

Nr 53.

Av herr **Palmstierna** m. fl., om skrivelse till Kungl. Maj:t angående ett närmare befästande av samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter.

Det nu pågående kriget har med förfärande tydlighet ådagalagt, hur bristfälligt staternas utrikespolitiska ledning handhaves. Diplomaten har i händerna på ett fåtal personer icke förmått avvärja den allvarliga konflikten utan snarare på grund av sin möjlighet att arbeta i så gott som fullständig hemlighet och utan kontroll föranlett missförstånd och tvister, vilka varit ägnade att förvärpa situationen. Och folken, vilkas tillvaro är insatsen i det blodiga spelet, blevo fullständigt överraskade i sin fredliga ro av mobiliseringskallelserna. De visste icke om att det mellanfolkliga läget utvecklats därhän, att ett krig, som hotade hela Europas med möda uppbyggda kultur, kommit inom möjlighetens gräns.

Nu få folken dyrt betala sin ovetenhet, och det är med grämselse de erfara, att kriget måhända kunde ha undgåts eller begränsats, därest de själva känt till vad som försiggick och i tid ingripit för att avveckla de aktuella tvistigheterna och ordnat det mellanfolkliga förhållandet på sådant sätt, att uppkommande intressemotsättningar kunnat utjämnas med andra medel än våldets. Också har inom de olika staterna spontant uppstått en strävan att åvägabringa ändring härutinnan, så att icke en bristfällig diplomati och obehörig hemlighetsfullhet i fråga om utrikespolitikens utövning må bidraga att skapa situationer, ur vilka kriget framkommer såsom något till synes oundvikligt.

Man finner det vara fullständigt abnormt att i en tid, då folkens självstyrelse i fråga om lagstiftning, beskattning och förvaltning vinner alltmer ökad terräng, dess förhållande till andra nationer väsentligen skall

bestämmas av oansvariga monarker eller ett fåtal personer, vilkas handlingar, insvepta i hemlighetsfullhet, icke ens i deras huvuddrag kunna följas och kontrolleras. Detta system är föråldrat, och folken böra ej längre frångas inflytande och ansvar i fråga om statsstyrelsens handhavande av förhållandet till främmande makter.

Också inom det svenska folket har man under de senaste åren kunnat förmärka en växande stämning av otillfredsställelse över, att dess utrikespolitik handhaves efter samma system som eljes i Europa nu visat sina ödesdigra verkningar. Förnimmelsen av att leva i okunnighet om vad som sker skapar en känsla av osäkerhet och misstillit till ledningen, och detta kan i allvarliga ögonblick lända oss till obotlig skada. Den nuvarande krisen har f. ö. givit även oss åtskilliga mycket betydelsefulla rön, som framtvinga en förändring av förhållandet mellan regering och riksdag i fråga om utrikespolitiska angelägenheter. Det har förekommit sådant under krisens förlopp, som icke bort undandragas riksdagens eller dess förtroendemäns omedelbara kännedom. Vi äro följaktligen nödsakade att för framtiden åstadkomma en bättre samverkan mellan statsmakterna och att utfinna de lämpligaste formerna härför. Därvid gäller det å ena sidan att hålla riksdagen i kontinuerlig förbindelse med vad som sker, så att inga överraskningar inträffa och till förhindrande av att politiken ledes i en riktning som nationens flertal icke gillar och att å andra sidan undvika att härunder den verkställande myndighetens rörelsefrihet begränsas på ett sätt, som icke gagnar landet i sin helhet.

För närvarande är riksdagens kännedom om vad som sker på utrikespolitikens fält så gott som ingen. Folkets representanter veta liksom övriga av landets medborgare icke mycket mer än vad tidningspressen meddelar, och tillförlitligheten härav är, som bekant, icke den bästa, liksom också pressens kunskapskällor ha sin begränsning. Vid tiden för 1911 års kris, vilken redan den var nära att sätta världen i brand, kände svenska folket bra litet vad som försiggick ute i världen, och krigsutbrottet år 1914 kom för det långt övervägande flertalet av vårt folk såsom en fullständig överraskning. Vi ha mycket litet sysslat med utrikespolitiken inom den svenska folkrepresentationen. Man måste ge den engelska ministern i Stockholm, sir *C. Spring-Rice*, rätt, när han i en skrivelse till sir *Edward Grey* den 28 november 1911 förklarar, att i vår riksdag »äro debatter rörande utrikespolitiken mycket sällsynta».

Kunskap om landets utrikespolitiska ledning får den svenska riksdagen f. n. under synnerligen bristfälliga former och, vad särskilt den löpande

handläggningen av ärendena angår, i så ringa omfattning att man tryggt kan säga, att riksdagen så gott som ingenting vet.

Rörande det som redan skett och som återfinnes uti de »särskilda protokoll», vilka enligt § 9 R. F. föras »där rikets säkerhet eller eljes synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angå rikets förhållande till främmande makt», »må» dessa kunna av konstitutionsutskottet »fordras (§ 105 R. F.) endast i det fall som rör *allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser*». Det är givet, att denna formulering i hög grad åtsnörper K. U:s möjlighet att få veta någonting om vad Kungl. Maj:t beslutat under den period protokollsgranskningen innefattar. Härtill kommer, att det torde vara ovisst i vad mån K. U. kan infordra protokoll, vilka angå regeringsbeslut, som fattas under löpande riksdag.

Denna i vår författning nedlagda tendens att hålla riksdagen på avstånd från utrikespolitiken iakttar man också uti stadgandena rörande de »särskilda deputerade» vilka omnämns i § 54 R. F. Det är konungen som tillkallar dessa, och de överlägga endast »om ärenden dem han prövar bära hemliga hållas» och de äga »icke makt att fatta beslut» utan blott att »avgiva yttranden över de mål, konungen dem meddelar». Det torde också ha visat sig, att detta s. k. »hemliga utskott» icke hållits nnderkunnigt om viktiga avgöranden och händelser utan att det berott helt av Kungl. Maj:ts skön vad det fått veta. Under 1914 års riksdag lära blott två sammanträden ha hållits. Någon *rätt* att under tysthetsed få erfara mer, ger icke regeringsformen åt de förtroendemän, som tillhöra ett hemligt utskott.

Att man även från den nuvarande regeringens sida funnit, att formerna för detta utskotts verksamhet icke motsvara vad som kräves, torde man måhända kunna spåra däri, att under den andra riksdagen under krisen — 1915 års riksdag — i stället för ett hemligt utskott tillkallades partiernas förtroenderåds ledande män att med regeringens ledamöter överlägga om angelägenheter av större vikt. Men det är bekant, att icke heller detta förfarande lämnat tillräckliga garantier, att riksdagen meddelas sådant som icke bort undanhållas densamma.

Andra utvägar att få erfarenheter om utrikespolitikens handhavande erbjuda interpellationsdebatter och meddelanden, som regeringen vare sig inför öppna eller slutna dörrar lämnar riksdagens kamrar. Det som meddelas inför offentligheten sker emellertid ofta i orakelmässig form, och sammanträden inför slutna dörrar är man obenägen för, isynnerhet om debatt kan befaras. Därpå gav 1915 års riksdag bekräftelse. »Blå böcker» rörande vår utrikespolitik motsvarande de vilka förefinnas i utlandet, saknas

som bekant hos oss, och det är endast trontalets stereotypa omnämnande av förhållandet till främmande makter och utrikesdepartementets meddelanden om ingångna avtal, som innebära något inregistrerande hos riksdagen, att vi äga utrikespolitik.

Att riksdagen i så ringa mån tillerkännes rätt att få del av hur landet styres i utrikespolitiskt hänseende sammanhänger naturligtvis därmed, att utomordentlig stor makt enligt grundlagen lämnas åt Kungl. Maj:t. Konungen äger icke endast »makt att fatta och utföra beslut» som röra krig och fred, enligt § 13 R. F., utan han äger också enligt § 12 »att i avhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan statsrådet däröver blivit hörd». Det är i endast i den mån riksdagens lagstiftningsmakt och rätt att utöva svenska folkets urgamla rätt att sig sjävt beskatta, som det för Kungl. Maj:t är nödvändigt att låta riksdagen få del av internationella uppgörelser. Men hela serien av traktater och avtal vare sig de röra spörsmålet om skiljedomsavtal eller innebära förpliktelser under vissa förhållanden att med militär styrka inskrida, är undandragen från riksdagens inflytande.

En jämförelse med våra svenska förhållanden och vad i utlandet i motsvarande avseenden är stadgat — se vidfogad utredning — visar, att i Sverige folkrepresentationen har betydligt mindre möjlighet att göra sig gällande i fråga om landets utrikespolitiska ledning än ett stort antal andra stater, hos vilka utvecklingen mot folklig självstyrelse vunnit former, vilka äro i hög grad värda att uppmärksammas.

De förslag till att för framtiden skapa ett bättre och mer ordnat samarbete mellan regering och riksdag, vari denna framställning utmynnar, kunna emellertid icke på ärendets nuvarande stadium föreläggas i så utarbetad form att omedelbara beslut kunna av riksdagen fattas, utan är det nödvändigt att här begränsa framställningen till vissa bestämda önskemål.

Det första av dessa gäller att få en mer effektiv granskning av regeringens åtgärder i utrikespolitiskt avseende än för närvarande. Härtill hör, att konstitutionsutskottets rätt att få del av de särskilda protokollen rörande rikets förhållande till främmande makter utvidgas att omfatta samtliga av dem. Det bör icke längre vara så att protokoll över händelser, vilka utskottet på ett eller annat sätt ryktesvis fått kännedom om, äro de enda som utlämnas, utan samtliga böra delgivas utan anfordran. Endast så kan en verklig granskning ske och riksdagen få möjlighet att uttala sig om de råd regeringens medlemmar lämna konungen. Är det nödvän-

digt kunna vissa av dessa protokoll föredragas under tystnadsplikt och ärendet i sin fortsättning av riksdagen behandlas inför slutna dörrar.

Vidare är det önskvärt, att Kungl. Maj:t varje år i ett memorial avger en särskild berättelse över det som tilldragit sig i utrikespolitiskt avseende. De kortfattade meddelanden, vilka för närvarande ingå uti den allmänna berättelsen över vad i riket sig tilldragit, är långt ifrån till fyllest. Det är en samlad bild av Sveriges relation till främmande makter i kommersiellt såväl som i judiciellt och andra avseenden som kräves, och ingångna avtal böra icke blott inregistreras såsom nya data i en kalender, utan deras innebörd och anledningen till deras avfattning i mer betydelsefulla punkter böra angifvas. Det är t. ex. märkligt, att de olika skiljedomsavtalen aldrig varit föremål för dylik beskrivning. Vidare bör i denna berättelse också inflyta meddelanden rörande sådana kända avtal eller överenskommelser med andra makter, eller omständigheter i övrigt, vilka kunna ge en vägledning för bedömande av den internationella situationen, och vilka för riksdagen synas vara av värde att känna till.

Än mer betydelsefullt är likväl, att riksdagen äger möjlighet att vare sig i sin helhet eller genom sina förtroendemän äga kännedom om de aktuella utrikespolitiska spörsmålen och regeringens förestående behandling av viktiga ärenden av detta slag. Det skall icke vara beroende enbart av Kungl. Maj:ts goda vilja, om riksdagen över huvud får veta någonting rörande frågor, som måhända för hela landets framtid äro av genomgripande betydelse.

För att åstadkomma ett bättre sakernas tillstånd härutinnan, synes det vara nödvändigt att inom riksdagen skapa ett särskilt organ, ett utskott, med vilket regeringen kan förhandla rörande de utrikespolitiska ärendena. Detta utskott bör emellertid icke i likhet med det s. k. hemliga för sin tillkomst vara beroende av konungens önskan utan väljas varje år i likhet med övriga utskott och företräda riksdagen i dessa angelägenheter.

Det nya utrikesutskottet skulle konstitutionellt sett träda i stället för de »särskilda deputerade» som utses enligt § 54 R. F., och till detta har Kungl. Maj:t att vända sig rörande alla sådana frågor, vilka omnämnas uti nämnda paragraf. Därigenom att utskottet väljes varje år och alltid finnes tillstädes under den tid, då riksdagen är sammankallad, vinnes också den fördelen, att den diskussion, som uppstår rörande anledningen till att Kungl. Maj:t av riksdagen äskar särskilda deputerade, undvikas.

Det torde kunna förutsättas, att respektive partiledare kommer att taga plats i detta utskott, varför de partiledaresammanskomster med regeringsledamöter, vilka på senaste tiden förevarit, nu kunna försiggå under de ordnade former ett utskotts verksamhet möjliggör.

Emellertid bör det nya utskottet icke endast avses för att mottaga de sekreta upplysningar Kungl. Maj:t önskar lämna till riksdagen, utan detta bör tillerkännas rätt att hos Kungl. Maj:t på eget initiativ inhämta upplysningar, vilka anses önskvärda för kännedomen om våra utrikespolitiska förhållanden. Utan att sådan rätt grundlagsstadgas synes det för riksdagen vara omöjligt att under alla omständigheter få kännedom om vad som försiggår. Utskottet bör alltså kunna infordra samtliga de handlingar det anser sig behöva och i övrigt kunna inhämta upplysningar och utredningar, som för dess verksamhet befinnas nödvändiga. Givetvis kan detta material delvis vara av sådan beskaffenhet, att det antingen på grund av överenskommelse med främmande makt eller emedan det eljes är för riket önskvärt att det icke yppas böra hemlighållas, och bestämmandet härav synes böra ligga i regeringens hand, varför denna, när så kräves, må av utskottets ledamöter begära tystnadsplikt. Det bör vidare vara utskottet medgivet att hos Kungl. Maj:t direkt göra framställningar och begära förslag rörande spörsmål, vilka angå våra utrikespolitiska förhållanden och som icke äro av sådan beskaffenhet, att de med fördel kunna offentligt debatteras.

Till utrikesutskottet böra dessutom av kamrarna remitteras alla framställningar från regeringen eller enskilda motionärer, vilka angå hithörande ämnen och som avgivits till riksdagen eller någon av dess kamrar. I vanlig ordning skall utskottet över dessa avgiva utlåtanden m. m. Utskottet bör också självt äga motionsrätt till riksdagen i likhet med andra utskott.

Nu är riksdagen emellertid icke samlad hela året och utrikesutskottet skulle följaktligen vara ur funktion mången gång, då det kanhända som allra bäst behövdes. För att råda bot härpå kan man antingen finna sådan form för en ajournering av riksdagen, att den lätt kan sammanträda eller också ordna det så, att utskottet kan sammanträda även då riksdagen icke är samlad. Sannolikt är det bäst att begagna båda dessa utvägar, emedan det *dels* kan under alla omständigheter i vissa tider vara behöfligt att kunna efter några få dagar inkalla riksdagen, något som ej kan ske då denna blivit upplöst och *dels* emedan utskottet när som helst kan behöva tillkallas, även om en så stor apparat som riksdagens inkallande varken anses behöflig eller, med hänsyn till det uppseende det kunde väcka,

vore önskvärd. Det bör följaktligen utredas på vad sätt en ajournering av den svenska riksdagen må kunna på fördelaktigaste sätt anordnas och hur ett utskott av angiven beskaffenhet må kunna vara i verksamhet även under tid, då riksdagen icke är samlad.

Den närmare utformningen av vissa av dessa stadgar torde först efter ingående utredning kunna angivas.

På grund av det anförda hemställes alltså,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning rörande ovan angivna förslag, vilka avse att närmare befästa samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter, samt

*att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga de förslag till ändring av rikets grundlagar och de stadganden i övrigt, vartill denna utredning må för-
anleda.*

Stockholm den 24 jan. 1916.

Erik Palmstierna.

Hj. Branting.

Rickard Sandler.

Bilaga.

Anteckningar rörande behandlingen av utrikespolitiska spörsmål hos riksdagen i vissa stater.

Belgien.

Den belgiska författningen ger monarken rätt att avsluta freds-, allians- och handelstraktater. Han meddelar dessa till kamrarna så snart statens intresse och trygghet medge detta. Denna författningsbestämmelse tolkas i praxis på det sätt, att i monarkens skön endast valet av tidpunkt för meddelandet lägges, medan det förväntas att ett sådant i varje fall kommer att avgivas.

Handelstraktater och sådana vilka kräva anslag eller som beröra belgiska medborgares enskilda intressen få icke gällande kraft förrän de godkänts av kamrarna.

Intet överlämnande, utbyte eller förvärfv av territorium kan göras utan kamrarnas samtycke. Under inga förhållanden kunna hemliga klausuler i ett avtal göra dess beslutade offentliga delar ogiltiga.

Traktater och konventioner pläga framläggas för representanternas hus i samband med de propositioner, angående vilka kamrarnas bifall måste inhämtas. Propositionerna undergå i regel samma utskottsbehandling som övriga framställningar från regeringen och remitteras till någon specialkommission vanligen bestående av 5 ledamöter. Denna avger ett betänkande i ärendet till huset.

Tillvägagångssättet är detsamma i senaten, dock med det undantaget att denna har permanenta utskott tillsatta för hela sessionen. Ett av dessa fungerar som utrikesutskott och dit skickas alla traktater och avtal med främmande makter.

Kamrarna kunna icke ändra traktater, endast godkänna eller förkasta dem.

Regeringen avger ett memorandum rörande resp. traktater m. m. men kan vägra att utlämna meddelanden av annat slag.

De belgiska kamrarna ha ingen stadgad rätt till omedelbar kontroll över regeringens utrikespolitik eller över det sätt varpå internationella spörsmål, vilka angå landet, behandlas av densamma, men ministrarna pläga avge meddelanden i någondera kammaren rörande dessa angelägenheter, och parlamentsmedlemmarna kunna vare sig i samband härmed eller eljes genom interpellationer och då utrikesbudgeten behandlas dryfta regeringens utrikespolitik.

Danmark.

Enligt art. 18 i 1866 års författning har danske konungen rätt att avsluta och uppsäga traktater utan att riksdagens hörande påkallas, försåvida icke traktaten gäller avstående av territorium eller förändring av befintlig lag, i vilka fall riksdagens bifall först måste inhämtas. I regel ratificeras icke traktater som fordra

ny eller ändrad lagstiftning eller som förutsätta utgifter, innan de godkänts av riksdagen.

Några särskilda stadganden för hur behandlingen av hithörande ärenden skall äga rum finnas icke i annan mån än att art. 65 § 2 i författningen och art. 40 i 1867 års arbetsordning för folketinget samt art. 42 i 1895 års arbetsordning för landstinget stadga, att kamrarna kunna i händelse så anses behöfligt föra slutna förhandlingar. Emellertid synas dessa stadganden icke ha tagits i bruk, utan förfaringssättet vid sådana tillfällen plägar antingen vara, att utrikesministern inbjuder riksdagens medlemmar att å angiven tid erhålla ett konfidentiellt meddelande av honom, eller att resp. kammare själv konstituerar sig såsom utskott.

Danska riksdagens arbetsordning har nämligen icke något stadgande om maximiantalet medlemmar i resp. utskott, och intet hindrar en kammare att besluta tillsättandet av ett utskott, vari samtliga kammarens ledamöter ingå. Såsom exempel härpå må anföras, att år 1902, då förslag förelåg att till Förenta staterna sälja Danska Västindien, beslöts att ärendet skulle företagas vid två »läsningar» och att dessförinnan kammaren konstituerade sig såsom utskott. Givetvis äro dessa överläggningar liksom alla utskottsförhandlingar slutna.

»I Storbritannien har utvecklingen, som bekant fört dithän, att »The Cabinet» utnyttjar kronans gamla rättigheter i fråga om utrikespolitiken och dessa utövas med relativt ringa inblandning från parlamentets sida, enär den praxis, vilken tillämpas att fråga ministrarna, ger underhuset möjlighet att erfara den kurs dessa följa i utrikespolitiken och att tillkänna giva sitt misstroende om det ogillar densamma» (lord Bryce 31 januari 1912). »I den mån en tendens giver sig tillkänna att hålla de utrikespolitiska angelägenheterna utanför de partipolitiska fejderna har emellertid en plausibel förevändning att alltmer undandraga dem från parlamentets insyn kunnat förmärkas» (Arthur Ponsonby M. P. 1915).

England.

Parlamentet erhåller — utom genom förfrågningar — kännedom om utrikespolitiken genom de »blå böcker», vilka publiceras av regeringen vid förekommande fall, och varje riksdag ägnas någon debattdag uteslutande häråt, men ett särskilt utskott eller särskild anordning i övrigt för att underlätta parlamentets kontroll av utrikespolitiken finns ej. Den engelska kabinettstyrelsen har ifråga om förhållandet till främmande makter lämnat en synnerligen vidsträckt befogenhet i regeringens hand. Att anordningen icke befunnits tillfredsställande framgår av en resolution i underhuset år 1911, vilken föranlett regeringen till vissa utredningsarbeten och åtgärder att ordna ett bättre samarbete mellan regeringen och parlamentet.

Enligt Frankrikes författning är det presidenten, vilken uppgör och ratificerar traktater med främmande makter. Dessa traktater skola därefter meddelas till senaten och deputeradekammaren så snart detta är möjligt med behörig hänsyn därvidlag tagen till statens säkerhet och intressen. Freds- och handelstraktater och sådana, vilka beröra statens finanser, enskildas förhållanden eller franska medborgares egendom utomlands bli gällande först sedan de godkänts efter votering av båda kamrarna. Intet avträdande, utbyte eller förvärv av territorium må ske utan att detta genom särskild lag stadfästes.

Frankrike.

Det bör emellertid anföras, att Berlintraktaten av den 13 juli 1878 ratificerades av presidenten och promulgerades utan att parlamentets bifall först inhämtats. Antagligen kunde detta försiggå, emedan nämnda traktat icke ansågs tillhöra någon av de anförda kategorierna.

Deputeradekammaren tillsätter sexton stora utskott vid början av varje ny legislatur, för att verkställa utredning och avlämna rapport rörande frågor tillhörande olika departement och vilka föreläggas parlamentets beprövande. Ett av dessa utskott är »La Commission des Affaires extérieures et coloniales». Denna tillsättes för hela fyraårsperioden och består av 44 medlemmar, tillsatta av de skilda politiska partierna i proportion till deras politiska styrka. Valet konfirmeras av kammaren. Detta utskott behandlar icke utrikesbudgeten, emedan de årliga anslagen under denna tillhöra »la Commission du Budget». Utskottet ägnar sig nämligen uteslutande åt de spörsmål, vilka omedelbart sammanhånga med utrikespolitiken, och avger rapporter härom till kammaren. Det må tillkalla vem som helst, vilken anses kunna lämna upplysningar av värde för överläggningarna, men ifall denna innehar någon officiell befattning måste vederbörande minister först lämna sitt tillstånd, varvid stundom föreskrives, att tjänstehemligheten icke må yppas. En minister kan också anmodas att infinna sig hos utskottet för att lämna upplysningar angående den förda politiken och ehuru han inte är tvungen att åtlyda detta, men en dylik vägran strider alldeles mot franska parlamentets sedvänjor. Alla handlingar utskottet behöver lämnas dess ordförande av vederbörande minister. Skulle denne emellertid finna, att det vore till skada för staten att överlämna viss handling, meddelas ordföranden detta, och i regel biträder han ministrernas mening. Skulle utskottet därmed vidhålla sin begäran, förelägges ärendet inför kammaren. Skulle denna understödja utskottet, blir resultatet sannolikt en ministerkris.

Under särskilda omständigheter kan utskottet av kammaren tillerkännas befogenhet att utöva en undersökningskommissions funktioner och tillkalla vittnen, som kunna höras på ed, och undersökningarna kunna beröra personer såväl inom som utom landet.

Uti senaten finns intet sådant permanent utskott som i deputeradekammaren, utan en speciell kommission brukar tillsättas, när ärenden rörande utrikespolitiken skola behandlas i utskott. Understundom, särskilt när ärendet är brådskande, plägar det hänskjutas till senatens finansutskott. Samma bestämmelser i fråga om handlingars utfående, personals inkallande etc., som gälla för deputeradekammarens utskott följas också under senatkommissionens arbete.

Deputeradekammarens stora budgetsutskott, bestående av 44 medlemmar, vilket utses blott ett år i sänder, behandlar utrikespolitiken i den mån anslags-spörsmål äro förknippade med densamma. I slutet av varje år plägar utskottet lämna en värdefull översikt av den franska politiken under dess verksamhetsperiod.

Interpellationer angående utrikespolitiken framförda av parlamentsmedlemmar antingen såsom enskilda eller i egenskap av representanter för någon politisk grupp äro mycket vanliga. Ofta föranleda dessa omedelbart svar av utrikesministern eller begär denna kammarens medgivande, att svaret må uppskjutas till någon senare tidpunkt eller att det må göras i samband med behand-

lingen av andra utrikespolitiska angelägenheter, så att en allmän debatt om utrikespolitiken må komma till stånd.

I Holland har den konstitutionelle monarken ensam rätt att förklara krig och att sluta fred, men generalstaterna ha möjlighet att vägra de för krigs förande erforderliga medlen. Monarken avslutar och ratificerar alla traktater med främmande makter och meddelar deras innehåll till parlamentet, så snart han finner denna åtgärd vara förenlig med statens intressen.

Holland.

Traktater, vilka angå förändringar av statsterritoriet, eller kräva utgifter eller beröra angelägenheter, varom laga föreskrift redan finnes, ratificeras emellertid icke förrän de vunnit generalstaternas gillande. Det händer ofta, att någon av kamrarna tillsätter en särskild kommission för att utreda, huruvida resp. traktat är förenlig med statens intresse; om den är av natur att påkalla kammarens stadfästelse, i vilket fall regeringen anmodas att därom framställa proposition; eller om den eljes är sådan, att kammaren bör förorda dess ratificerande.

Det må här anföras, att 1908 års Nordsjötraktat efter prövning i kommission icke ansågs vara av natur att behöva underställas generalstaterna.

Vad behandlingen av utrikespolitiska spörsmål i övrigt angår, så plägar första kammaren vid besvarandet av trontalet och den andra vid föredragningen av utrikesbudgeten årligen avhandla dessa angelägenheter.

Tidigt på hösten avlämnar utrikesministern till andra kammaren en »orangebok», i vilken redogöres för departementets verksamhet under budgetsåret. Denna underkastas nu närmare utredning uti en av de fem sektioner varje kammare uppdelas uti och blir i första hand omhändertagen av den särskilt utsedde rapportören. Samtliga rapportörer för de fem sektionerna bilda gemensamt ett utskott, vilket för kammaren framlägger budgeten i den gestalt denna fått efter behandlingen i resp. sektioner. Med regeringen försiggår under arbetet vare sig muntligt eller skriftligt ett utbyte av meningsyttringar rörande speciella spörsmål, och dessa uttalanden ingå ofta uti slutbetänkandet till kammaren.

Sektionssammanträdena äro slutna och rapportörsutskottet har befogenhet att ur sitt betänkande utesluta sådant — vanligen utrikespolitiska uttalanden — vilket icke bör offentliggöras.

En särskild dag fixeras i förväg, då andra kammaren behandlar utrikesbudgeten och upptar regeringens utrikespolitik till allmänt skärskådande.

För den händelse en kammarens talman eller en tiondedel av dess medlemmar så begära kunna förhandlingarna efter därom fattat beslut göras slutna. Har så skett, skola dessa hållas hemliga för den händelse talmannen eller någon av ledamöterna så begär.

Utrikesangelägenheter kunna vidare behandlas genom motion — understödd av 5 ledamöter för att bli upptagen — eller interpellation och vid den »frågodag» andra kammaren sedan år 1906 beslutat ägna åt framställande av korta spörsmål till någon regeringsledamot. Dessutom kunna resp. kammare genom någon särskild kommission bestående av kammarledamöter företa undersökning rörande viss ministers åtgärder eller beträffande andra spörsmål, varjämte båda kamrarna äga en petitionsrätt till monarken, och denna kan anlitas även ifråga om utrikesangelägenheter.

*Nord-Ameri-
kas Förenta
Stater.*

När Förenta staternas författning skulle utfärdas uppstod frågan om vilken statsmyndighet, som borde utöva kontrollen över utrikespolitiken. Att låta den verkställande myndigheten ensam utöva densamma, i överensstämmelse med den engelska konstitutionen, ansågs omöjligt, emedan presidenten i så fall skulle under sin ämbetsperiod ha en nästan diktatorisk myndighet, oberoende som han i stor utsträckning är av kongressen och vald direkt av statens röstberättigade medborgare. Emellertid ville man icke inblanda den lagstiftande församlingen direkt uti uppdrag, vilka böra tillkomma en verkställande myndighet. Därför beslöts, att initiativet uti utrikesangelägenheter skulle tillkomma presidenten, men att senaten skulle sanktionera dennes åtgärder, vilka först härigenom få giltighet. Att senaten och icke representanternas hus utsågs, torde skett, emedan den förra vid konstitutionens utfärdande var en relativt liten församling, erinrande i viss mån om ett engelskt »Privy Council», medan representanternas hus ansågs vara alldeles för vidlyftigt att snabbt handlägga frågor av denna natur.

Uti sektion 8 art. 1 i författningen föreskrives nu, att kongressen beslutar i fråga om handelsförhållanden till främmande makter, förklarar krig och inkallar milisen samt beslutar beträffande åtskilliga andra spörsmål av enahanda art. Vidare bestämmer sektion 10, att ingen av unionens skilda stater får avsluta någon traktat, allians eller överenskommelse med främmande makt utan kongressens samtycke eller att deltaga i krig så framt icke faran är alldeles överhängande eller en invasion redan ägt rum.

Uti sektion 2 art. 11 försäkras presidenten makt att efter senatens bifall avsluta traktater, försåvitt två tredjedelar av de senatorer, vilka deltaga i ärendets handläggning, tillstyrka detsamma. Presidenten utser ävenledes sändebud hos främmande makter och konsuler, men senaten skall härtill lämna sitt godkännande.

Båda kamrarna ha obegränsad rätt att diskutera utrikesspörsmål. I senaten plägar man vid sådana tillfällen anordna en s. k. »executive session», vars överläggningar ske för slutna dörrar. Uti representanternas hus äro däremot alla överläggningar offentliga.

Båda kamrarna ha var sitt utskott för utrikesangelägenheter. Senatens benämnes »the Committee on Foreign Relations» och består av 15 ledamöter, varav majoriteten tillsätter 9 och minoriteten 6. Representantförsamlingens kallas the Committee on Foreign Affairs» och har 22 medlemmar, varav 14 från majoriteten medan minoriteten utser 7. Utskotten äro fullständigt oberoende av varandra, och senaten har naturligtvis till följd av dess särskilda befogenheter rörande hithörande angelägenheter ett större anseende och mäktigare inflytande.

Norge.

Det norska stortingets tillvägagångssätt vid behandlingen av hemliga diplomatiska spörsmål eller hemliga klausuler i traktater angives uti §§ 30 och 75 uti författningen och lyda:

§ 30.

»I Statsraadet føres Protokol over alle de Sager, som der forhandles. De diplomatiske Sager, som i Statsraadet besluttes hemmeligholdte, indføres i en egen Protokol. — — — — —»

§ 75 f.

Det tillkommer Stortinget at lade sig forelægge Statsraadets Protokoller og alle offentlige Indberetninger og Papirer; dog skulle Protokollerne over de diplomatiske Sager og de militære Kommando-Sager, som ere besluttede hemmeligholdte, forelægges en blandt Odelstingets Medlemmer valgt Komité, bestaaende av høist Ni Medlemmer, og kunne derhos bringes for Odelstinget, hvis noget medlem af Komiteen stiller Forslag om, at dette skal udtale sig, eller at Sag ved Rigsretten skal anlægges»;

§ 75 g.

»Det tillkommer Stortinget at lade sig meddele de Forbund og Traktater, som Kongen paa Statens Vegne har indgaaet med fremmende Magter; med Hensyn til hemmelige Artikler, som dog ei maa stride mod de offentlige, gjælder detsamme, som er foreskrevet under Bogstav f. for de Sager, som ere besluttede hemmeligholdte».

Uti en tilläggsparagraf till paragraf 10 i stortingets arbetsordning angives vidare de åligganden, vilka tillkomma detta utskott, liksom den behandling odelstinget skall underkasta de ärenden, vilka av tinget remitterats till utskottet.

Inga särskilda stadganden finnas däremot för det tillvägagående stortinget skall använda i fråga om internationella ärendens behandling, när dessa varken äro »hemliga diplomatiska spørsmål» eller »hemliga artiklar i traktater». I regel behandlas de såsom andra ärenden, vilka upptagas på föredragningslistan, men ofta försiggå förhandlingarna inför slutna dörrar.

I enlighet med §§ 47 och 48 i den nya författningen (21 aug. 1911) är det republikens president, vilken genom sina ministrar uppgör handels- freds- och skiljedomstraktater, men efteråt skola de underställas kongressen i och för ratifikation. Allianstraktater skola först prövas av kongressen, vilken om två tredjedelar av dess ledamöter så begära förhandlar härom *in Camera*.

Paragraf 26 i författningen stadgar, att det är kongressen, vilken »slutgiltigt beslutar i fråga om traktater och konventioner».

Kongressen består av nationalförsamlingen och senaten, och arbetsordningen för den förstnämnda utfärdades 4 juli 1911. Av denna framgår, att av de 22 permanenta utskott nationalförsamlingen tillsätter för varje valperiod avses ett bestående av nio ledamöter för utrikespolitiska angelägenheter. Inga specialstadganden finnas emellertid för detta utskott, vilket i likhet med övriga må hos regeringen inhämta erforderliga upplysningar för sitt arbete utan att dessförinnan inhämta nationalförsamlingens samtycke.

Uti senaten, vars arbetsordning tillkom 8 dec. 1911, är tillvägagångssättet enahanda.

Alla traktater skola underställas parlamentet, men utrikespolitiska diskussioner pläga vanligen icke förekomma annat än i samband med avgivande till parlamentet av regeringens budskap och äskanden för året.

Den framtida politiken avhandlas vid »hemliga sammankomster» efter över-

Portugal.

Rumänien.

enskommelse med utrikesministern, varvid denne framlägger de synpunkter, regeringen följer vid sin utrikespolitik.

Schweiz. Alla traktater och konventioner med främmande makter av vad slag de vara må skola underställas förbundsparlamentet och dess båda kamrar utse var för sig ett utskott för att bereda ärendet och avge rapport rörande detsamma. Något permanent utrikesutskott finnes däremot icke. Alla traktater, vilka avslutas av förbundsregeringen, få gällande kraft först efter båda kamrarnas godkännande.

Spanien. Det spanska parlamentet har ingen särskild anordning för behandling av utrikespolitiska angelägenheter, varken över- eller underhuset har något permanent utskott härför. När viktiga spörsmål av detta slag yppas, plägar vanligen någon ledamot av endera kammaren framställa interpellationer om saken i fråga, varefter kamrarna efter votering, om så anses nödvändigt, uttala sitt gillande eller ogillande av de uttalanden, vilka lämnats å regeringens vägnar. Vanligen bruka utrikesfrågor av särskild betydelse emellertid behandlas på sådant sätt, att regeringen i förväg rådför sig med oppositionsgruppernas ledare i syfte att tillförsäkra regeringen hela parlamentets understöd i dessa fall.

Tyskland. Enligt artikel 11 i den tyska förbunds författningen har konungen av Preussen i sin egenskap av tysk kejsare rätt att förklara krig och sluta fred, att ingå allians och avsluta traktater, men förbunds rådets bifall kräves vid krigsförklaringen, såvida denna icke följer på ett angrepp mot tyskt territorium eller farvatten. För den händelse en traktat fordrar lagändring, kan den icke heller ingås utan förbunds rådets bifall, och det får ej gällande kraft, förrän riksdagen avgivit sin sanktion.

I praxis avhandlar den tyska riksdagen utrikesangelägenheter *dels* i samband med riksbudgeten och däri upptagna anslag under utrikesdepartementets titlar, *dels* vid interpellationer rörande dessa spörsmål och *dels*, ehuru mera sällan, med anledning av väckta motioner.

Såväl vid »första läsningen» av budgeten — då en mer allmän debatt förekommer — som vid den andra, vilken består *dels* av utskottsbehandling *dels* av en första föredragning av utskottsbetänkandet, upptar riksdagen de utrikespolitiska angelägenheterna till överläggning. Hos utskottet har rikskanslern eller hans representant företräde och där lämnas alla meddelanden av förtrolig art. Vid »tredje läsningen» plägar debatt ej förekomma.

Interpellationen måste för att få framställas vara undertecknad av minst trettio riksdagsmän. Om rikskanslern — vilken som bekant endast är ansvarig inför kejsaren — utlovar ett svar och utfäster tid härför, kan en debatt följa härför för den händelse minst femtio riksdagsmän begära detta.

Motioner måste för att få framställas vara undertecknade av minst 15 ledamöter, och för den händelse de innebära kritik av rikskanslerns åtgöranden, men denne vägrar att ingå uti svaromål, bli de sällan upptagna till debatt, emedan något resultat med denna icke anses kunna vinnas under sådana förhållanden.

Riksdagens uppgift begränsas i själva verket huvudsakligen till deltagande i lagstiftningsarbetet och det är i den mån utrikesärenden påkalla sådant, som regerin-

gen vänder sig till riksdagen rörande dessa. Sådana exempel må anföras, att den viktiga uppgörelsen med Frankrike rörande Marocko och franska Kongo icke på förhand bekantgjordes för riksdagen, utan först sedan allt var klart, meddelades denna. Man erinrar sig hur nära kriget Europa var redan den gången.

Såsom en följd av detta, som väckte betydligt uppseende, beslöt riksdagen emellertid för sin del ett tillägg till »Schützgebietsgesetz», varigenom stadgas att förvärv eller avstående från protektoratsområden skola underställas lagstiftning.

Tilläggas bör, att förbundsrådet har ett utskott för utrikesangelägenheter, men detta sammanträder sällan, och det är uti förbundsrådets plenoförsamling resp. förbundsstater få del av riksregeringens politik, varvid förhandlingarna pläga vara slutna.

I enlighet med 1867 års författning och däri gjorda tillägg äro de utrikespolitiska angelägenheterna gemensamma för dubbelmonarkiens båda delar. Dessa underställas fördenskull icke det österrikiska riksrådet eller det ungerska parlamentet i andra fall än då resp. traktater »medföra pålagor för monarkien eller någon del därav eller särskilda skyldigheter för enskilda medborgare eller avse förändring av rikets område och besittningar», eljes behandlas de uti delegationerna, inför vilka den gemensamma utrikesministern uppträder, men uti resp. parlament visar hans sig icke och har intet som helst ansvar gentemot dessa. Sålunda företogs annekteringen av Bosnien och Herzegovina av greve Andrassy tvärtemot såväl det österrikiska som det ungerska parlamentets mening. Debatter rörande utrikespolitiska frågor förekomma uti de resp. parlamenten såsom en följd av interpellationer, framställda till statsministrarna uti de båda staterna.

Delegationerna bestå av två grupper, nämligen dels 40 medlemmar, varav 20 från vardera överhuset, dels 80 ledamöter av underhusen, varav 40 från Österrike och lika många från Ungern. Dessa väljas årligen och sammanträda åtskilda vid samma tidpunkt i Wien och Budapest. Delegationerna ha rätt att till den gemensamma utrikesministern framställa spörsmål och att få dem besvarade. För detta ändamål har han rättighet att, och för den händelse han anmodades, även skyldighet att infinna sig hos delegationen och där avgiva förklaringar och framlägga erforderliga dokument i den mån detta anses kunna ske utan skada för riket. Den av delegationen utsedda rapportören har rätt att hos den gemensamma ministern begära förklaringar och erhålla förtroliga meddelanden. För den händelse ministern önskar lämna dylikt även till delegationen, kan denna besluta, att förhandlingarna skola föras inför slutna dörrar liksom delegationerna f. ö. pläga konstituera sig såsom utskott och detta har rätt att genom resp. minister föranstalta om behövliga undersökningar liksom förutom ministrarnas experter av olika slag tillkallas för att lämna upplysningar. Över utskottets arbete avgives ett betänkande, till vilket en eventuell minoritet, om denna består av fler än 3 ledamöter, må foga ett särskilt utlåtande.

*Österrike-
Ungern.*