den organisation samt de uppgifter och arbetsformer, som framgå av vad kommittén nu anfört. I samband med förslagen om ändrad lydelse av nyssnämnda två paragrafer har kommittén uppgjort förslag till vissa jämkningar i § 74 riksdagsordningen och § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen.

Förslagens genomförande skulle föranleda vissa förändringar i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen, ävensom ordningsstadgan för första kammaren och arbetsordningen för andra kammaren. Kommittén har ansett sig ej äga anledning att närmare ingå på frågan härom, vilken helt och hållet faller inom området för riksdagens beslutanderätt.

Det samarbete mellan regeringen och nämnden, som bör eftersträvas, synes bäst främjas, om överläggningarna i allmänhet bliva av förtrolig och tvångsfri art. Ur denna synpunkt synes vara lämpligt, att möjlighet beredes för diskussioner, som ej till sitt sakliga innehåll protokolleras. Å andra sidan kunna uppenbarligen omständigheterna vara sådana, att innehållet av ledamöternas yttranden bör upptagas i ett särskilt protokoll. Beslut därom bör kunna fattas av den, som leder nämndens förhandlingar. För att ledamöterna alltid skola vara underrättade om, att deras yttranden äro ämnade att protokollföras, bör emellertid

beslutet härom förut tillkännagivas. Ledamot som själv framställer yrkande därom, bör likaledes äga rätt att få sitt yttrande taget till protokoll. Inom kommittén har varit ifrågasatt att nu antydda, av kommitténs ledamöter samfällt omfattade grundsatser rörande protokollsföringen skulle erhålla helgden av en uttrycklig grundlagsbestämmelse av innehåll, att vad ledamot av nämnden yttrat, skulle i protokollet intagas då beslut därom fattats av den, som leder förhandlingarna eller ledamoten själv därom gjort yrkande. Då emellertid inom kommittén ej uppnåtts enighet om lämpligheten av att i grundlagen intaga ett dylikt stadgande, har kommittén, i förlitande på att sakens natur skulle leda till protokollsföringens anordnande enligt nu angivna principer, trott sig kunna stanna vid att här uttala sin uppfattning i ämnet.

II.

Riksdagens ställning till traktater med främmande makter.

Historik.

De reformyrkanden, som efter 1809 framställts rörande den Konungen enligt § 12 regeringsformen tillerkända rätten att ingå avhandlingar och förbund med främmande makter, riktade sig till en början mot den handläggning av dessa ärenden i ministeriell konselj, som ursprungligen var föreskriven i grundlagen. De vid upprepade tillfällen framförda önskemålen om ett upphävande av nämnda konselj och de utrikespolitiska ärendenas överförande till behandling i allmänt statsråd förverkligades genom grundlagsändring 1909. Förslag framkommo emellertid därjämte om grundlagsstadganden angående prövningsrätt för riksdagen vid avslutandet av internationella överenskommelser. Dessa förslag åsyftade dels att i § 12 regeringsformen skulle intagas en bestämmelse om iakttagandet av riksdagens grundlagsenliga befogenhet vid ingåendet av avtal med främmande makter, där dessa befogenheter av avtalet berördes (motioner vid 1889 och 1896 års riksdagar), dels innehöllo de längre gående yrkanden. Sålunda föreslogs i motioner vid 1891 och 1893 års riksdagar, att § 12 skulle erhålla ett tillägg av innehåll, att i alla avtal med främmande makt riksdagens rätt att dem pröva uttryckligen bleve förbehållen.

Reformyrkanden vid riksdagarna 1916 och 1917.

Vid riksdagarna 1916 och 1917 blev frågan om riksdagens ställning till traktater föremål för ingående behandling i ett flertal motioner.

De yrkanden, som i dessa framställdes, gingo, i anslutning till

redan tidigare framförda reformkrav, huvudsakligen ut på, dels att riksdagens samtycke skulle fastslås såsom erforderligt för traktater, berörande områden, inom vilka enligt grundlagarnas allmänna bestämmelser riksdagen hade beslutanderätt, dels att i lämplig form riksdagens medverkan borde stadgas även för ingåendet av politiska förbund och sådana »avhandlingar» med främmande makter, vilka falla utanför nämnda områden för riksdagens verksamhet.

Vid 1916 års riksdag ställde sig konstitutionsutskottets majoritet avvisande mot de vid nämnda års riksdag väckta motionerna i ämnet, varemot 1917 års konstitutionsutskott i det väsentliga tillstyrkte de nu åter framförda reformkraven. I fråga om avtal rörande ämnen, som falla inom riksdagens allmänna konstitutionella befogenhet, ställde sig utskottet obetingat på den ståndpunkten, att ett uttryckligt stadgande om riksdagens medbestämmanderätt borde införas i § 12. Beträffande andra traktater ansåg utskottet vissa invändningar kunna resas mot ett generellt stadgande om medbestämmanderätt för riksdagen. Principen hade dock enligt utskottets mening ett så starkt berättigande, att den i varje fall allvarligt borde beaktas vid en blivande utredning.

Kommitténs uttalande.

Innebörden av den Konungen enligt § 12 regeringsformen tillkommande befogenheten att ingå avhandlingar och förbund med främmande makter torde i äldre tid i allmänhet efter paragrafens ordalydelse hava tolkats så, att Konungen ägt utan riksdagens hörande avsluta internationella överenskommelser av alla slag, även i fall då en dylik överenskommelse berört sådana ämnen (lagstiftnings- och finansfrågor m. m.) som grundlagsenligt ur andra synpunkter fallit under riksdagens kompetensområde. Enligt den uppfattning, som sedermera slagit igenom, äger däremot riksdagen medbeslutanderätt i fråga om alla avtal rörande ämnen, som enligt sin art höra under dess grundlagsfästa befogenhet, ehuru även i senare tid någon gång torde hänt, att Konungen på egen hand fastställt avtal, vari ingått bestämmelser av allmän lags natur. Det synes kommittén välbefogat att — såsom en konsekvens av grundlagens egna stadganden — i regeringsformen införes uttrycklig bestämmelse om att vid överenskommelser med främmande makter riksdagens konstitutionella rätt alltid skall iakttagas.

Vid sidan av nu omnämnda slag av överenskommelser finnes emellertid en betydelsefull grupp av internationella avtal, vilkas ingående hittills obestritt ansetts ligga i Konungens hand. Hit höra t. ex. skiljedomskonventioner, överenskommelser av folkrättslig natur samt rent politiska traktater. Det ligger i öppen dag, att sådana överenskommelser

kunna för landet medföra förpliktelser av den största vikt. I enlighet med den allmänna ståndpunkt kommittén i det föregående tillkännagivit i fråga om behovet av parlamentarisk medverkan på det utrikespolitiska området anser kommittén, att i regel sådana överenskommelser med främmande makter, som äro av större vikt, böra underställas riksdagen, änskönt de ej äro att räkna till en kategori, där riksdagen enligt regeringsformen redan nu har medbestämmanderätt. Beslut om avtal i mindre viktiga ämnen, exempelvis åtskilliga sådana spörsmål som tillhöra Konungens administrativa lagstiftningsområde, böra däremot fortfarande kunna avgöras av Konungen ensam.

Principen om riksdagens medverkan i fråga om viktiga traktater, kan dock enligt kommitténs tanke ej undantagslöst fasthållas. Tvingande omständigheter kunna i särskilda fall göra det nödvändigt att frångå densamma. Ett sådant fall uppstår, då regeringen, medan riksdagen ej är samlad, finner sig föranlåten att med främmande makt ingå överenskommelse i ett ärende av så brådskande natur, att avgörandet måste träffas, innan riksdagen hinner sammanträda. I ärenden, som enligt sin sakliga beskaffenhet falla under riksdagens kompetensområde, bör något sådant ej kunna ifrågakomma. Med vår tids uppfattning vore det oförenligt att under några som helst förhållanden åsidosätta riksdagens rätt att deltaga i avgörandet av traktatsfrågor, som beröra lagstiftning, beskattning eller andra till riksdagens grundlagsenliga maktområde hänförliga ämnen. Däremot kunna fall tänkas, där en överenskommelse i ett brådskande ärende av annan art än nyss nämnts visserligen kan sägas vara av tillräcklig betydenhet att motivera överenskommelsens framläggande för riksdagen, därest denna är samlad, men dock ej av så stor vikt, att urtima riksdag bör sammankallas allenast för denna frågas behandling. Det har synts kommittén önskvärt, att möjlighet beredes regeringen att i fall av denna beskaffenhet på egen hand avgöra ärendet. Betänklighet häremot synes desto mindre vara för handen, som enligt de föreslagna bestämmelserna i § 54 regeringsformen, den av riksdagen tillsatta utrikesnämnden städse skulle hava att uttala sig innan avgörande äger rum.

Undantagsvis kan även inträffa, att ett ämne, som utgör föremål för en ifrågasatt överenskommelse, är av den grannlaga natur, att ur sådan synpunkt starka betänkligheter måste göra sig gällande mot att överenskommelsen framlägges för riksdagen och därigenom vinner offentlighet. Visserligen hava under senaste tid starka krafter gjort sig gällande till förmån för genomförande av grundsatsen om undantagslöst offentliggörande av traktater, och det utkast till grundstadgar för ett nationernas

förbund som helt nyligen blivit bekantgjort från konferensen i Paris innehåller en bestämmelse om publicerande av alla överenskommelser mellan stater, som från början tillhöra förbundet eller sedermera inträda däri. Utan tvivel vore det ur världsfredens och den mellanfolkliga rättsordningens synpunkt önskvärt, om en sådan princip kunde vinna tillämpning. En förutsättning härför synes dock vara, att principen genomföres i alla stater. För dem, som stå utanför en sammanslutning av den art, som här avses, synes regeln om förbehållslöst publicerande av internationella överenskommelser vara förknippad med obestridliga vådor och olägenheter. Förhållanden låta lätt tänka sig, som göra det angeläget för sådana stater att till försvar mot ett överhängande angrepp från annan, utanför förbundet stående makt ingå överenskommelser, som ej äro avsedda att offentliggöras; och även bortsett från dylika försvarsförbund kan det bliva ofrånkomligt att sluta avtal, vilkas omedelbara offentliggörande skulle vara skadligt för landet. Ifrågasättas kan måhända även, huruvida det ens för stater, som ingå i en sådan omfattande men likväl ej universell sammanslutning, som för närvarande förberedes, skall visa sig möjligt att definitivt antaga en regel om offentliggörande, vilken skulle medföra att, i händelse två eller flera sådana stater skulle finna nödvändigt att ingå en överenskommelse till skydd mot en stat som står utanför sammanslutningen, överenskommelsens innehåll bleve känt icke allenast för övriga till förbundet hörande stater utan även för den, mot vilkens eventuella överfallsplaner den vore riktad.

Om således enligt kommitténs mening det någon gång — låt vara ytterst undantagsvis — kan visa sig oundgängligt att ingå en överenskommelse, som ej lämpar sig för offentliggörande och därför ej kan föreläggas riksdagen, är även härvidlag förefintligheten av en utrikesnämnd, sådan som den av kommittén föreslagna, ägnad att bereda riksdagens förtroendemän av olika meningsriktningar tillfälle att erhålla del av ärendet och före avgörandet yttra sin mening.

I enlighet med vad nu anförts har i den av kommittén föreslagna avfattningen av § 12 regeringsformen intagits såsom regel att, när en överenskommelse angår fråga, som riksdagen enligt regeringsformen äger att allena eller med Konungen avgöra, eller som, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, den skall framläggas för riksdagen till godkännande, men att, om i något fall statens intresse kräver, att en viktigare överenskommelse, som ej angår fråga inom området för riksdagens avgörande, avslutas utan riksdagens godkännande, detta må ske, sedan utrikesnämnden haft tillfälle att yttra sig. I paragrafen har därjämte, till förebyggande av internationella svårigheter, som kunna tänkas uppstå i

anledning av grundlagens principiella men likväl ej fullständigt genomförda krav på riksdagens medverkan vid traktatsslut, intagits föreskrift, att i sådana fall, där en överenskommelse finnes böra föreläggas riksdagen, i densamma skall intagas uttryckligt förbehåll, att riksdagens godkännande utgör förutsättning för överenskommelsens giltighet.

Det behöver knappast framhållas, att de föreslagna bestämmelserna, ehuru icke baserade på Sveriges inträde i ett nationernas förbund med stadgar av förut antydda innehåll, dock på intet sätt utgöra hinder för rikets anslutning till förbundet.

Stadgandet om framläggande för riksdagen av viktigare överenskommelser, som ej med hänsyn till sin sakliga innebörd skulle falla under riksdagens medbestämmanderätt, synes göra det nödvändigt att medelst en bestämmelse i riksdagsordningen avgöra, till vilket av de ständiga utskotten en proposition rörande dylik överenskommelse skall hänvisas. Kommittén har ansett det av utskotten, som härvid — när ej särskilt utskott tillsättes — bör ifrågakomma, vara konstitutionsutskottet. Det synes ligga närmast till hands att låta detta utskott, som har att taga befattning med frågor av politisk och statsrättslig innebörd, handlägga även de spörsmål av utrikespolitisk eller folkrättslig karaktär, som i allmänhet utgöra föremål för här åsyftade internationella överenskommelser. Kommittén har alltså föreslagit, att i 2 mom. av § 38 riksdagsordningen skulle införas bestämmelse om konstitutionsutskottets åliggande att avgiva utlåtanden och förslag i anledning av dit hänvisade frågor om överenskommelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

III.

Granskningen av protokoll i utrikesärenden.

I samband med förslag om utrikesärendenas överflyttande från ministeriell konselj till handläggning i allmänt statsråd hade i riksdagen vid upprepade tillfällen framställts yrkanden att konstitutionsutskottet skulle i fråga om granskning av protokoll i utrikesärenden erhålla en mera omfattande rätt än som innebars i det stadgande § 105 regeringsformen innehöll om utskottets befogenhet att, i vad rörde allmänt kända

Historik.

och av utskottet uppgivna händelser, infordra protokoll i ministeriella ärenden. Genom grundlagsändring 1909 blev ock utskottets granskningsrätt utsträckt till samtliga protokoll i utrikesärenden. Emellertid infördes i § 9 regeringsformen en bestämmelse om förande av särskilt protokoll i utrikesärende, vars hemlighållande krävdes av rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl; och i fråga om dylika särskilda protokoll bibehölls i § 105 den för ministeriella protokoll förut gällande regeln, att de finge infordras endast i vad rörde allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser.

Vid riksdagarna 1916 och 1917 väcktes av flera motionärer förslag om revision av de gällande formerna för konstitutionsutskottets kontroll av utrikesprotokollen. Dessa förslag gingo ut på, dels att samtliga sådana protokoll borde delgivas utskottet utan anfordran, varvid, om det visade sig nödvändigt, vissa protokoll borde föredragas under tystnadsplikt och ärendet i sin fortsättning av riksdagen behandlas inom lyckta dörrar, dels ock att sådan ändring av § 105 borde vidtagas, att bestämmelserna om konstitutionsutskottets rätt att utfå ifrågavaraude protokoll förtydligades. Av en motionär yrkades, att granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesfrågor borde överflyttas från konstitutionsutskottet till ett av honom föreslaget utrikesutskott, vilket borde få del av alla sådana protokoll.

Vid 1916 års riksdag avstyrkte konstitutionsutskottets majoritet de då framförda reformförslagen, varemot utskottet 1917 framhöll, att lämpligheten av anordningen med »särskilda protokoll» i utrikesärenden borde bliva föremål för förnyat övervägande. Bestämmelserna om konstitutionsutskottets rätt att under vissa omständigheter infordra sådana protokoll vore icke väl avvägda, varför de kunde giva anledning till delade meningar om hur långt denna utskottets rätt sträckte sig.

Kommitténs uttalande.

De tvivelsmål, som yppats rörande tolkningen av det i § 105 regeringsformen innefattade förbehåll i fråga om konstitutionsutskottets rätt att utbekomma sådant särskilt protokoll, som avses i § 9, gälla dels förutsättningarna för att en av utskottet uppgiven händelse är att betrakta såsom »allmänt känd», dels Konungens rätt att avgöra, huruvida dessa förutsättningar föreligga i fall, då konstitutionsutskottet för sin del funnit tillräckliga skäl för handen att begära utfåendet av protokoll, vars hemlighållande förordnats. Till undvikande av de olägenheter, som nämnda osäkerhet kan medföra, har kommittén föreslagit sådan ändring av § 105 regeringsformen, att konstitutionsutskottet må kunna äska särskilt protokoll, som i § 9 regeringsformen omförmäles, i vad angår visst

av utskottet uppgivet mål. Det för närvarande stadgade villkoret att protokollet bör röra en allmänt känd händelse skulle alltså bortfalla, vilket innebär en utvidgning av utskottets rätt i avseende å protokolls infordrande. Med den åsikt kommittén hyser om nödvändigheten av att i vissa fall tystlåtenhet iakttages rörande utrikespolitiska spörsmål, vilken åsikt i annat sammanhang närmare utvecklats, har kommittén emellertid funnit det i sammanhang med nämnda förändring böra uttryckligen stadgas, att Konungen äger pröva, huruvida hinder alljämt möter att bifalla av konstitutionsutskottet framställd begäran att utfå särskilt protokoll. De betänkligheter mot Konungens prövningsrätt i detta hänseende, som kunna göra sig gällande, torde i väsentlig mån minskas, om, såsom kommitténs förslag innebär, riksdagen genom sina förtroendemän i utrikesnämnden erhåller tillfälle att taga del av alla viktigare utrikesärenden och följaktligen även av de åtgärder, som avhandlas i särskilt protokoll. Det synes stå i god samklang med nämnda institutions upprättande och de befogenheter, som tilldelats densamma, att ärenden, som äro av den natur, att de i utrikesnämnden behandlats under tystnadsplikt — något som måste antagas vara fallet med de i särskilt protokoll upptagna ärenden — icke utan vidare må underkastas en granskning, som tilläventyrs kan utmynna i deras bringande inför offentligheten. När begäran framställes om utfående av ett särskilt protokoll, måste en prövning av frågan, sådan den då föreligger, äga rum från regeringens sida. En garanti för att därvid icke utan tvingande skäl intrång göres i konstitutionsutskottets granskningsrätt utgör den av kommittén föreslagna bestämmelsen, att av utskottet begärt protokoll ej må av Konungen vägras utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet.

I samband med den föreslagna ändringen i § 105 regeringsformen lärer en jämkning i § 38 riksdagsordningen vara av nöden.

IV.

Meddelanden från regeringen till riksdagen.

Historik.

I de strävanden att åvägabringa närmare kontakt mellan statsmakterna ifråga om de utrikespolitiska ärendenas handläggning, som hos oss under världskriget gjort sig gällande, har även ingått kravet på regelmässiga meddelanden i dessa ämnen från regeringen till riksdagen.

Vid riksdagarna 1916 och 1917 väcktes sålunda förslag om utarbetande på regeringens initiativ av utrikespolitiska årsberättelser, vilka för riksdagen och allmänheten kunde giva en samlad bild av Sveriges relation till främmande makter, ävensom utgivande av s. k. »blå böcker» rörande utrikesärenden av större intresse. Vidare framhölls att muntliga framställningar i dessa ämnen till riksdagen, offentliga eller konfidentiella, oftare borde ifrågakomma.

Konstitutionsutskottet 1916 vitsordade behovet av åtgärder i syfte att underlätta en utrikespolitisk orientering för riksdagens ledamöter ävensom för allmänheten. Nästföljande års konstitutionsutskott uttalade sig för önskvärdheten av regelbundna redogörelser av regeringen angående det utrikespolitiska läget, skriftliga eller muntliga, varjämte enligt utskottets mening formerna för de sammanträden, vid vilka sådana redogörelser skulle givas, närmare borde bestämmas.

Kommitténs uttalande.

Det är tvivelsutan ett beaktansvärt önskemål, att riksdagens ledamöter genom redogörelser över ingångna avtal med främmande makter och andra spörsmål av intresse på det utrikespolitiska området, som lämpligen kunna bliva föremål för offentliggörande, erhålla tillfälle att inhämta kännedom om vad som händer på detta område. Olika former äro tänkbara för meddelande av de redogörelser, som kunna ifrågakomma. En metod är att genom regeringens försorg utgivas årsberättelser och andra periodiska sammanställningar av ifrågavarande slag. Dylika årsböcker förekomma i vissa främmande länder, såsom Förenta staterna och Holland. Hos oss innehåller Kungl. Maj:ts till riksdagen avgivna berättelse om vad i rikets styrelse sig tilldragit jämväl en, låt vara ytterst summarisk översikt över utrikesärendenas behandling. Dessutom hava tidvis (åren 1900—1904 samt 1912 och 1913) även i vårt land på utrikesdepartementets föranstaltande utgivits särskilda årsberättelser över departementets verksamhet i olika avseenden, innehållande, bland annat, närmare redogörelse för frågor rörande departementets, beskickningarnes och konsulatens organisation, svenskars ställning i utlandet, ingångna överenskommelser med främmande makter ävensom meddelanden rörande folkrättsliga frågor, handels- och sjörättsfrågor, skatte- och tullfrågor, m. fl. spörsmål som förekommit under året.

En annan utväg att lämna upplysningar angående den utrikespolitiska ställningen är att, då en fråga av större vikt rörande rikets förhållande till främmande makt är å bane, en särskild redogörelse för växlade noter och andra handlingar tryckes och framlägges för allmänheten.

Dylika »blå böcker» äro utomlands vanliga och hava även hos oss förekommit, senast vid ett par tillfällen under världskriget.

I fråga om nämnda slag av redogörelser anser kommittén det förtjäna tagas i övervägande, huruvida icke utgivandet av sådana bör återupptagas. Vad särskilt beträffar årsberättelser av sådan art som de av utrikesdepartementet tidigare utgivna, vill kommittén framhålla att de med ett något förändrat program otvivelaktigt kunna bliva till nytta. Något stadgande i grundlagen om utgivande av dylika periodiska publikationer kan dock enligt kommitténs mening icke anses påkallat. Det må här endast i förbigående anmärkas, att med den förändrade organisation, som utrikesdepartementet tilläventyrs kommer att erhålla i anledning av senast avgivna förslag i ämnet, det torde låta sig göra att utan annan särskild utgift för statsverket än tryckningskostnaden åstadkomma publicerande av här ifrågavarande periodiska redogörelser. Ej heller i fråga om utgivandet av »blå böcker» i fall som tilldraga sig särskilt intresse äro enligt kommitténs åsikt några konstitutionella föreskrifter erforderliga. Ombesörjandet av dylika publikationer torde i varje särskilt fall böra ankomma på regeringens omprövning.

En form för redogörelser av utrikespolitisk art, som vidare kan ifrågakomma, utgöres av muntliga meddelanden av regeringen till riksdagen. Erfarenheten har visat att dylika meddelanden kunna vara behövliga och nyttiga. Under de förflutna krigsåren har regeringen ock begagnat sig av detta medel för samverkan, vanligen vid mera formlösa, inom slutna dörrar hållna sammankomster med båda kamrarnas ledamöter samfällt. Dessa meddelanden torde visserligen kunna sägas hava varit påkallade av förhållandena under särskilt brydsamma tider, men otvivelaktigt kunna även eljest fall förekomma, där på regeringens initiativ ett meddelande till riksdagen lämpligen kan äga rum på annat sätt än genom en kungl. proposition. Formerna för sådana meddelanden böra då enligt kommitténs mening grundlagsenligt närmare regleras.

Någon anledning att bibehålla den nyssnämnda anordningen med sammanträde av båda kamrarna samfällt synes ej föreligga, utan torde meddelande böra lämnas i vardera kammaren. Kamrarnas sammanträden böra därvid kunna efter omständigheterna vara antingen offentliga eller slutna. Att bestämma om offentlighetens uteslutande torde i varje särskilt fall böra tillkomma Konungen, dock med rätt för kammare, till vilken meddelande framföres, att besluta sammanträdes hållande inom lyckta dörrar under samma förutsättningar som i allmänhet gälla för fattande av dylikt beslut.

Då det visat sig angeläget, att även andra frågor av större allmänt

intresse än de utrikespolitiska, exempelvis ärenden rörande folkhushållningen, kunna bliva föremål för redogörelser i nyss antydda former från regeringens sida, synes ej lämpligt att inskränka bestämmelserna om här ifrågavarande meddelanden att omfatta endast utrikespolitiska ämnen.

Vilken statsrådsledamot bör framföra meddelande av ett eller annat slag, torde böra bero av Konungens förordnande. I avseende å meddelanden, som röra utrikespolitiken, ligger det naturligtvis närmast till hands, att deras framläggande uppdrages åt ministern för utrikes ärendena.

Någon gång har förekommit, att de redogörelser, som regeringen lämnat riksdagen vid hemligt sammanträde, icke fått åtföljas av något som helst meningsutbyte. Detta förhållande, som stått i samband därmed, att de hemliga sammanträdena hittills saknat officiell karaktär, skulle, sedan de erhållit grundlagsenlig hemul, ej låta förena sig med riksdagens rätt och värdighet, utan böra, i överensstämmelse med den praxis, som råder i avseende å överläggning i anledning av svar å framställd interpellation, kamrarnas ledamöter äga rätt att yttra sig även i anledning av sådant meddelande, som här avses.'

Departementschefen. Allmänna synpunkter.

Den lösning av spörsmålet om åstadkommande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag på utrikespolitikens område, som kommitténs förslag innebär, synes mig på ett tillfredsställande sätt förverkliga de principer för en sådan samverkan, vilka av 1917 års konstitutionsutskott uttalades och av andra kammaren vid nämnda års riksdag vunno anslutning. På samma gång det bevarar den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på ifrågavarande område alldeles särskilt äro av nöden, tillförsäkrar det riksdagen medverkan i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i alla viktiga avgöranden. Förutsättningar synas härmed givna för att Sveriges utrikespolitik må kunna vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.

Utrikesnämnd.

Bland de olika huvudpunkter förslaget innefattar torde särskild vikt böra tillmätas de grundlagsförändringar, som avse en ombildning av det hemliga utskottet till en fast institution genom inrättandet av en riksdagens utrikesnämnd. Som av de föreslagna stadgandena i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen framgår, är denna nämnd tillärnad intaga en centralställning i det åsyftade utrikespolitiska samarbetet mellan regering och riksdag. För att nödig garanti skall finnas

för detta samarbete, så ofta det av omständigheterna påkallas, är det tydligt, att nämnden ej bör bibehålla något av den tillfälliga karaktär, som utmärker det hemliga utskottets organisation. Den bör därför årligen av riksdagen tillsättas; och ej nog med att den skall kunna fungera under pågående riksdag, bör den i överensstämmelse med sitt ändamål att vara till hands, här helst ett viktigt utrikespolitiskt ärende förekommer till avgörande, kunna sammankallas även under tider, då riksdag ej är samlad, utan att härför skall erfordras den vidlyftiga anordning med »förpuppad» riksdag, som under världskriget visat sig nödvändig. Ett oundgängligt villkor för att nämndens ledamöter verkligen skola kunna bilda sig ett grundat omdöme om de spörsmål, som föreläggas dem, är uppenbarligen, att de erhålla tillfälle att härom inhämta ingående kännedom, varför det bör åligga regeringen att meddela nämnden alla tlllgängliga handlingar och upplysningar. Den ömtåliga beskaffenheten av ett eller annat ärende bör, såsom av kommittén betonats, icke få utgöra anledning till dess hemlighållande för nämnden, då förbehåll i sådan riktning skulle omintetgöra syftet med hela institutionen. Den fullkomliga öppenhet med avseende på de utrikespolitiska ärendenas handläggning, som sålunda enligt de föreslagna bestämmelserna präglar förhållandet mellan regering och nämnd, utgör säkerhet för att på detta område intet viktigt avgörande träffas utan att riksdagens förtroendemän därom hållits underrättade och fått tillfälle att giva uttryck åt de meningar, som inom densamma äro representerade. För att icke skapa en mindre lämplig isolering mellan nämndens ledamöter och riksdagen synes det välgrundat att, i likhet med vad kommittén föreslagit, den tystnadsplikt, som bör tillkomma ledamöterna, endast i de fall stadgas som ovillkorlig, då regeringen på grund av de avhandlade ärendenas natur finner skäl att påbjuda tystnadsplikt. Härigenom öppnas möjlighet för nämndens medlemmar att med den varsamhet, som alltid bör iakttagas vid behandlingen av de frågor det här gäller, i främsta rummet samråda med kamrater inom riksdagen om vad som förekommit vid nämndens sammanträden, där sådant utan olägenhet kan ske.

Vad beträffar nämndens verksamhetsformer har kommittén med rätta framhållit, att i hela dess karaktär av en med regeringen rådplägande församling ligger, att den i avseende på organisation och arbetssätt ej bör intaga samma ställning, som tillkommer ett riksdagsutskott. Något nämndens konstituerande med särskild ordförande har alltså icke i de föreslagna grundlagsbestämmelserna förutsatts. Skall önskvärd samverkan mellan regeringen och representationens förtroendemän kunna bevaras, synes det nämligen vara ett grundvillkor, att överläggningarna er-

hålla formen av ett samråd under Konungens ledning med de ledamöter av regeringen, som företrädesvis hava befattning med utrikesärendena, nämligen statsministern och utrikesministern, samt i särskilda fall även med andra statsrådets ledamöter. I nämndens intima samarbete med regeringen ser jag, i likhet med kommittén, såväl en utväg att bereda nämndens ledamöter den bästa inblick i utrikesärendena som en garanti för att den verkliga ledningen av utrikespolitiken bibehålles hos den ansvariga regeringen. Icke utan skäl har av kommittén anmärkts, att detta samarbete bäst synes främjas, om överläggningarna i allmänhet bliva av förtrolig och tvångsfri art, varför det vore lämpligt att möjlighet bereddes för diskussioner, som till sitt sakliga innehåll icke bleve protokollförda. Enligt de grundsatser i fråga om protokollsföringen, som av kommittén uttalas, borde beslut härom, då omständigheterna det föranleda, kunna fattas av den, som leder nämndens förhandlingar, men detta beslut borde alltid förut tillkännagivas, för att nämndens ledamöter skulle vara underrättade om att deras yttranden vore ämnade att protokollföras. Ledamot, som själv framställt yrkande därom, borde likaledes äga rätt att få sitt yttrande taget till protokoll. Det synes mig ligga i sakens natur, att dessa av kommittén omfattade grundsatser i fråga om protokollsföringen skola vinna tillämpning, ehuru uttryckligt stadgande därom i grundlagen ej föreslås.

I fråga om det sätt, varpå bestämmelserna om utrikesnämnden blivit i detalj utformade av kommittén, finner jag ej anledning till annan erinran, än att i § 50 riksdagsordningen torde böra uttalas, att i händelse av Konungens förordnande om nya val till endera kammaren eller båda, nämndens ledamöter utan hinder därav bibehålla sina befattningar.

Regeringsformen § 12.

Den ställning till regering och riksdag, som tilldelats den föreslagna utrikesnämnden, har icke saknat betydelse vid utformandet av stadgandena rörande den delaktighet i fråga om utrikesärendens avgörande, som bör tillkomma riksdagen själv. Enligt de bestämmelser som föreslagits till införande i § 12 regeringsformen skola alla överenskommelser av större vikt framläggas för riksdagen till godkännande. I likhet med kommittén anser jag, att det varit önskvärt om denna princip utan reservation kunnat upprätthållas. Av skäl som kommittén anfört torde detta dock icke låta sig göra. Fall kunna tänkas, där ett ärendes brådskande natur motiverar, att även en viktigare överenskommelse avslutas av regeringen på egen hand under tid då riksdag ej är samlad. Med ännu rådande osäkerhet i fråga om en blivande ordning av de mellan-

folkliga förhållandena och den atmosfär av misstro, som följaktligen ännu präglar det internationella läget, synes därjämte möjlighet böra finnas för regeringen att i undantagsfall på egen hand ingå överenskommelse, även vid tidpunkt då riksdagen är samlad, i ett ämne, som är av den grannlaga natur att ur sådan synpunkt starka skäl tala emot att överenskommelsen framlägges för riksdagen och därigenom i viss mån vinner offentlighet. Betänkligheter mot en ordning, sådan som den nu nämnda, synas desto mindre vara för handen, som enligt de föreslagna bestämmelserna om den av riksdagen tillsatta utrikesnämnden denna städse skulle hava att uttala sig innan ett viktigare utrikespolitiskt avgörande äger rum.

Regeringsformen § 105.

I ett visst samband med bestämmelserna om utrikesnämnden stå även de föreslagna stadgandena i § 105 regeringsformen angående konstitutionsutskottets rätt att utfå sådant särskilt protokoll, som i § 9 omförmäles. På samma gång ett förtydligande och en utvidgning föreslagits i fråga om konstitutionsutskottets rätt i nämnda avseende synes nödvändigheten av att tystlåtenhet i vissa fall iakttages rörande utrikespolitiska spörsmål kräva, att för Konungen stadgas uttrycklig prövningsrätt, huruvida hinder möter att bifalla av konstitutionsutskottet framställd begäran om utfående av särskilt protokoll. Betänkligheten mot Konungens prövningsrätt i detta hänseende torde, i enlighet med vad kommittén framhållit, i väsentlig mån minskas med hänsyn till den rätt, som stadgats för utrikesnämnden dels att taga del av alla viktigare utrikesärenden och följaktligen även av dem som avhandlas i särskilt protokoll, dels att yttra sig för den händelse av utskottet begärt protokoll skulle av Konungen vägras.

Frågan om ändring av § 13 regeringsformen.

I det kommittén meddelade uppdraget ingick även att utarbeta förslag till sådan ändring av § 13 regeringsformen, som bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av rikets neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp. Något förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen har emellertid ej av kommittén utarbetats, utan har den ansett sig äga anledning hemställa om befrielse från sitt uppdrag i denna del. Till stöd för denna ståndpunkt anför kommittén följande:

'Kommittén har kommit till den uppfattning, att nuvarande tidpunkt icke väl lämpar sig för upptagande av det härvid åsyftade spörsmålet om riksdagens medbestämmanderätt i fråga om krig och fred. Sedan kommit-

tén utsetts, har inträffat en viktig tilldragelse, som tilläventyrs kan komma att utöva ett väsentligt inflytande på nämnda spörsmål. Ett stort antal stater, tillhörande den ena av de maktgrupper, som varit indragna i världskriget, har i samband med inbördes förhandlingar rörande blivande fredsslut för kort tid sedan enats om ett förberedande utkast till grundstadgar för ett nationernas förbund, bestående av dessa stater jämte andra, som förutsättas komma att inbjudas att inträda i förbundet. I detta utkast åsyftas förpliktelse för varje till förbundet ansluten stat att i vissa fall — framför allt då någon medlem av förbundet bryter sina i förbundsfördraget åtagna skyldigheter i avseende å fredstillståndets bevarande — deltaga i en av förbundets centralorgan mot fördragsbrytaren inledd aktion, innefattande eventuellt även militära åtgärder. Huruvida Sverige kommer att inträda i ett förbund av denna art kan icke för närvarande med säkerhet bedömas. Men för den händelse så skulle bliva fallet, är det tydligt, att grundlagsbestämmelser, som under alla förhållanden gjorde ett militärt inskridande mot annan stat beroende av riksdagens medverkan, svårligen läte förena sig med den varje förbundsmedlem åliggande förpliktelsen att under vissa eventualiteter ofördröjligen ställa till förbundets förfogande någon del av sin krigsmakt. Att för närvarande förbereda sådana grundlagsbestämmelser kan då näppeligen vara lämpligt, utan det vill synas, som om frågan härom borde anstå till dess det visat sig, huru bestämmelserna för ett nationernas förbund slutligen utformas, och huruvida Sverige kommer att tillhöra förbundet. I sådan händelse torde böra komma under övervägande, i vad mån såväl § 13 som § 74 regeringsformen böra anpassas efter förbundsvillkoren, något som icke utesluter att samtidigt den tanke, som ligger till grund för kommitténs uppdrag, kan i visst avseende vinna beaktande, likasom denna tanke, därest det visar sig, att landet ej skulle komma att tillhöra ett nationernas förbund, då bör i hela sin omfattning upptagas till förnyat övervägande. Vid nu angivna förhållanden har kommittén trott sig äga anledning att hemställa om befrielse från uppdraget att utarbeta förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen. Den har ansett sig desto mer oförhindrad att förorda ett uppskov med omarbetandet av denna paragraf, som det enligt dess enhälliga mening i våra dagar måste anses uteslutet, att Sveriges konung skulle — bortsett från de förhållanden, vilka såsom nyss antytts kunna bliva en följd av landets inträde i ett nationernas förbund — börja krig utan att genom samråd med riksdagen eller dess förtroendemän av skilda meningsriktningar förvissa sig om, att den allmänna folkmeningen finner ett dylikt steg oundvikligt.'

I överensstämmelse med kommitténs ståndpunkt anser jag mig kunna förorda, att frågan om revision av § 13 regeringsformen får tills vidare anstå. Vad kommittén anfört synes mig giva stöd för dess mening, att även om denna fråga icke nu erhåller sin definitiva lösning, det likväl måste anses uteslutet, att hittillsvarande bestämmelser i § 13 regeringsformen skulle kunna i realiteten medföra något åsidosättande av riksdagens och den allmänna folkmeningens ställning i en så utomordentligt viktig fråga. Till de garantier för riksdagens faktiska medbeslutanderätt i en sådan fråga, vilka redan finnas bland annat i § 74 regeringsformen komma genom de av mig nu förordade förslagen om riksdagens medverkan vid traktater och om utrikesnämndens hörande i alla viktigare utrikesärenden en ytterligare förstärkning av riksdagens ställning på hela det utrikespolitiska området, vilken ovillkorligen måste göra sig gällande, i all synnerhet i ett så utomordentligt avgörande som det, varom § 13 regeringsformen handlar. Härtill kommer, att frågan om Sveriges ställning till nationernas förbund numera inträtt i ett mera aktuellt skede, i det att Kungl. Maj:t på inbjudan av de stater, vilka sinsemellan uppgjort det av kommitterade berörda förslaget till grundstadgar för ett sådant förbund, numera utsett delegerade att för Sveriges vidkommande deltaga i vissa härmed sammanhängande överläggningar.» *Departementschefen.*

Föredraganden uppläste härefter det av kommittén utarbetade förslag till ändrad lydelse av §§ 12, 54 och 105 regeringsformen, §§ 38, 55, 56 och 74 riksdagsordningen samt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen ävensom den av kommittén föreslagna ändrade lydelsen av § 50 riksdagsordningen med sådan jämkning, som föredraganden i det föregående omnämnt; och hemställde föredraganden, att förslaget i den sålunda upplästa avfattningen måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan täcktes Hans Maj:t Konungen förordna att till riksdagen skulle avlåtas proposition av den lydelse bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gustaf Sandström.