

Nr 16.

Ankom till riksdagens kansli den 1 maj 1916 kl. 12,30 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av särskilda motioner om skrivelse till Kungl. Maj:t angående dels ett närmare befästade av samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter, dels ändring i § 13 regeringsformen, dels förslag till en ny ordning för behandling av utrikespolitiska ärenden och vad därmed äger sammanhang, dels och vissa grundlagsändringar, åsyftande den diplomatiska, militära och administrativa sekretessens bekämpande.

Närvarande: herrar Edén *, Clason, Hellberg, Bellinder, Mannheimer *, von Geijer, Kjellén, Olof Olsson *, von Mentzer, von Bahr, von Zweigbergk, Persson i Malmö, Räf, Waldén, Ericsson i Vallsta, Hallén *, Hildebrand, Hallendorff, Kropp och Gustafsson i Brånsta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion nr 53, av herrar *Palmstierna*, *Branting* och *Sandler*, hava motionärerna hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning rörande vissa i motionen angivna förslag, vilka avse att närmare befästa samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter, samt om framläggande för riksdagen av de förslag till ändringar i rikets grundlagar och de stadganden i övrigt, vartill utredningen må föranleda.

Bihang till riksdagens protokoll 1916. 5 saml. 14 häft. (Nr 16.)

Motionärerna lämna i motionen en närmare framställning av de önskemål, som i deras yrkande åsyftas. Det första av dessa vore att få till stånd en mera effektiv granskning än för närvarande av regeringens åtgärder i utrikespolitiskt avseende, genom delgivning till konstitutionsutskottet av samtliga de särskilda statsrådsprotokoll, vilka enligt § 9 regeringsformen kunna föras över mål, som angå rikets förhållande till främmande makt. Det vore vidare önskvärt, att Kungl. Maj:t varje år avlämnade en berättelse över vad i utrikespolitiskt avseende tilldragit sig, i vilken berättelse även borde inflyta meddelanden om överenskommelser, som träffats med främmande makter, och rörande omständigheter i övrigt, vilka vore ägnade att giva en vägledning för bedömning av den internationella situationen. Av ännu större betydelse vore dock, att riksdagen ägde möjlighet att i sin helhet eller genom sina förtroendemän erhålla kännedom om de aktuella utrikespolitiska spörsmålen och regeringens förestående behandling av viktiga ärenden av detta slag, och för sådant ändamål syntes det nödvändigt att inom riksdagen skapa ett särskilt organ, ett utskott, med vilket regeringen kunde förhandla rörande utrikespolitiska ärenden. Detta utskott, som konstitutionellt sett skulle träda i stället för de »särskilda deputerade», vilka utses enligt § 54 regeringsformen, borde emellertid icke 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 utskottet borde icke endast få mottaga de sekreta upplysningar, som Kungl. Maj:t önskade lämna riksdagen, utan även tillerkännas rätt att hos Kungl. Maj:t på eget initiativ inhämta upplysningar angående våra utrikespolitiska förhållanden. Utskottet borde sålunda kunna infordra samtliga de handlingar, det ansåge sig behöva, ehuru regeringen skulle kunna i förekommande fall av utskottets ledamöter begära tystnadsplikt. Utskottet borde äga att direkt hos Kungl. Maj:t göra framställningar och begära förslag rörande spörsmål, vilka angå våra utrikespolitiska förhållanden och som icke äro av beskaffenhet att kunna offentligen debatteras. Till detta utrikesutskott borde av kamrarna remitteras alla framställningar från regeringen eller enskilda motionärer i hithörande ärenden, över vilka utskottet hade att avgiva utlåtanden. Utskottet skulle ock äga motionsrätt. Slutligen borde sådana bestämmelser träffas, varigenom antingen åt utskottet bereddes möjlighet att sammanträda även mellan riksdagssessionerna eller ock en form skapades för ajournering av riksdagen, på det att riksdagen måtte kunna vid behov hastigt sammankallas. Sannolikt borde båda dessa utvägar begagnas.

Samtidigt har utskottet till behandling förehaft följande, i andra kam-maren väckta, till utskottet hänvisade motioner, nämligen:

dels motionen nr 234, av herrar *Lindhagen*, *Branting*, *Thorsson*, *Lind-
qvist* i Stockholm, *Rydén*, *Persson* i Malmö, *Palmstierna*, *Larsson* i Västerås,
Eriksson i Grängesberg och *Sandler*, vari hemställes, »att riksdagen ville an-
hålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbета och för riksdagen framlägga förslag till
sådan ändring i grundlagen, att uttrycket »börja krig» i § 13 regeringsformen
utgår samt att riksdagen tillförsäkras medinflytande såväl på viktigare avgöranden
till avvärijande av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut»;

dels motionen nr 235, av herr *Lindhagen*, vari hemställes, »att riks-
dagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbета och om möjligt för
1917 års riksdag framlägga förslag till en ny ordning för behandling av
utrikespolitiska ärenden och vad därmed äger sammanhang, i syfte att folk-
representationen må erhålla större medinflytande och kontroll på dessa
ärenden enligt väsentligen följande huvudgrunder — utöver dem, som inne-
fattas i motionen nr 234 om avförande av begreppet »börja krig» ur för-
fattningen med mera (§ 13 regeringsformen) och nr 236 om sekretessens
bekämpande — nämligen:

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

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

dels ock motionen nr 236, av herr *Lindhagen*, vari hemställes, »att
riksdagen till bekämpande av den diplomatiska, militära och administrativa
sekretessen ville hos konungen anhålla om framläggande, helst för 1917
års riksdag, av förslag till:

dels sådan ändring i 2 § 4 mom. andra och tredje styckena i tryck-
frihetsförordningen, att vad däri stadgas om att protokoll i ministeriella
ärenden och kommandomål samt statsrådsprotokollen med tillhörande hand-
lingar eller berättelser m. m. skola hållas hemliga under femtio år måtte
väsentligen upphävas;

dels sådan ändring i § 9 regeringsformen, att det där givna stad-
gandet att för hemlighållande av vissa mål, som angå rikets förhållande
till främmande makt, skall föras särskilt statsrådsprotokoll utgår eller, om
detta ej kan bifallas, sådan ändring i § 105 regeringsformen, att dylikt
särskilt protokoll ävensom under alla förhållanden protokoll i kommando-

mål städse skola utan nu stadgad betingelse på begäran utlämnas till konstitutionsutskottet;

dels sådan ändring i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen, att det så kallade hemliga utskottet avskaffas samt ersättes med en ordning, som förutsätter ett förtroendefullt och likaberättigat samarbete i utrikespolitiska angelägenheter mellan regering och riksdag;

dels en sådan ändring i tryckfrihetsförordningen § 2 mom. 4 och § 3 mom. 10, att den i dessa lagrum omhändertagna militära sekretessen måtte begränsas till det uppenbart oundgängliga samt militärt och administrativt godtycke i dessa lagrums tillämpning varder förebyggt;

dels sådan ändring i § 3 mom. 10, att vad i första stycket stadgas om särskilt straff för kungörelse i tryck av vissa utrikespolitiska handlingar, beslut, avsikter och värv utgår.»

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för ovan anförda yrkanden, hänvisar utskottet till motionerna.

**Utskottets
yttrande.**

*Allmän
motivering.*

Motionärernas motiveringar ge vid handen, att det är det över stora delar av världen nu rådande krigstillståndet, som givit närmaste anledningen till deras motioner. Om önskvärdheten att detta krigstillstånd snarast möjligt efterträdes av en varaktig fred, så att ett upprepande av det samma må kunna undvikas, råda utan tvivel i vårt land inga delade meningar. Utskottet har emellertid icke kunnat övertyga sig, att ett bifall till motionärernas yrkanden skulle vare sig kunna i någon mån främja detta önskemål eller eljes vara välbetänkt eller gagneligt.

Utskottet vill till en början påpeka, att motionärerna icke hava framlagt något som helst bevis för att den nuvarande konstitutionella anordningen av de utrikespolitiska ärendenas handläggning i Sverige varit till skada för riket. Om också därvid, såsom på andra områden av samhällslivet, misstag vid ett eller annat tillfälle kunna hava blivit begångna, har dock faktiskt denna utrikesärendenas skötsel som bekant varit sådan, att åt vårt land bevarats ett mer än hundraårigt fredslugn, en ställning, vartill intet annat europeiskt land — utom det med Sverige under större delen av nämnda tid förenade Norge — företer något motstycke. Redan detta ådagalägger uppenbarligen, att de ifrågasatta förändringarna icke visat sig vara av behovet påkallade. Den historik, som utarbetats inom utskottets kansli och som bifogats detta utlåtande, ger också vid handen, att i den mån de av motionärerna framlagda förslagen tidigare varit föremål för riksdagens omprövning, de av riksdagen blivit avslagna, i flertalet fall av dess båda kamrar.

Det har under vårt nuvarande statsskick också visat sig, att dess anordningar rörande utrikesärendenas skötsel ingalunda sakna möjligheter för åvägabringande av den samverkan mellan regering och representation, som vid olika tillfällen befunnits önskvärd. Vid en rad mera betydelsefulla utrikespolitiska kriser, vilka direkt berört Sverige eller ansetts hava speciellt intresse för vårt land, har sålunda formen av särskilda deputerade enligt § 54 RF kommit till användning — så vid riksdagarna 1809—1810, 1810 och 1812, med hänsyn till den dåvarande europeiska krisen, 1834 beträffande rikets neutralitet under spänningen mellan Ryssland och England, 1848 under den dansk-tyska striden, 1853—1854 under brytningen mellan västmakterna och Ryssland, 1895 och lagtima riksdagen 1905 under unionskrisen, m. fl. Vid andra tillfällen hava andra utvägar kommit till användning. De unionella tvistefrågorna föranledde under decennierna närmast före unionsupplösningen gång efter annan inom riksdagen uttalanden av praktisk-politisk räckvidd, vilka än framträdde vid remissdebatter (så t. ex. 1893, 1895), än anknöto sig till utlåtanden från olika utskott (konstitutionsutskottet 1886, 1891, statsutskottet 1893, tillfälliga utskott 1892, 1903) o. s. v. För representationens behandling av slutuppgörelsen i unionsfrågan vid de urtima riksdagarna 1905 begagnades som bekant formen av ett särskilt utskott med under tystnadsplikt förda förhandlingar, vartill jämväl kommo förhandlingar, delvis inom slutna dörrar, inför riksdagens kamrar. Frågor om handelstraktater hava vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens handläggning. Även i övrigt hava debatter över statsverkspropositionen (såsom t. ex. 1912 och 1913) och andra kungliga propositioner eller enskilda motioner givit anledning att beröra utrikespolitiska spørsmål — åtskilliga exempel äro anförda i nyssnämnda historik —; konstitutionsutskottets dechargebetänkanden ävenså. Understundom har ock interpellationsformen kommit till användning för dylika frågors behandling av riksdagen, och även på annat sätt har i dessa ärenden vid behov en samverkan mellan regering och riksdag kunnat anordnas. Vid det ena tillfället har sålunda en form befunnits mest användbar, vid ett annat en annan, men erfarenheten visar icke, att denna mångsidighet beträffande formerna varit till någon nackdel för saken. Motionärerna hava icke heller gjort sannolikt, än mindre ådagalagt, att ett fastslående av de av dem förordade formerna skulle innebära någon fördel.

I detta sammanhang må ock påpekas, hurusom motionärernas förslag lida af både bristande öfverensstämmelse sinsemellan och inre oklarhet.

Förslaget om permanent hemligt utskott.

Under det att friherre Palmstierna och hans medmotionärer sålunda förordat ett vid alla riksdagar tillsatt, även mellan riksdagarna verksamt och åtminstone för vissa frågor hemligt utskott, har däremot hr Lindhagen (i motionen nr 236) betonat, att en sådan institution skulle kunna »bliva lika farlig som en enväldig regering». I fråga om det nämnda utskottet saknas vidare varje antydan om huru man tänkt sig dess förhållande till de förutvarande utskott, vilka grundlagsenligt hava att behandla spörsmål av betydelse för utrikespolitiken, såsom konstitutionsutskottet (grundlagsfrågor rörande detta område samt dechargeärenden), statsutskottet (tredje huvudtiteln, anslagen till försvarsväsendet), bevillningsutskottet (frågor rörande handelstraktater) o. s. v. Ej heller hava klara linjer uppdragits angående dess ställning till regeringen och till riksdagen. Medan friherre Palmstierna och medmotionärer sålunda i sin motion velat tillerkänna det föreslagna utskottet initiativrätt både gent emot Kungl. Maj:t och riksdagen samt därjämte synas vilja giva det beslutanderätt i vissa fall å riksdagens vägnar, har på andra håll framskymtat tanken, att i stället åt detsamma skulle förlänas blott en rådgivande ställning. Huru denna meningskiljaktighet angående dess karaktär och kompetens skulle lösas, har emellertid ingalunda klargjorts; ej heller huru någon säker och bestående gräns skulle kunna dragas, så att den tilltänkta mera tillbakaskjutna ställningen ej snart skulle komma att överskridas av ett utskott, som skulle vara permanent och utrustat med egen initiativrätt.

Konstitutionsutskottet har emellertid ej blott funnit det ifrågavarande förslaget obehövt och i vissa delar oklart utan är jämväl övertygat, att dess genomförande skulle direkt verka menligt för riket. I den s. k. frihetstidens sekreta utskott äger vår historia ett varnande exempel på ett hemligt riksdagsutskott med initiativrätt i utrikespolitiska frågor. Erfarenheten förbjuder nu, likasom den gjorde det vid grundlagsstiftningen 1809, att åter slå in på liknande vägar.

En enhetlig ledning av ett lands utrikes angelägenheter är enligt utskottets övertygelse det första och ofrånkomliga villkoret för en lycklig handläggning av dessa betydelsefulla och grannliga värv. Det är vid varje slags förhandling en självklar sak, att förhandlingsmyndigheten utåt måste finnas koncentrerad hos ett enda organ; en motsatt anordning skulle blott giva motparten möjlighet att spekulera i oenighet hos de förhandlande. Initiativet vid förhandlingar med främmande makt måste redan av detta skäl fullt och helt ligga hos regeringen allena. Det vore uppenbarligen redan ur denna synpunkt förenat med synnerlig fara att genom

konstitutionella anordningar, sådana som det av frih. Palmstierna m. fl. förordade permanenta utskottet, för främmande makters representanter öppna utvägen att genom medlemmar i utskottet på annat sätt än genom direkt hänvändelse till regeringen söka inblanda sig i utrikesärendenas skötsel. Vår historia företer mer än nog av varnande exempel på huru svenska politici, låt vara mången gång i ärligaste övertygelse att de därmed tjänade landets intressen, genom dylika förbindelser med främmande makter i själva verket tillfogat oss allvarlig skada. Därtill kommer ytterligare, att delad ledning också betyder delat ansvar, och att delat ansvar medför försvagad förmåga att besluta och handla. Just i fråga om de utrikespolitiska angelägenheterna, där statens liv mer än i andra frågor kan hänga på målmedvetenhet, fasthet och handlingsförmåga, skulle ett vacklande hit och dit kunna bliva ödesdigrare än eljes. Utskottet vill därför icke medverka till någon åtgärd, som vore ägnad att på detta sätt försvaga en enhetlig ledning av rikets förhållanden utåt, och som därigenom skulle äventyra ett av de viktigaste villkoren för rikets bestånd.

Konstitutionsutskottet vill dessutom erinra, att det föreslagna utrikesutskottets permanens mellan riksdagarna jämväl är något för vår författning alldeles främmande, som redan av denna anledning skulle medföra en rubbning av det grundlagsfästa förhållandet mellan regeringsmakten och representationen.

Ovan anförda grunder hava för utskottet varit tillräckligt avgörande för att bestämma dess hållning. Även om så icke varit förhållandet, skulle utskottet emellertid i nu rådande tidsförhållanden funnit sig äga fullgoda skäl att avstyrka de väckta förslagen.

Vilken uppfattning man än har om orsakerna till det nuvarande krigstillståndet i världen, så är det ställt utom allt tvivel, att dessa orsaker visserligen icke legat i det sätt, varpå från Sveriges sida de utrikespolitiska ärenden handlagts, som intresserat vårt land. Även om, vad utskottet för sin del betvivlar — och därvid anser det sig äga ett stöd i tilldragelser jämväl under det nu pågående kriget — en mera parlamentarisk handläggning av utrikes ärenden skulle innebära en ökad fredsgaranti, så är det alltså uppenbart, att enbart en förändring i dylik riktning av de svenska formerna för sådana ärendens behandling icke skulle spela någon roll för fredstillståndet i Europa. Det ligger för öppen dag, att om en dylik förskjutning skulle hava någon verkan, den borde framföras *internationellt* d. v. s. i olika stater på en gång och framför allt taga sin början i de stater, som i fråga om krig eller fred äro de ledande. När detta icke

skett, skulle det däremot för vårt land icke vara till något gagn att för dess del begynna förändringen. Det kunde tvärtom bliva till skada för oss vid förhandlingar mellan vårt land och andra makter, i den mån hos dessa makter de utrikespolitiska ärendenas handläggning vore koncentrerad i en stark regerings hand, medan åter hos oss en förskjutning till ett parlamentariskt ingripande hade ägt rum med därav följande ej blott ökad risk för indiskretioner, utan jämväl delad ledning och delat ansvar. Utskottet har även av detta skäl icke kunnat tillstyrka åtgärder, som på sådant sätt skulle kunna åt vårt land giva en svagare ställning vid internationella förhandlingar än andra makter ägde.

Men även annorledes skulle enligt utskottets övertygelse ett bifall till de väckta förslagen just nu kunna lända till men för vårt land. Den gemensamma karaktären för alla dessa förslag är, vare sig man ser till deras motiveringar eller deras slutyrkanden, att de åsyfta begränsningar av den myndighet regeringsmakten hittills hos oss utövat i hithörande frågor, begränsningar, vilkas framförande i grundlagsändringens form skulle innebära, att de befunnits högst nödiga eller nyttiga. Det är emellertid uppenbart, att om i en så kritisk tid som denna yrkanden av dylik innebörd skulle bifallas, detta icke kan undgå att tolkas såsom ett bevis på ett visst misstroende hos representationen i fråga om regeringens förmåga att till rikets gagn fortfarande utöva den myndighet, som den hittills ägt på detta område. Utskottet saknar för sin del varje anledning att medverka till något dylikt, och det vill så mycket mindre göra detta, som det ligger för öppen dag, att varje antydning om en sådan ställning hos riksdagen måste lända vårt land till största skada i en tid, då våra utsikter att av främmande makter bliva behandlade på ett sätt, som överensstämmer med våra livsintressen, framför allt annat beror på den respekt utåt, som vår regering förmår ingiva.

Övriga förslag.

Utskottet har i det föregående framför allt tagit hänsyn till motionärernas förslag, för så vitt de åsyfta det av dem ifrågasatta hemliga utskottet och vad därmed står i samband. Även deras övriga yrkanden drabbas delvis eller helt av nu framställda anmärkningar. Om alla gäller det, att de icke visat sig vara av något verkligt behov påkallade, men att deras framförande just nu svårligen skulle kunna uppfattas såsom annat än ett tecken till missbelåtenhet med den ställning, som regeringen för närvarande intager i dessa frågor. Redan detta är ett tillräckligt skäl mot dessa förslag.

I fråga om vissa av dem må ytterligare åberopas följande.

Vad angår yrkandena, att alla protokoll angående rikets förhållande till främmande makter skulle utan undantag underställas konstitutionsutskottets granskning, gäller därom, hvad ifråga om likartade yrkanden anfördes dels av konstitutionsutskottet vid 1899 års riksdag (nr 15), dels i Kungl. Maj:ts proposition nr 97 vid 1907 års riksdag. I det förra yttrade utskottet:

*Utsträckning
av konstitu-
tionsutskottets
gransknings-
rätt.*

»Ett så oinskränkt delgivande till representationen av vad i diplomatiska ärenden förefaller, äger i andra stater icke något motstycke och torde icke heller hos oss kunna genomföras utan fara för bibehållande av det goda förståndet med främmande makter, vilket icke tillåter, att på sådant sätt den tystnad äventyras, som försiktigheten oftast bjuder att iakttaga angående viktigare diplomatiska förhandlingar.»

I nyssnämnda kungl. proposition åter, på grund av hvars motive-ring regeringsformens bestämmelser i detta stycke fingo den lydelse de nu äga, framhölls av dåvarande ministern för utrikes ärendena såsom skäl, varför icke alla protokoll i ministeriella ärenden borde underställas konstitutionsutskottet, bl. a. följande:

»Enligt min mening vore det dock förhastat, om man av de synpunkter, som ovan gjorts gällande, ville, på sätt någon gång skett, draga den slutsatsen, att ministeriella ärenden undantagslöst borde på enahanda sätt som andra regerings-ärenden vara underkastade konstitutionsutskottets granskning, varmed ju följer möjligheten, att de bringas under offentlig diskussion. Säkerligen vore det obetänksamt att alldeles förbise möjligheten av ett sådant politiskt läge, att vårt land för skyddande av sin självständighet måste avsluta ett avtal, som icke lämpar sig för offentlig diskussion. Och även i fråga om förhandlingar av annat slag än rent politiska kunna fall föreligga, då det av skyldig grannlagenshänsyn till den eller de makter, med vilka förhandlingarna föras, eller av andra vägande skäl icke är önskvärt, att dessa på ett förberedande stadium bringas till allmänhetens kännedom.

I detta sammanhang ber jag även att få något beröra den samtida europeiska statsrättens ställning i förevarande fråga. Som bekant äger någon motsvarighet till den granskning av ett vart regeringsärende, som i våra grundlagar är föreskriven, i allmänhet icke rum i övriga stater, utan anses en sådan på grund av det allmänna inflytande på ärendenas gång, som nationalförsamlingen äger i sin makt att utöva, överflödig. Således kan någon direkt ledning för bedömande av förevarande fråga endast undantagsvis hämtas ur den europeiska statsrätten. Emellertid är att märka, att även åtskilliga stater och bland dem även sådana, vilka i likhet med Sverige icke föra någon aktivare utrikespolitik, sörjt för att fördrag med främmande makter, där sådant kan finnas önskvärt, kunna hemlighållas. Så- unda innehåller den belgiska författningen en föreskrift därom att konungen delgiver riksdagens kamrar alla avslutade fördrag, så snart statens säkerhet och

intresse det medgiva. Ungefär enahanda är förhållandet i Nederländerna. Även i Norge har regeringen efter unionens upplösning ansett sig böra föreslå grundlagsbestämmelser i syfte att förhindra obehörigt bekantgörande av ifrågavarande ärenden. Förslaget har ännu icke varit föremål för stortingets slutgiltiga prövning. Där åter i statsförfattningen varje särskild bestämmelse av nu angiven art saknas, beror detta, som jag förut antytt, däruppå, att den konstitutionella kontrollen är anordnad på helt annat sätt än i Sverige. En anordning synes mig således böra vidtagas i syfte att, utan fara för inkräktande å den regelmässiga kontroll av ifrågavarande ärenden, som genom konstitutionsutskottet bör utövas, man tillika sörjer för att i de antagligen sällan förekommande fall, då rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl sådant kräva, ett ministeriellt ärende kan hållas hemligt, för vilket ändamål konungen skulle äga att förordna om förande av särskilt protokoll däröver. Om konstitutionsutskottets rätt att erhålla sådant protokoll bör gälla vad nu i allmänhet om ministeriella protokoll är stadgat, eller att deras utlämnande må fordras endast, om de röra allmänt kända och av utskottet särskilt uppgivna händelser.»

Ett övergivande inom enbart vårt land av den sekretess i dylika ärenden, som i de flesta andra länder i än högre grad vidmakthålles, skulle säkerligen endast medföra antingen att vårt land i verkligheten ställdes i viktiga stycken utanför det diplomatiska umgänget med andra länder, eller ock att protokollsföringen hos oss i dylika ärenden väsentligen inskränktes. Intetdera vore på något sätt till verkligt gagn.

*Rätten att
börja krig och
sluta fred.*

Beträffande därefter förslaget om ändrade bestämmelser i fråga om rätten att börja krig och sluta fred hänvisar utskottet till sitt avstyrkande yttrande vid 1911 års riksdag, då ett likartat yrkande var å bane (yttrandet är i väsentliga delar avtryckt i den följande historiken sid. 11).

*Den diploma-
tiska sekre-
tessen i all-
mänhet.*

I fråga om inskränkning av den allmänna sekretess, varmed vissa diplomatiska och militära angelägenheter äro omgärdade, vill utskottet, vad angår stadsrådsprotokoll, protokoll i kommandomål samt diplomatiska aktstycken, erinra därom, att ett likartat yrkande som det nu framburna senast var å bane vid 1913 års riksdag, men då av utskottet avstyrktes.

Det dåvarande utskottet påpekade bland annat, att frågan om grunderna för hemlighållande av de i statsrådet förda protokoll och protokollen i kommandomål varit föremål för överbägande av de kommitterade, som år 1912 avgåvo förslag till tryckfrihetsförordningens revision, och att dessa kommitterade föreslagit bibehållande av gällande förbud mot nämnda protokolls omedelbara offentliggörande. Utskottet framhöll vidare, att protokollens innehåll, för så vitt detta väsentligen inskränkte sig till att upp-

taga de fattade besluten, i dessa delar faktiskt bleve tillgängligt genom expeditionerna över besluten. I den mån åter protokollen jämväl innehöle yttranden av konungen eller statsråden, kunde utskottet ej tillråda något ovillkorligt offentliggörande av dem. I de fall, då detta innehåll prövats vara av beskaffenhet att böra meddelas allmänheten, plögade det redan nu efter Kungl. Maj:ts därom fattade beslut offentliggöras; i andra fall krävde hänsyn till allmänna eller berättigade enskilda intressen ett iakttagande av den grundlagsenliga sekretessen. Avgörandet huruvida ett protokoll kunde offentliggöras eller ej, måste i varje fall överlämnas åt regeringen, och sekretessens upphävande komme lätt att medföra en utveckling i den riktning, att protokollens innehåll, i vad de ginge utanför en redogörelse för de i varje mål föreliggande faktiska förhållandena, komme att ytterligare reduceras. Beträffande särskilt ministeriella handlingar och diplomatiska personers anteckningar eller berättelser över ministeriella ärenden, betonade utskottet jämväl, att sekretessens upphävande med avseende å dessa skulle kunna medföra betänkliga konsekvenser samt strida mot den diskretion, som inom diplomaten måste iakttagas i förhållandet till främmande makter. Utskottets avstyrkande hemställan bifölls av båda kamrarna.

Utskottet finner ingen anledning frångå den ståndpunkt, som 1913 års konstitutionsutskott och riksdag sålunda intagit beträffande nu ifrågavarande handlingar.

Vad åter angår den militära sekretess, som hägnas av tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 och § 3 mom. 10, så läser någon förändring av dessa lagrum så mycket mindre böra nu ifrågakomma, som desamma erhållit sin nuvarande lydelse genom en grundlagsändring, vilken antogs definitivt vid 1915 års riksdag.

Vad slutligen beträffar yrkandet om förändrade bestämmelser rörande handläggningen av så kallade kommandomål, så har, sedan riksdagen senast (1911) yttrade sig härom, av departementalkommitterade verkställt en utredning av bland annat den nuvarande gränsen mellan konseljären och kommandomål. Av densamma framgår, att till konseljären för närvarande hänförs just de grupper ärenden, vilka enligt departementalkommitterades uppfattning böra såsom sådana handläggas, och att sålunda med hänsyn till den ifrågavarande gränsen mellan dessa ärenden och kommandomålen någon förändring i nu rådande förhållanden icke synes vara behöfvig. Däremot hava kommitterade såsom sin uppfattning framhållit, att åtskilliga av de ärenden, som för närvarande handläggas såsom kom-

*Frågan om
kommando-
mål.*

mandomål, lämpligen borde få avgöras redan av underordnade myndigheter. Detta kommitterades förslag har emellertid ännu icke varit underkastat slutlig granskning, och än mindre är resultatet av denna granskning känt. Utskottet, som under sådana förhållanden icke haft tillfälle att överblicka i vad mån de av departementalkommitterade förordade anordningarna kunna genomföras helt eller delvis, har även av denna grund icke nu ansett sig kunna förorda någon skrivelse, för vars innebörd det icke äger fullständiga riktlinjer, men vill uttala den övertygelsen, att Kungl. Maj:t icke lärer underlåta taga frågan under den närmare prövning, som kan befinnas vara av nöden.

På samma gång utskottet av olika grunder icke kunnat tillstyrka något av de framställda yrkandena, önskar det emellertid uttala, att det för spridningen inom vårt land av en riktigare uppfattning av de utrikespolitiska förhållandena och deras betydelse utan tvivel under vissa omständigheter kan befinnas önskligt och lämpligt, att meddelanden av intresse från utrikespolitikens områden i större utsträckning än hittills merendels varit händelsen kunde komma i varje fall riksdagens ledamöter och eventuellt även allmänheten till del. Beträffande spörsmålen när, huru och i vilken utsträckning detta må kunna ske, bör det emellertid enligt utskottets uppfattning tillkomma regeringen att i varje särskilt fall taga initiativet.

På grund av ovanstående får utskottet alltså hemställa, att

- a) herr Palmstiernas m. fl:s motion nr 53,
- b) herr Lindhagens m. fl:s motion nr 234,
- c) herr Lindhagens motion nr 235 samt
- d) herr Lindhagens motion nr 236

icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 3 maj 1916.

På utskottets vägnar:

SAM. CLASON.

Reservation

av herrar *Edén, Hellberg, Mannheimer, Olof Olsson, von Zweigbergk, Persson* i Malmö, *Waldén, Ericsson* i Vallsta, *Hallén* och *Kropp*, vilka ansett, att utskottets utlåtande angående herr Palmstiernas motion nr 53, herr Lindhagens motioner nr 234 och 235 samt herr Lindhagens motion nr 236, i vad sistnämnda motion avser ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, bort hava följande lydelse:

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion nr 53, av herrar *Palmstierna, Branting* och *Sandler* hava motionärerna hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhänga om utredning rörande vissa i motionen angivna förslag, vilka avse att närmare befästa samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter, samt om framläggande för riksdagen av de förslag till ändringar i rikets grundlagar och de stadganden i övrigt, vartill utredningen må föranleda.

Till utskottet har vidare hänvisats följande inom andra kammaren väckta motioner, nämligen:

motionen nr 234, av herr *Lindhagen* m. fl., vari hemställes, »att riksdagen ville anhänga, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i grundlagen, att uttrycket »börja krig» i § 13 regeringsformen utgår samt att riksdagen tillförsäkras medinflytande såväl på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut»;

motionen nr 235, av herr *Lindhagen*, vari hemställes, »att riksdagen ville anhänga, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och om möjligt för 1917 års riksdag framlägga förslag till en ny ordning för behandling av utrikespolitiska ärenden och vad därmed äger sammanhang, i syfte att folkrepresentationen må erhålla större medinflytande och kontroll på dessa ärenden enligt väsentligen följande huvudgrunder — utöver dem, som innefattas i motionen nr 234 om avförande av begreppet »börja krig» ur författningen med mera (§ 13 regeringsformen) och nr 236 om sekretessens bekämpande — nämligen:

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

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

samt motionen nr 236, av herr *Lindhagen*, vari hemställes, »att riksdagen till bekämpande av den diplomatiska, militära och administrativa sekretessen ville hos konungen anhålla om framläggande, helst för 1917 års riksdag, av förslag till:

dels sådan ändring i 2 § 4 mom. andra och tredje styckena i tryckfrihetsförordningen, att vad däri stadgas om att protokoll i ministeriella ärenden och kommandomål samt statsrådsprotokollen med tillhörande handlingar eller berättelser m. m. skola hållas hemliga under femtio år måtte väsentligen upphävas;

dels sådan ändring i § 9 regeringsformen, att det där givna stadgandet, att för hemlighållande av vissa mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, skall föras särskilt statsrådsprotokoll, utgår eller, om detta ej kan bifallas, sådan ändring i § 105 regeringsformen, att dylikt särskilt protokoll ävensom under alla förhållanden protokoll i kommandomål städse skola utan nu stadgad betingelse på begäran utlämnas till konstitutionsutskottet;

dels sådan ändring i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen, att det så kallade hemliga utskottet avskaffas samt ersättes med en ordning, som förutsätter ett förtroendefullt och likaberättigat samarbete i utrikespolitiska angelägenheter mellan regering och riksdag;

dels en sådan ändring i tryckfrihetsförordningen § 2 mom. 4 och § 3 mom. 10, att den i dessa lagrum omhändertagna militära sekretessen måtte begränsas till det uppenbart oundgängliga samt militärt och administrativt godtycke i dessa lagrums tillämpning varder förebyggt;

dels sådan ändring i § 3 mom. 10, att vad i första stycket stadgas om särskilt straff för kungörelse i tryck av vissa utrikespolitiska handlingar, beslut, avsikter och värv utgår».

De skäl, som motionärerna anfört för sina förslag, framgå av motionerna, som bifogas utskottets utlåtande.

**Utskottets
yttrande.**

Då herr Palmstiernas motion behandlar frågor, som även ingå i de av herr Lindhagen väckta motionerna, och dessutom dessa sistnämnda sinsemellan på många punkter beröra varandra, har utskottet upptagit samtliga motionerna till handläggning i ett sammanhang och sammanfört sitt yttrande över desamma under vissa gemensamma huvudsynpunkter.

Grundläggande för samtliga motionerna är det allmänna syfte, som i herr Palmstiernas slutyrkande uttryckes i hans hemställan, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag om sådana grundlagsändringar och övriga stadganden, som kunna närmare befästa samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter. Under detta allmänna syfte falla de särskilda yrkanden angående olika grundlagsändringar, som herr Lindhagen framställt dels i motionen nr 234, dels i vissa delar av motionerna nr 235 och 236.

*I. Samar-
bete mel-
lan rege-
ring och
riksdag i
utrikespo-
litiska an-
gelägenhe-
ter.*

Med hänvisning till bilagda, inom utskottets kansli utarbetade historik jämte redogörelse för gällande författningsbestämmelser i Sverige erinrar utskottet, att frågor angående förändringar i de konstitutionella reglerna för utrikes ärendens behandling vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Dessa frågor hava gällt dels sättet för besluts fattande i dylika ärenden, dels utvidgning av riksdagens kontroll över de av regeringen fattade beslut.

*Tidigare för-
slag ang. ut-
rikes ärendens
handläggning.*

I förstnämnda avseende riktade sig de inom riksdagen framkommande motionerna länge huvudsakligen mot den ordning, som stadgades i 1809 års regeringsform, och genom vilken såväl ministeriella mål i allmänhet som särskilt frågor angående avhandlingar och förbund med främmande makter undantogs från den för övriga regeringsärenden — utom kommandomålen — gällande regeln om behandling i allmänt statsråd samt överlämnades till en trängre ministeriell konselj. Önskemålen gingo ut på ett överförande av samtliga dessa utrikes ärenden till handläggning i statsråd. Först under senare tid hava yrkanden framkommit angående delaktighet för riksdagen i vissa viktigare utrikespolitiska avgöranden, och dessa yrkanden hava varit begränsade till två kategorier av sådana avgöranden: dels har (från 1889) föreslagits, att vid bestämmelsen om konungens rätt att ingå i avhandlingar och förbund med främmande makter skulle göras ett förbehåll om riksdagens rätt att pröva sådana traktater, i den mån desamma berörde områden, som fölle under riksdagens konstitutionella medbestuderätt (lagstiftnings-, anslags- och bevillningsfrågor), dels har (från 1871) motionsvis yrkats begränsning i den konungen genom § 13 regeringsformen tillerkända rätt att börja krig, så att för sådant beslut skulle erfordras riksdagens samtycke. Intet av dessa senare yrkanden om bestämmelser angående riksdagens delaktighet i utrikespolitiska avgöranden har lett till någon ändring i grundlagarna. Däremot genomfördes, på grund av en kunglig

proposition, 1908—09 överflyttningen av samtliga ministeriella ärenden till statsrådet, varigenom den ministeriella konseljen försvann.

I fråga om den konstitutionella kontrollen över regeringens förande i utrikes ärenden stadgade 1809 års regeringsform den begränsning i konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen, att protokoll, som anginge ministeriella ärenden (och kommandomål), kunde av utskottet fordras endast i det, som rörde »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser». I samband med förslagen om de ministeriella ärendenas överflyttande till statsrådet hava understundom förekommit yrkanden, att även protokollen i dessa ärenden skulle ingå under konstitutionsutskottets allmänna och obetingade granskningsåliggande. Vid 1895 års riksdag, då motion väcktes om ett nytt granskningsutskott, som skulle övertaga konstitutionsutskottets befogenhet i detta avseende, föreslogs, att detta granskningsutskott skulle få sig förelagda de förbund, traktater, konventioner och andra dylika avtal, som konungen ingått med främmande makter, utom hemliga artiklar, som dock ej finge strida mot de offentliggjorda. Samtliga dessa förslag blevo emellertid av riksdagen avslagna. När de ministeriella ärendena genom 1908—09 års grundlagsändring överfördes till statsrådet, blevo protokollen i dessa ärenden såsom regel likställda med övriga statsrådsprotokoll och sålunda underställda konstitutionsutskottets granskning, men det undantag gjordes att, »där rikets säkerhet eller eljes synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angå rikets förhållande till främmande makt», över sådant mål skall föras »särskilt protokoll», och för dessa särskilda protokoll bibehölls den förutvarande regeln om protokollen i ministeriell konselj, nämligen att de av konstitutionsutskottet finge fordras »endast i det, som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser».

*Motiven till
1909 års
grundlags-
ändringar.*

I motiveringen till den kungliga propositionen (ursprungligen avgiven vid 1907 års riksdag) uttalade utrikesministern, att utrikespolitiken, som fordom räknat med »en långt gående hemlighetsfullhet» såsom nödvändig betingelse, i våra dagar väsentligen ändrat karaktär, att detta särskilt gällde ett land som vårt, vilket för sin utrikespolitik icke har annat syfte än hävdande av sin självständighet och neutralitet och därför även strängt vill avhålla sig från de stridigheter, som kunna uppkomma mellan andra folk, att flertalet av ministeriella protokoll skulle kunnat utan olägenhet underkastas samma offentlighet som övriga regeringsärenden, samt slutligen att även vad anginge traktater med främmande makter numera i allmänhet

icke finnes någon anledning att omgärda dylika ärenden med någon särskild hemlighetsfullhet. Däremot vore det förhastat att därav draga den slutsatsen, att ministeriella ärenden undantagslöst borde på enahanda sätt som andra regeringsärenden vara underkastade konstitutionsutskottets granskning, varav följde möjligheten att de bringas under offentlig diskussion. Det vore obetänksamt att alldeles förbise möjligheten av ett sådant politiskt läge, att vårt land för skyddande av sin självständighet måste avsluta ett avtal, som icke lämpar sig för offentlig diskussion, och fall kunde förekomma, då det icke vore önskvärt, att förhandlingar på ett förberedande stadium bringades till allmänhetens kännedom. Av dessa skäl föreslogs den ovannämnda bestämmelsen, att vissa utrikes ärenden skulle föras till särskilda protokoll, och betingelserna för dessas infordrande av konstitutionsutskottet. Utrikesministern karaktäriserade emellertid denna anordning så, att densamma icke skulle inkräkta på konstitutionsutskottets regelmässiga kontroll över utrikesärenden, och att densamma avsåge endast »antagligen sällan förekommande fall».

De önskemål angående samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, som framförts i de nu väckta motionerna, hänföra sig i likhet med de äldre framställningarna på detta område så väl till sättet för besluts fattande i vissa utrikes ärenden som till medlen för konstitutionell kontroll över sådana beslut efter det dessa fattats. Önskemålen anknyta i åtskilliga punkter mer eller mindre till tidigare motioner: så herr Lindhagens yrkanden om ändring i § 13 regeringsformen (rörande konungens rätt att börja krig och sluta fred) och om stadgande att riksdagens samtycke skall fordras till förbund och viktigare avhandlingar med främmande makter (§ 12 regeringsformen). Så väl herr Lindhagen som — i motiveringen — herr Palmstierna vända sig därjämte mot de 1909 införda bestämmelserna om särskilda protokoll för vissa ministeriella mål och om de särskilda betingelserna för sådana protokolls infordrande av konstitutionsutskottet. Men därjämte avses, i synnerhet i herr Palmstiernas motion, även garantier för en viss samverkan mellan regering och riksdag på ett *förberedande* stadium av viktiga utrikes ärendens behandling, innan sådana ärenden kommit till avgörande beslut i regeringen.

De nu föreliggande motionerna.

Såväl i herr Palmstiernas motion som i herr Lindhagens motion nr 235 framhålles, att det är erfarenheterna från det nu pågående världskrigets utbrott och hastiga utvidgning som föranlett upptagandet i denna

Världskriget och utrikes ärendenas behandling.

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

Utskottet delar motionärernas mening, att även i Sverige dessa strävanden böra upptagas. Däri ligger icke något underkännande av det sätt, varpå Sveriges utrikespolitik blivit av regeringen ledd vare sig under föregående tid eller nu under det pågående världskriget. Det ovan anförda yttrandet till statsrådsprotokollet vid 1907 års proposition om ändring i ministeriella måls handläggning, nämligen att Sverige »för sin utrikespolitik icke har annat syfte än hävdande av sin självständighet och neutralitet», motsvarar för visso de principer, som svenska folket och dess representation vilja se tillämpade i vårt förhållande till främmande makter; denna politik för vår självständighet och neutralitet har obrottligt fasthållits även efter världskrigets utbrott, och det är utskottets förvisning, att samma politik skall, i enlighet med den nuvarande regeringens upprepade och uttryckliga förklaringar, genomföras till det yttersta. Men den omständigheten, att svensk utrikespolitik under lång tid blivit förd på ett sätt, som i det väsentliga förtjänar allt erkännande, kan icke anföras såsom skäl för att ingen förändring i riksdagens ställning till utrikes ärendenas ledning nu skulle behövas. Den oerhörda kris, som Europa nu genomgår, och vars verkningar även vårt land så starkt känner, har bragt hela problemet om förhållandet mellan regering och riksdag på detta om-

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

Utskottet finner det uppenbart, att nuvarande författningsbestämmelser om utrikes ärendens handläggning och den till dem anknutna praxis icke motsvara dessa vår tids krav. Den gällande ordningen lägger makten över alla utrikes ärenden uteslutande i regeringens hand, utan skyldighet för densamma att i någon form samverka med riksdagen ens vid de viktigaste avgöranden, och utan full trygghet för en effektiv kontroll från riksdagens sida över sådana avgöranden. I sistnämnda avseende är att märka, att då vissa mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, kunna föras till särskilda statsrådsprotokoll, och då sådana protokoll kunna av konstitutionsutskottet inforas endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser, så föreligger den möjligheten, att betydelsefulla och avgörande utrikespolitiska steg kunna undandragas det konstitutionella ansvar, som annars är stadgat för alla regeringshandlingar. Vad angår den direkta samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, anvisa våra grundlagar — fränsett riksdagens andel i sådana traktater, som beröra dess lagstiftnings-, beskattnings- och bevillningsrätt — egentligen intet annat direkt medel än det som ligger i konungens rätt — enligt 54 § regeringsformen och 50 § riksdagsordningen — att av riksdagen äska särskilda deputerade för att med honom överlägga om ärenden, dem han prövar bära hemliga hållas. Såsom i herr

Den nuvarande ordningens brister

Palmstiernas motion framhålles, ankommer det ensamt på konungen, huruvida sådana deputerade skola tillsättas eller icke, ävensom i förra fallet vilka ärenden som skola föreläggas dem till yttrande. Denna form för samverkan har vid åtskilliga tillfällen kommit till användning — utskottet hänvisar till redogörelsen i bilagda historik, sid. 20 — men densamma har alltjämt haft karaktären av en utväg för extraordinära fall samt redan härigenom icke kunnat konstituera något regelbundet samarbete, och det kan förtjäna anmärkas, att ett sådant »hemligt utskott» efter 1854 endast sparsamt förekommit: år 1895 och 1905 i samband med kritiska lägen inom den svensk-norska unionen samt slutligen 1914 och vid innevarande riksdag med anledning av det nu pågående världskriget. Huru osäkert det är att räkna med det hemliga utskottet enligt nu gällande bestämmelser belyses bl. a. av det förhållandet, att något sådant utskott däremot icke tillsattes vid fjolårets riksdag. I vad mån åter detta hemliga utskott, när det förekommit, kunnat tjäna som organ för ett verkligt samarbete undandraget sig för senare tid ett säkert bedömande, då utskottets protokoll under femtio år icke äro offentliga, men skäl torde finnas för det antagandet, att ifrågakvarande utskott åtminstone i vissa fall varit i sin verksamhet starkt begränsat och dess betydelse härigenom reducerad.

Regeringens makt över utrikespolitiken innebär naturligtvis icke hinder mot att inom riksdagen beröra hithörande spörsmål i de allmänna former, som riksdagens verksamhet medgiver: genom motioner, interpellationer eller uttalanden i debatter, där därtill finnes anledning. Förutnämnda bilaga ger (sid. 21—24) en översikt över de utvägar, som i detta syfte kunnat användas, och som i så måtto representera en viss komplettering av den samverkan, vilken skett genom de särskilda deputerade. Men denna översikt belyser också, huru bristfälliga ifrågakvarande kompletterande medel för regeringens och riksdagens samverkan varit och huru sporadiskt de kommit till användning. Endast frågor angående unionen mellan Sverige och Norge ha på ett mera regelmässigt och effektivt sätt behandlats i riksdagen, och dylika frågor föllo genom själva unionsförfattningen inom riksdagens verksamhetsområde. Utrikespolitiska ärenden i egentlig mening ha däremot huvudsakligen berörts i spridda uttalanden, samt endast vid enstaka tillfällen givit anledning till mera samlade meningsyttringar. Något mera regelmässigt och effektivt samarbete mellan regering och riksdag har icke på dessa vägar kunnat åstadkommas.

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

Ur dessa synpunkter finner sig utskottet icke kunna nu framlägga definitiva eller detaljerade förslag till de åtgärder, som för ifrågavarande syfte böra vidtagas, utan inskränker sig till att angiva vissa allmänna riktlinjer för en utredning, som bör ske genom Kungl. Maj:ts föranstaltande. En hänvändelse till Kungl. Maj:t är så mycket mera påkallad som vid mera ingående behandling av en fråga av denna natur regeringens erfarenheter angående utrikesärendenas handläggning är av största betydelse för frågans allsidiga belysning.

I fråga om medlen för en direkt samverkan mellan regering och riksdag har, såsom ovan blivit anfört, i de av herr Lindhagen väckta motionerna huvudsakligen hänvisats till sådana grundlagsändringar, genom vilka skulle krävas riksdagens formliga samtycke för ingående av förbund och viktigare avhandlingar med främmande makter (12 § regeringsformen) samt

Principerna för en samverkan mellan regering och riksdag.

Motionärernas förslag angående samverkan.

åt riksdagen tillförsäkras medinflytande på så väl viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut (13 § regeringsformen). I herr Palmstiernas motion förordas huvudsakligen dels framläggande för riksdagen av allmänna redogörelser för den utrikespolitiska situationen, genom vilka riksdagen får anledning att mera regelmässigt ägna uppmärksamhet åt dylika ärenden, dels också en sådan utveckling av det nuvarande »hemliga utskottet», genom vilken detsamma blir en fast institution, som erhåller kännedom även om regeringens *förestående* behandling av viktiga ärenden på detta område.

*Riksdagens
ställning till
traktater med
främmande
makter.*

Vad först angår herr Lindhagens yrkanden anmärker utskottet, att det numera visserligen torde få anses allmänt erkänt, att därest Kungl. Maj:t med främmande makt ingår sådana avtal som beröra områden, inom vilka riksdagen enligt grundlagarna har en allmän konstitutionell befogenhet — lagstiftning, anslag, beskattning — sådana avtal kräva riksdagens samtycke. Men såsom närmare utvecklas i förut anförda, vid detta utlåtande fogade bilaga (sid. 7—9) synes det icke vara ställt utom tvivel, att riksdagens statsrättsliga befogenhet har ovillkorlig verkan även i förhållande till främmande makt, med vilken regeringen avslutat ett avtal, därest detta avtal ratificerats. Understundom har gjorts gällande, att ett internationellt avtal kan vara folkrättsligt bindande, ehuru statsrättsligt ogiltigt. Under sådana förhållanden torde böra tagas i övervägande, huruvida icke, på sätt i förutnämnda äldre motioner föreslagits, skäl kunna föreligga att i regeringsformen införa en bestämmelse, genom vilken riksdagens konstitutionella rätt att medverka till traktater av denna art uttryckligen fastslås på ett sätt, som kan anses även folkrättsligt verksamt.

I fråga om herr Lindhagens förslag att riksdagens formliga samtycke bör krävas även för ingående av förbund och »viktigare avhandlingar med främmande makter», kunna utan tvivel resas invändningar, vilkas betydelse utskottet icke vill underkänna. Ett dylikt stadgande i den generella form det genom motionen erhållit kan tänkas medföra praktiska svårigheter vid tillämpningen, exempelvis därest fråga skulle uppkomma om avslutande av en traktat, för vars tillkomst kräves synnerlig skyndsamhet, och riksdagen icke vid den tidpunkt, då sådan fråga uppkommer, är samlad. Med undantag för politiska förbund skulle det måhända också kunna sägas, att flertalet av »viktigare avhandlingar med främmande makter» torde falla inom det område, där riksdagen redan har erkänd medbestämmanderätt genom sin lagstiftnings-, anslags- och beskattningsrätt. Emellertid finner utskottet, att

den av motionären förordade principen i och för sig har ett så starkt berättigande, att den i varje fall måste allvarligt beaktas vid en blivande utredning. Det må sedan av utredningen framgå, huru långt principen låter sig med hänsyn till praktisk-politiska synpunkter genomföras.

Angående riksdagens medinflytande på viktigare avgöranden till av-
 värjande av befarat angrepp anmärker utskottet, att ett betydelsefullt så-
 dant medinflytande i viss mån redan tillförsäkrats riksdagen dels genom
 föreskriften i 74 § regeringsformen, att de s. k. rekvisitionslagarna icke
 kunna bringas i tillämpning utan att riksdagskallelse utfärdats, dels genom
 värnpliktslagens bestämmelse att likaledes riksdagskallelse — därest riksdag
 ej redan är samlad — måste utfärdas, innan konungen inkallar bevärings
 andra uppbåd, dels därigenom att för de finansiella åtgärder, som ound-
 gängligen måste förknippas med sådana avgöranden, kräves riksdagens med-
 verkan (för anslag och deras täckande genom statslån och beskattning). Att
 emellertid även i andra avseenden en samverkan mellan regering och riksdag
 i ett dylikt fall är önskvärd, synes utskottet uppenbart, och utskottet
 anser sig kunna förutsätta, att en dylik samverkan också sjölvfallet måste
 komma till stånd i samband bland annat med de finansiella anstalter som
 nyss berörts. I vad mån särskilda bestämmelser därom kunna vara önska-
 ligen, torde kunna prövas vid den allmänna utredningen om regeringens
 och riksdagens samarbete på det utrikespolitiska området. Detsamma gäller
 riksdagens medinflytande vid fredsslut. Då några anvisningar angående
 möjliga former för riksdagens medinflytande i dessa avseenden icke före-
 finnas i motionen, har utskottet icke haft anledning att närmare ingå på
 dessa spörsmål.

*Riksdagens
 medinflytande
 vid befarat an-
 grepp och vid
 fredsslut.*

Den av herr Palmstierna framförda tanken om regelmässiga och sam-
 manfattande redogörelser från regeringen till riksdagen angående den ut-
 rikespolitiska situationen, finner utskottet förtjäna allt beaktande. Vare
 sig sådan redogörelse skulle, såsom motionären ifrågasätter, lämnas genom
 en särskild »berättelse över vad som i utrikespolitiskt hänseende sig till-
 dragit», eller den samma kunde taga annan form, exempelvis av meddelanden
 från utrikesministern vid behandlingen av utrikesdepartementets stat, skulle
 riksdagen därmed erhålla en välbehöflig orientering på detta område, vilken
 kunde bli föremål för diskussion och giva anledning även till komplet-
 terande muntliga meddelanden. Utskottet erinrar, att kamrarnas arbets-
 ordningar giva möjlighet till sammanträden även inom slutna dörrar, därest

*Meddelanden
 från rege-
 ringen till
 riksdagen.*

sådant försiktighetsmått prövas erforderligt, och att vid innevarande samt närmast föregående riksdag meddelanden i slutna sammankomster av båda kamrarna förekommit.

»Det hemliga
utskottets» ut-
veckling till
fast institu-
tion.

En huvudplats i herr Palmstiernas framställning intager hans uppslag om utveckling av de särskilda deputerade till en fast institution, med vilken regeringen har att kommunicera i viktiga ärenden även före dessas avgörande. Utskottet anser, att vid denna tanke bör fästas synnerlig vikt. Skall ett samarbete mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området bliva av verklig betydelse, bör detsamma icke inskränkas till meddelanden om av regeringen redan fattade beslut eller dessas föreläggande till riksdagens godkännande, utan även innebära ett samråd innan avgörandena träffas, alltså på ett stadium, då ett dylikt samråd kan hava någon inverkan även på regeringens egna viktiga mått och steg. I annat fall inträffar allt för lätt, såsom erfarenheten från alla länder ger vid handen, och såsom även bestyrkts vid det nu pågående världskrigets utbrott, att folkrepresentationen i realiteten ställes inför ett redan fullbordat faktum, även om i formen dess anslutning begäres till ett sista yttre steg. Och för att ett sådant samråd av förberedande art skall låta sig praktiskt genomföras är det tydligen nödvändigt, att riksdagen i regel representeras av en för detta ändamål utsedd mindre delegation. Det synes utskottet, att en institution av den ungefärliga begränsning som de särskilda deputerade och i mån av behov liksom dessa deputerade bunden av tysthetsplikt skulle bereda möjlighet härtill.

Skall emellertid detta slag av samverkan kunna fylla sin uppgift, fordras uppenbarligen, att en dylik delegation blir regelmässigt tillsatt vid varje riksdag och icke beroende av särskilt äskande från regeringen, ävensom att regeringen har icke blott rätt utan även skyldighet att samråda med densamma vid viktiga utrikespolitiska avgöranden. Utskottet vill å andra sidan uttala, att detta samråd icke får fattas så, att nämnda förtroendemän skulle ingripa i detaljerna av utrikesförvaltningen, enär ett dylikt ingripande kunde leda till förfång för den koncentration och enhetlighet i ärendenas ledning, om vars nödvändighet här ovan erinrats. Den inverkan på det utrikespolitiska området, varpå riksdagen kan göra berättigade anspråk, bör endast avse de verkligt betydelsefulla avgörandena, så mycket hellre som en institution av ifrågavarande art uppenbarligen skulle sakna förutsättningar för att kunna följa enskildheterna i det löpande arbetet inom utrikesstyrelsen.

Om förtroendemän, motsvarande de särskilda deputerade, tillsättas vid varje riksdag, komma dessa i viss mån att få karaktären av ett ständigt utskott. Konstitutionsutskottet har emellertid den meningen, att det med hänsyn till deras särskilda ställning och uppgift är angeläget, att denna likhet med de ständiga riksdagsutskotten icke utvecklas till allmän likställighet med dessas organisation och arbetssätt. Om till nämnda förtroendemän skulle remitteras propositioner eller motioner i utrikespolitiska frågor, komme detta dels att leda till svårslösliga spörsmål angående förhållandet till nuvarande utskott — t. ex. stats-, lag- och bevillningsutskotten —, dels att ogynnsamt återverka på den karaktär av förbindelseled mellan riksdag och regering, som framför allt varit avsedd. Över huvud taget skulle det personliga samarbetet med medlemmar av regeringen, som är en huvudsaklig förutsättning för den ifrågasatta institutionen, och som även utmärker de särskilda deputerades arbete under nuvarande ordning, vara oförenligt med de allmänna grunderna för våra riksdagsutskotts ställning.

Den riksdagens förtroendenämnd för utrikesärenden, som på detta sätt skulle skapas, anser utskottet — i överensstämmelse med vad som förordas i herr Palmstiernas motion — böra erhålla befogenhet att fungera även mellan riksdagarna. En sådan anordning måste uppenbarligen träffas, då ett samråd i viktiga utrikespolitiska avgöranden mellan regeringen och riksdagens förtroendemän naturligen kan påkallas på en tid, då riksdag icke är samlad. En viss motsvarighet till dylik anordning finnes redan i riksdagens fullmäktige för banken och riksgäldskontoret samt riksdagens kommitterade för tryckfrihetens vård, och olägenheten därav, att uppdraget för de av konungen äskade »särskilda deputerade» enligt nuvarande bestämmelser upphör med riksdagens avslutning, har under dessa senaste år gjort sig tydligt kännbar. Ifall nyssnämnda anordning träffas, bör den av herr Palmstierna berörda frågan om former för en ajournering av riksdagen icke behöva i detta sammanhang upptagas. Denna fråga är av beskaffenhet att starkt beröra hela vårt riksdagsskick och kan icke lämpligen behandlas enbart ur nu förevarande synpunkter.

Vad i motionerna anmärkes angående bristerna i nuvarande ordning för kontrollen över utrikesstyrelsen, bör enligt utskottets mening föranleda, att även denna sida av förhållandet mellan regering och riksdag upptages till prövning. Den motivering, som på sin tid anfördes för bestämmelsen, att vissa mål angående rikets förhållande till främmande makt kunna föras till särskilda protokoll, och att sådana protokoll kunna av konstitutions-

*Konstitutions-
utskottets
granskning av
protokoll i ut-
rikes ärenden.*

utskottet äskas endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser, är i det föregående (sid. 19) relaterad. Utskottet har sig icke bekant, i vad mån sådana särskilda utrikesprotokoll kommit till användning och alltså icke heller i vad mån de anförda skälen för behövligheten därav fått något stöd av erfarenheten, men anser sig åtminstone kunna ifrågasätta, om icke hela denna anordnings lämplighet bör bliva föremål för förnyat överbäggande i samband med det förslag om samråd mellan regeringen och riksdagens förtroendemän, som i det föregående förordats. I varje fall måste utskottet anmärka, att det sätt, varpå konstitutionsutskottets rätt att infordra dylika protokoll — ävensom protokollen i kommandomål — nu är begränsat, icke är väl avvägt. Bestämmelsen att dylikt infordrande kan ske endast i det som rör »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser» ger alltför lätt anledning till delade meningar om vilka händelser som kunna betecknas såsom »allmänt kända», och åtminstone denna begränsning av utskottets granskningsrätt synes utan våda kunna försvinna.

* * *

De olika spørsmål, som utskottet i det föregående berört, äro samtliga av den art, att de ingå i den allmänna hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t angående utredning och förslag till närmare befestande av samarbetet mellan regering och riksdag, i vilket herr Palmstiernas motion utmynnar. I huvudsaklig överensstämmelse med denna hemställan har utskottet alltså avfattat det yrkande, som återfinnes här nedan under 1:o).

II. Om uttrycket »börja krig» i 13 § regeringsformen.

I visst samband med de ovan behandlade förslagen angående samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter står herr Lindhagens yrkande i motionen nr 234, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära förslag till sådan ändring i 13 § regeringsformen, att uttrycket »börja krig» i denna § utgår.

I likhet med motionären anser utskottet, att detta uttryck, vilket kvarstår oförändrat från den lydelse, som ifrågavarande paragraf erhöll vid regeringsformens tillkomst, icke står i god överensstämmelse med den grundsats, som uttalas i en senare tillkommen punkt i 74 § regeringsformen, där det förutsattes, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än »för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle

hotas eller kränkas, eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp». I full motsvarighet till denna grundsats i 74 § regeringsformen stadgar 28 § värnpliktslagen, att beväringens första uppbåd ej må användas utom rikets gränser annat än till rikets försvar, samt, på sätt ovan anförts, att beväringens andra uppbåd icke kan utan riksdagens medgivande användas utom landets gränser. Såsom 1911 års konstitutionsutskott påvisade i sitt yttrande över en då väckt motion om ändring i 13 § regeringsformen, är genom dessa bestämmelser i grundlag och lag uttalat, »att den svenska härorganisationens stora uppgift är landets försvar, men däremot icke angrepp mot andra land». Det synes utskottet, att under sådana förhållanden den hittills gällande avfattningen av 13 § regeringsformen med dess dubbeltydiga uttryck »börja» krig numera icke kan anses tillfredsställande, och att i samband med den revidering av vissa andra grundlagsbestämmelser angående viktiga utrikespolitiska ärendens handläggning också lämpligen kunde föreslås en omredigering av 13 § regeringsformen i denna del, i syfte att bringa densamma i närmare överensstämmelse med den grundsats för användningen av svensk försvarsorganisation, som fått ett uttryck i nyss anförda avfattning av 74 § regeringsformen.

I enlighet med denna uppfattning gör utskottet den hemställan, som återfinnes bland yrkanden här nedan under punkt 2:o).

I motionen nr 235 hemställer herr Lindhagen, förutom vad ovan anförts angående riksdagens ställning till förbund och viktigare avhandlingar med främmande makter — varom utskottet utlätit sig här ovan under avdelning I — om skrivelse till Kungl. Maj:t angående framläggande av förslag i syfte, att större kontroll från det civila samhällets sida utövas över den konungen såsom högste krigsherre tillkommande befälsrätt över krigsmakten (§§ 14, 15 och 38 regeringsformen).

III. Begränsning av begreppet kommandomål.

Så vitt framgår av motionärens motivering för denna hemställan, synes därmed närmast avses en revidering och precisering av de bestämmelser i regeringsformen, som gälla handläggningen av kommandomål. Utskottet erinrar, att förslag i sådan riktning förut varit föremål för riksdagens behandling. Så yrkades i motion vid 1904 års riksdag en ändring i 15 § regeringsformen, genom vilken begreppet kommandomål skulle närmare bestämmas och begränsas, och i motion vid 1911 års riksdag hemställdes om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran, att Kungl. Maj:t täcktes låta utreda, dels vilka ärenden äro att hänföra till vad nu benämnes kommandomål, dels vilka ärenden äro av den beskaffenhet, att de på angivna grun-

der kunna och bära, såsom ägt rum med de ministeriella målen, på gränsen till vilka de ock stå, varda överförda till handläggning i statsrådet, ävensom till riksdagen inkomma med de framställningar, som av utredningen föranledas.

1904 års konstitutionsutskott yttrade angående den då väckta motionen, att utskottet fann den tanke, som låg till grund för motionärens hemställan om ändring i § 15 regeringsformen, vara förtjänt av beaktande, och utskottet ansåg det icke kunna bestridas, att gränsen mellan de försvarsärenden, som borde behandlas i statsråd, samt dem, som vore att hänföra till kommandomål, icke vore i grundlagen med önskvärd tydlighet angiven, liksom att formerna för kommandomåls handläggning icke kunde anses fullt betryggande. När utskottet det oaktat icke biträdde motionen, berodde detta därpå, att frågan icke kunde utan föregående noggrann utredning överskådas och bedömas, och att utskottet, när motionen överlämnats till detsamma så sent som den 5 maj, icke medhunnit sådan utredning.

I utlåtandet angående 1911 års motion återgav dåvarande konstitutionsutskott vad som anförts av 1904 års utskott och tillade för sin del följande: »Den viktiga och omfattande frågan om vilka ärenden som äro att hänföra till kommandomål och om formerna för sådana ärendens handläggning är, enligt vad till utskottets kännedom kommit, för närvarande föremål för utredning av den s. k. departementalkommittén. Det torde sålunda kunna förväntas, att den noggranna utredning, vilken 1904 års konstitutionsutskott fann vara nödvändig för frågans bedömande, framdeles kommer att föreläggas riksdagen. Vid sådant förhållande synes det utskottet ej vara lämpligt, att riksdagen skulle besluta en skrivelse till Kungl. Maj:t i enlighet med motionärens förslag, ehuru väl utskottet finner den tanke, som ligger till grund för motionen, vara synnerligen beaktansvärd.»

Såväl 1904 som 1911 års konstitutionsutskott hava alltså erkänt behovet av en närmare reglering av kommandomålen, och förstnämnda utskott har avböjt ett initiativ i denna riktning från riksdagen endast med hänsyn till omöjligheten att medhinna erforderlig utredning, medan utskottet 1911 hänvisat till att sådan utredning vid denna tidpunkt pågick i den s. k. departementalkommittén. Sistnämnda ståndpunkt underkändes av tio reservanter inom utskottet, vilka föreslogo, att riksdagen med anledning av då föreliggande motion måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t

anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t i sammanhang med frågan om statsdepartementens omreglering även taga i övervägande, huruvida icke omfattningen av begreppet kommandomål borde närmare bestämmas och vissa viktigare ärenden, vilka hittills behandlats såsom kommandomål, överföras till handläggning i statsråd. Denna reservation bifölls av andra kammaren utan votering, medan första kammaren godkände utskottets avslagsyrkande.

Numera föreligger resultatet av den utredning genom de s. k. departementalkommitterade, vartill 1911 års konstitutionsutskott på sin tid hänvisade såsom skäl för att riksdagen icke då skulle taga initiativ i frågan. Det framgår av kommitterades betänkande i denna del, att kommitterade ansett avskiljande av kommandomål från handläggning i statsråd vara ur praktisk synpunkt riktigt och lämpligt, och likaså att kommitterade för sin del funnit den praxis, som vid tidpunkten för deras utredning utvecklats sig i fråga om gränsen mellan kommandomål och i statsrådet föredragna försvarsärenden, vara tillfredsställande. Men kommitterade förordade likväl, att denna praxis borde regelbindas genom en lag, som närmare fastslog, vilka ärenden som kunde behandlas i kommandoväg och vilka som borde föredragas i statsråd, och framlade ett förslag till sådan lag. Utan att uttala sig om kommitterades uppfattning angående det tillfredsställande i den hittills utvecklade praxis anser utskottet, att i varje fall den tanke om lagfästad begränsning av begreppet kommandomål, till vilken kommitterade anslutit sig, bör upptagas till genomförande, vare sig genom ändring i regeringsformen, såsom i 1904 års motion föreslogs, eller i form av särskild, till regeringsformen ansluten lag, eller i båda dessa former. Intill dess så skett, kvarstår tydligen det missförhållande, som framhölls av 1904 års konstitutionsutskott, nämligen att gränsen mellan kommandomål och försvarsärenden, vilka böra behandlas i statsråd, icke är med önskvärd tydlighet angiven, vartill kommer den möjligheten, att den praxis, vilken departementalkommitterade på sin tid skänkte sitt erkännande, skulle kunna förändras i en ur konstitutionell synpunkt betänklig riktning. Den omständigheten, att departementalkommitterades förslag i dess helhet icke torde kunna förväntas under närmaste tid föranleda förslag från Kungl. Maj:t, utgör en särskild anledning för riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om åtgärder i syfte att i varje fall begreppet kommandomål närmare bestämmas och garantier givas för att viktigare försvarsärenden bliva behandlade i statsråd.

Utskottet förordar en hemställan hos Kungl. Maj:t av sådant innehåll, vilken här nedan upptages såsom utskottets yrkande under 3:o).

* * *

På grund av vad sålunda anförts hemställer utskottet, att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

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

2:o) att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av 13 § regeringsformen, som — förutom vad som kan föranledas av ovannämnda 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 vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp;

3:o) att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag i syfte att begreppet kommandomål måtte närmare bestämmas och garantier givas för att viktigare ärenden inom försvarsväsendets område bliva behandlade i statsråd.

Vidare har reservation anförts

av herr *Waldén*, med instämmanden av herrar *Olof Olsson*, *Persson* i *Malmö*, *Hallén* och *Kropp*, som, i vad angår yrkandena i motionen nr 236,

av herr Lindhagen, om vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen, ansett, att utskottet bort hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville vid tryckfrihetsförordningens omarbetning taga under övervägande, huruvida ej en sådan ändring av densamma borde företagas, att den militära sekretessen komme att begränsas till det för vårt försvarsväsende nödvändiga, samt den tid av femtio år, före vars utgång statsrådsprotokollen icke få offentliggöras, bleve i vissa fall väsentligen förkortad.

Historik jämte redogörelse för gällande författningsbestämmelser i Sverige.

Spörsmålet om parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken har under sistförflutna århundrade vid olika tillfällen sysselsatt den svenska riksdagen. Vid en historisk översikt över vad sålunda förekommit i ämnet inom riksdagen kan man lämpligen, i anslutning till regeringsformens indelning, skilja mellan tre huvudgrupper av spörsmål, nämligen dem som gälla rätten att ingå i avhandlingar och förbund med främmande makter, dem som angå krigsförklaring och fredsslut, samt övriga frågor, som ha avseende på riksdagens befogenhet att utöva inflytande på eller vinna kännedom om utrikesärenden, vilka äro överlämnade till Kungl. Maj:ts avgörande.

I det följande skall redogörelse lämnas för dessa olika spörsmål i nu angiven ordning.

I.

Rätten att ingå i avhandlingar och förbund.

I 1809 års regeringsform stadgades ursprungligen i 12 § RF, att Konungen äger att i avhandlingar och förbund med främmande makter ingå, sedan han enligt föregående § däröver hört statsministern för utrikesärenden och hovkansleren. Vidare funnos i 11 § särskilda föreskrifter om beredningen av utrikesärenden. Dessa skulle handläggas i friare former än andra mål. Konungen kunde låta bereda dem på det sätt honom lämpligast syntes. De skulle i regel föredragas av statsministern för utrikesärenden i närvaro av ytterligare blott en statsrådsledamot, hovkansleren. Övriga statsrådsledamöter borde erhålla så mycken kunskap om dessa ärenden, som Konungen fann nyttigt, på det att, såsom det hette, »någon kännedom av denna riksstyrelsens gren måtte hos statsrådet finnas». Motiven till denna anordning utvecklades av konstitutionsutskottet vid 1809 års riksdag. »Utskottet har efter mogen överläggning funnit, att Konungen

Bihang till riksdagens protokoll 1916. 5 saml. 14 häft. (Bilagor till Nr 16.) 1

borde äga makt att allena göra förbund med främmande makter, börja krig och sluta fred. Sådan är vårt fäderneslands närvarande ställning, att det icke, med egna krafter allena, synes kunna upprätthålla sin självständighet. Denna beror då av de förbund med andra makter, som en klok styrelse kan vinna, men vilka aldrig, i den stund de slutas, kunna underkastas den offentliga prövningen och de långa betänkligheterna av en lagstiftande eller också blott av en talrik rådgivande Corps.» Yttrandet visar, att utskottet med »avhandlingar och förbund», varom § 12 handlar, närmast åsyftade rent politiska överenskommelser. Ett under överläggningarna om regeringsformen framställt förslag om tillägg till paragrafen av innehåll att i fråga om handelstraktater även borde tillkallas statssekreteraren för handels- och finansärenden avböjde utskottet med förklaringen, att »sådant ligger tydligen i sakens natur, såsom hörande till denne statssekreterares föredragningsdetalj och synes ej fordra uttryckligt stadgande». I samband med behandlingen av ett kungl. förslag om förändrad organisation av statsrådet och sättet för regeringsärendenas beredning, föreslog utskottet emellertid vid 1812 års riksdag ett tillägg till § 12, av innehåll att angående handelstraktater även skulle höras den ämbetsman, som ägde överinseendet över den allmänna hushållningen och handeln. Utskottet motiverade ett sådant undantag från reglerna om övriga ministeriella måls handläggning därmed, att »sådana avhandlingar med främmande makter hava ett så nära samband med rikets inre hushållning och näringarnas trevnad, att upplysningar i dessa ämnen borde åtminstone av den ämbetsman inhämtas, vilken av dessa ärenden kunde anses äga den närmaste kännedom, och att utskottet ansett dessa traktater icke vara av den skyndande egenskap, att någon skada genom en långsammare prövning skulle kunna uppkomma». Hela omorganisationsförslaget förföll emellertid.

Det synes dock redan tidigt varit vanligt, att traktater av kommersiell natur behandlades i svenskt statsråd av det departement, som haft att handlägga frågan om deras lämplighet ur kommersiell synpunkt, varefter beslut om deras ratifikation fattades i ministeriell konselj. Genom kungl. resolution den 28 maj 1842 beslöts, att beträffande handelstraktater och konventioner, som rörde de förenade rikena, skulle frågan om deras ratifikation hädanefter föredragas i sammansatt svenskt och norskt statsråd.

Enligt en redaktionsförändring, vidtagen 1840, och betingad av den då genomförda omorganisationen av statsrådet, skulle hädanefter, vid behandlingen av ministeriella ärenden, i stället för hovkansleren »någon annan statsrådets ledamot» vara närvarande.

Under de följande decennierna framkommo alltemellanåt förslag, att avhandlingar och förbund med främmande makter skulle avgöras i statsrådet enligt § 8 regeringsformen i stället för i ministeriell konselj enligt § 11.

Vid den riksdag, som sammanträdde efter Krimkriget och novembertraktatens uppgörande — 1856/58 års riksdag — föreslog konstitutionsutskottet ett tillägg till § 12, innehållande att avhandlingar och förbund finge av Konungen slutas, sedan han hört statsrådets *samtliga* ledamöter.

Utskottet utgick från att den skyndsamt, med vilken grundlagarna tillkommit, förklarade tillkomsten i dem av en och annan brist, vilken dittills blivit oanmärkt, emedan den icke befunnits hava medfört någon bestämd olägenhet, men som med hänsyn till framtiden dock borde avlägsnas. I utlåtandet anfördes bland annat vidare: . . . »under förutsättning att närvarande tidpunkt, då Sveriges syntes hava inträtt i en livligare och mera betydelsefull beröring med övriga medlemmar av det europeiska statsförbundet, än under en lång följd av år varit förhållandet, skulle synas rikets ständer lämplig för en granskning av de former, under vilka våra förhållanden till främmande makter enligt regeringsformen skola bestämmas, har konstitutionsutskottet ansett sig böra fästa rikets ständers uppmärksamhet på de brister, utskottet ej kunnat undgå att i detta hänseende anmärka». Vidare framhålles motsägelsen däri, att å ena sidan inrikes ärenden avgjordes i närvaro av minst tre statsråd utom föredraganden, och om de vore viktigare, i närvaro av samtliga statsrådets medlemmar, medan avhandlingar och förbund med främmande makter finge ingås, sedan Konungen hört blott statsministern för utrikesärenden och ännu en statsrådsledamot. Utskottet fortsätter: »Om det nämligen, å ena sidan, visserligen kan inträffa, att Konungen finner nyttigt att ingå i avhandling med en utländsk stat även angående en eller annan fråga av underordnad vikt, lär väl icke förnekas, att såväl avhandlingar som förbund med främmande makt kunna vara bestämmande för ett lands icke blott yttre, utan, till någon del, även för dess inre förhållanden under en lång följd av år och således bliva vida mer ingripande i dess öden, än till och med ett krig, att icke jämföra detsamma med t. ex. en mindre väsentlig förändring av en redan gällande författning, för vars vidtagande likväl erfordras, att statsrådets samtliga ledamöter, där de icke laga förfall äga, skola vara tillstädes. Utan att i ringaste måtto underkänna vikten och värdet av Konungens rätt att allena besluta i dylika frågor, kan man likväl ej förbise, att nyare tiders lättare och livligare förbindelser folken emellan gjort deras känsla av inbördes ställning till varandra klarare och att således exempelvis ett förbund

till gemensamt försvar, uppgjort i strid med denna känsla, skulle kunna medföra oberäknliga vådor och förvecklingar . . .» Förslaget förkastades av adeln och prästeståndet, men blev genom votering i förstärkt konstitutionsutskott förklarad vilande, sedan det omformulerats så, att frågorna skulle föredragas inför statsrådet enligt § 8 RF d. v. s. ej nödvändigtvis statsrådets samtliga ledamöter. Även i denna form föll det nästa riksdag genom motstånd från samma stånd. Det återupptogs emellertid, i så måtto modifierat, att konstitutionsutskottet skilde mellan förbund och avhandlingar. Förbund skulle ej få slutas utan att statsrådet hörts, medan »avhandlingar» fortfarande skulle beslutas i ministeriell konselj. Även detta förslag blev antaget vilande, men föll åter 1862 inom adeln och prästerskapet. Såsom argument för avslag anfördes och åberopades vid dessa tillfällen dels att frågornas förläggande till statsrådet kunde vara hinderligt för deras avgörande, om konungen vistades utom huvudstaden, samt menligt för sekretessen, dels att det icke vore möjligt att skilja mellan »avhandlingar» och »förbund», dels slutligen också, att en överflyttning av vissa ministeriella ärenden till vanligt statsråd skulle hava som konsekvens, att Norges storting fick möjlighet att infordra protokollen och att frågan överhuvud berörde det unionella förhållandet. I sammanhang härmed kan anmärkas, att 1865 års unionskommitté ville till unionellt statsråd förlägga bland annat definitiva beslut angående avslutande och upphävande av förbund, traktater, konventioner eller avtal med främmande makter.

Vid 1865—66 års riksdag diskuterades förhållandet mellan Kungl. Maj:t och riksdagen i avseende å traktaters ingående med anledning av en proposition, vari riksdagens bekräftelse begärdes å en handelstraktat med Frankrike, vilken redan av Kungl. Maj:t ratificerats. Bevillningsutskottet föreslog ett uttalande, i vilket en direkt admonition riktats mot regeringen, men denna passus inflöt ej i riksdagens skrivelse. Vid senare tillfällen har dock Kungl. Maj:t uttryckligen erkänt riksdagens rätt att höras, innan sådana traktater ratificeras, vilka innehålla bestämmelser som i och för sig beröra riksdagens maktområde. I en kungl. proposition (nr 2) vid 1882 års riksdag anförde sålunda departementschefen: »Slutligen anhåller jag att i underdånighet få uttala min uppfattning därom, att, såvida förhandlingarna skulle leda till en traktats uppgörande och däri, såsom naturligtvis då är att för visso antaga, komma att inflyta bestämmelser, vilka falla inom området för svenska riksdagens beslutanderätt, vare sig i fråga om tullbeskattning, bevillning eller eljest, något slutligt godkännande av traktaten från regeringens sida och således än mindre någon tillämpning

av densamma icke kan av mig tillstyrkas, förrän traktaten blivit underställd riksdagens prövning och av densamma godkänd — —.»

Vid 1872 års riksdag upptog konstitutionsutskottet (mem. nr 4) ett förslag, att avhandlingar och förbund icke skulle få ingås, förrän statsrådet enligt 8 § hörts. Förslaget antogs av andra kammaren, men avlogs av den första efter ett anförande av friherre L. De Geer, som mot detsamma erinrade om dess unionella räckvidd.

1876 vidtogos förändringar i §§ 11 och 12, betingade av statsministerämbetets inrättande och innebärande att statsministern skulle vara det statsråd, som jämte utrikesministern skulle närvara i den ministeriella konseljen.

Vid 1877 års riksdag väcktes inom andra kammaren två motioner om sådan ändring av § 12 regeringsformen att ärenden angående avhandlingar och förbund med främmande makter skulle föredragas i vanligt statsråd. Konstitutionsutskottet föreslog den ändring, att ifrågavarande mål skulle behandlas i närvaro av statsministern, utrikesministern och ännu ett statsråd, alltså av tre i stället för två medlemmar av ministären. I konstitutionsutskottets memorial (nr 2) heter det bland annat angående de konstitutionella garantierna i avseende å utrikespolitiken:

»De former, som 11 § regeringsformen föreskriver för diplomatiska måls behandling, kunna ej anses giva Konungen någon makt att i strid med de allmänna konstitutionella grundsatserna bestämma över dessa ärenden mera än över andra. Vederbörande departementschef är här liksom i andra fall det lagliga organet för beredning och verkställighet med rätt och skyldighet att avgiva råd och vägra sin kontrasignation, om beslutet strider mot regeringsformen... Härvid får dessutom icke förbises, att Konungen vid avslutande av statsfördrag är bunden inom de gränser, som grundlagen bestämt för regeringsmaktens utövning i allmänhet. Sålunda kan han ej åtaga sig eller riket någon förpliktelse, som skulle stå i strid med de i 16 § regeringsformen uttryckta grundsatser eller, mot vad 57 och 87 §§ regeringsformen stadga och förmå, leda till intrång på riksdagens beskattnings- eller lagstiftningsrätt, utan att därtill utverka sig riksdagens samtycke. Härav torde jämväl följä, att hela statsrådet jämlikt 8 § regeringsformen måste höras i fråga om fördrag, som beröra nu angivna fall.

Med fog läser väl ock, i betraktande av den utveckling vårt konstitutionella statsskick numera vunnit, kunna sägas, att man ej har att söka garantier i några förändringar av våra grundlagsstadganden om statsrådets sammansättning, då Konungen fattar beslut i regeringsärenden, i dessas beredande och föredragande, om protokollets förande i statsrådet m. m.,

stadganden, som äro egendomliga för Sveriges regeringsform och icke hava sin motsvarighet i andra länders grundlagar, utom Norges, som påtagligen från Sveriges regeringsform har hämtat liknande bestämmelser. Dessa garantier har man att söka ej mindre i förhållandet mellan Konungen och statsrådet samt mellan statsrådsmedlemmarna inbördes, än uti regeringens förhållande till riksdagen.» — —

Den förändring av § 12, som utskottet föreslog, blev av andra kammaren avslagen såsom alltför obetydlig.

Vid riksdagarna 1878, 1883 och 1884 väcktes motioner i liknande syfte som 1877, dock utan att vinna riksdagens bifall. Däremot antogs 1883 såsom vilande och 1885 definitivt ett förslag till sådan ändring av §§ 11 och 12, att vid utrikesministerns föredragning av dithörande ärenden alltid skulle närvara ej, såsom dittills, blott statsministern, utan jämte denne även en annan statsrådsledamot, eller om statsministern vore hindrad, två andra ledamöter av statsrådet.

Från och med 1889 års riksdag börja förslag framställas om uttrycklig bestämmelse angående riksdagens hörande vid avslutande av förbund eller avhandlingar med främmande makter. Stundom påyrkades endast, att i § 12 regeringsformen skulle intagas en påminnelse om riksdagens grundlagsenliga befogenheter i fråga om internationella avtal, som berörde dess lagstiftnings- eller anslagsrätt, stundom inneburo förslagen ett utvidgande av riksdagens befogenhet, utöver vad som följde av redan bestående grundsatser i regeringsform och riksdagsordning.

Vid 1889 års riksdag väcktes sålunda i första kammaren en motion, att till § 12 skulle fogas följande tillägg: — »dock att riksdagens konstitutionella rätt i avtal med främmande makt förbehålles, där den av detsamma beröres.» Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen, och förslaget förkastades av riksdagens båda kamrar.

Vid 1891 års riksdag yrkades i motion av Hedin att § 12 skulle erhålla följande tillägg: »dock att i alla sådana avtal med främmande makt riksdagens rätt att dem pröva skall uttryckligen förbehållas.» Konstitutionsutskottet ingick ej på realprövning av motionen såsom för sent väckt och hemställde på denna grund om dess förkastande, vilket ock blev båda kamrarnas beslut. Motionen förnyades 1893, men upptogs då även förslaget om den ministeriella konseljens upphävande och ersättande med vanligt statsråd. Konstitutionsutskottet avstyrkte den bland annat på unionella grunder, utan att särskilt beröra frågan om riksdagens rätt i fråga om avtal, och utskottets utlåtande bifölls av båda kamrarna.

Vid 1896 års riksdag väcktes av herr Wavrinsky jämte 22 ledamöter i andra kammaren en motion (nr 214) om bland annat sådan ändring i § 12 regeringsformen, att dels ärenden som där omförmälas, skulle behandlas i vanligt statsråd, dels riksdagens rätt i avtalen förbehållas, där den av överenskommelsen berördes. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen, som även av kamrarna avslogs. En liknande motion vid 1899 års riksdag rönste samma öde.

Vid 1907 och 1908 års riksdagar framställde Kungl. Maj:t förslag om upphävande av den ministeriella konseljen och, som konsekvens därav, även om sådan ändring i § 12, att frågor om avhandlingar och förbund med främmande makter skulle handläggas i vanligt statsråd. Förslaget blev vid 1907 års riksdag antaget av andra kammaren och avslaget av den första, men 1908 antaget av båda kamrarna. Det blev vid 1909 års riksdag definitivt bifallet av riksdagen.

Vad beträffar innebörden av regeringsformen § 12 i dess nuvarande lydelse, så torde redan av det anförda framgå, hurusom Kungl. Maj:ts rätt att ingå i avhandlingar och förbund med främmande makter, är begränsad genom övriga i grundlag eller allmän lag uttalade grundsatser. Att sålunda Kungl. Maj:t ej kan utan riksdagens medverkan sluta internationella avtal i avseende å sådana ämnen, som eljest enligt sin art falla inom representationens kompetensområde, erkännes numera allmänt. Men det återstår naturligen stora grupper av internationella överenskommelser, som Kungl. Maj:t äger ingå och upphäva utan riksdagens medverkan. Hit höra t. ex. alla de, som visserligen innefatta förändringar i Sveriges inre lagstiftning, men endast i så måtto att Kungl. Maj:ts administrativa lagstiftningsområde beröres. Vidare kan Kungl. Maj:t sluta t. ex. skiljedomsfördrag, avtal om visst uppträdande under krig i avseende å neutralitetsreglers tillämpning, överhuvud ingå överenskommelser beträffande folkrättsliga spörsmål av varjehanda slag. Även kan Kungl. Maj:t sluta förbund, t. ex. försvarsförbund, eller biträda en politisk allians av ett eller annat slag, blott ej därvid givas utfästelser om exempelvis bistånd med trupper vid krigstillfälle, om avträdande av landområde, om ekonomiskt understöd o. s. v. Ty genom utfästelser av sådan art skulle tydligen riksdagens rätt trädas för nära.

Beträffande de konstitutionella garantier, som den svenska författningen uppställer i avseende å traktatspolitiken, måste emellertid också hänsyn tagas till den folkrättsliga sidan av problemet. Det kan nämligen i vissa fall bli föremål för tvekan, huruvida de begränsningar, som författningen

uppställer i avseende å Kungl. Maj:ts traktatsrätt, hava giltighet i förhållande till främmande stat, ifall tilläventyrs överenskommelse slutits med sådan stat utan inhämtande av riksdagens samtycke, där sådant enligt den svenska författningen varit erforderligt. En internationell traktat kommer vanligen till stånd på det sätt, att fullmäktige för respektive regeringar först underteckna den överenskommelse, varom de enats; därefter godkännes eller ratificeras avtalet av vederbörande statsorgan, vanligen statschefen med kontrasignation av utrikesministern. Den förstnämnda akten, undertecknandet av överenskommelsen, innebär ännu icke att densamma är sluten. Även om intet förbehåll skett vid undertecknandet, anses ratifikation nödvändig, för att avtalet skall bliva bindande. Innan ratifikation ägt rum, kan alltså i förekommande fall folkrepresentationen förhindra avtalets definitiva slutande. Mera vanskligt ställer sig däremot spørgsmålet, huruvida ett avtal är för landet bindande, om regeringen även ratificerat detsamma med överskridande av sin författningens befogenhet.

En uppfattning går ut på, att varje inskränkning i ett lands författning har omedelbar verkan även utåt. Traktaten anses alltid *villkorlig* så till vida, att samtycke från det statsorgan, som enligt landets inre lagar är behörigt, måste betraktas som en betingelse för dess giltighet. Enligt denna ståndpunkt skulle alltså en folkrepresentation alltid handla i full överensstämmelse med den internationella rättens principer, om den vägrade godkänna en överenskommelse, som dess regering redan ratificerat, i fall regeringen därvid förfarit inkonstitutionellt. Denna mening förfäktas av framstående statsrättsliga auktoriteter. En annan ståndpunkt är måhända dock vanligare. Det hävdas nämligen av många, att en stat visserligen kan i sin författning begränsa vederbörande statsorgans, t. ex. regeringens, behörighet att med bindande folkrättslig verkan ingå internationella avtal utan folkrepresentationens samtycke, men att i ett givet fall en konstitutionell begränsning i regeringens befogenhet kan vara att tolka på det sätt, att den berör endast det inre, statsrättsliga, ej det yttre folkrättsliga förhållandet. Denna åsikt uttryckes stundom så, att ett internationellt avtal kan vara folkrättsligt bindande, ehuru statsrättsligt ogiltigt. Folkrepresentationen skulle alltså nödgas taga konsekvenserna av regeringens utfästelser och sedan eventuellt ställa statsrådsledamöterna till ansvar. Det bör emellertid framhållas, att sålunda även enligt denna ståndpunkt en stat kan genom uttryckliga och tydliga bestämmelser i sin författning giva tillkänna på ett även folkrättsligt verksamt sätt, att regeringens behörighet att giva för landet bindande avtalsutfästelser är begränsad

genom riksdagens konstitutionella befogenheter. Huruvida en sådan författningsbestämmelse skulle i praktiken bliva respekterad vid en uppkommande konflikt, är ju visserligen en annan sak.

II.

Rätten att börja krig och sluta fred.

Enligt § 13 regeringsformen tillkommer det Kungl. Maj:t att börja krig och sluta fred: »Vill Konungen börja krig eller sluta fred, kalle då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter, framställe för dem de skäl och omständigheter, som härvid till övervägande förekomma, samt äske däröver deras yttranden, vilka de skola var för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet avgiva. Konungen äge därefter makt att fatta och utföra det beslut, som han för riket nyttigast finner.»

Konstitutionsutskottet vid 1809 års riksdag förebragte en utförlig motivering för sitt förslag till § 13 regeringsformen. Bondeståndets representanter inom utskottet hade yrkat, att om statsrådets ledamöter enhälligt hade avstyrkt ett av konungen tillämnat anfallskrig, skulle konungen vara förbunden att å statsrådets mening göra avseende, d. v. s. ett upplivande av samma bestämmelse, som i 1772 års regeringsform inskränkte konungens makt att sluta fred, stillestånd eller förbund. Efter att, såsom redan refererats, hava motiverat sin ståndpunkt angående rätten att avsluta förbund, fortsatte utskottet:

»Att Konungen ju må emot en fiendes anfall freda och frälsa riket, därom kan ej något tvivel uppstå. Skulle då hans rättighet att göra krig inskränkas, så bleve denna inskränkning gällande blott för anfallskrig. Men detta förutsätter möjligheten att bestämma skillnaden emellan ett sådant krig och det nödtvungna försvarets. Vari må då denna skillnad sökas? Icke i det första krigiska steget, ty en regent, som ser sitt land hotat med anfall från en angränsande makt och som genom hastiga rustningar och ett dristigt slag kan förekomma fienden, bör väl icke därför anses hava fört sitt land i ett krig, vars våda han endast avböjt. Däremot givas visserligen flera anfallssätt än det enda att med väpnad styrka intränga på en annan stats område. De flesta krig äro började i kabinetten, innan de utbryta på fälten, och hvilken kan då avgöra, om den regent, som först eller den som sist låter sina trupper marschera, är den angripande, eller, såsom bägge i sina manifestor bevisa, den sig försvarande? Vilken kan avgöra, om

*K. U. vid
1809 års
riksdag.*

den regent, som personligen förolämpar den andre, eller denne, som med vapen hämnar sig, är den verkliga fredsförstöraren? Och om grundlagarna förbjuda en konung att göra krig, vad hindrar den krigslystne monarken att förmå sina grannar till ett fredsbrott? Genom övningsläger, anställda nära deras gränser, genom tvetydiga underhandlingar, öppnade i samma stund med deras fiender, genom misshandlande av deras sändebud, genom ohövvisk brevväxling, genom återsända ordnar, med få ord, genom oräkneliga sätt att väcka misstankar och missnöjen, skall han omsider vinna sitt ändamål. Sveriges senaste hävder lämna häruppå de mest talande vedermälen. Det ännu fortfarande olyckliga krig, vari vår forne konungs självrådiga personlighet störtat oss, var, efter de yttre formerna, för honom ett försvarskrig. Men om också i någon händelse skillnaden emellan anfalls- och försvarskrig säkert kunde bestämmas, och om det förra vore en konung förbudet, vilken samhällsmakt kunde därifrån återhålla honom och skydda statsförfattningen? Ingen annan än armén, som på gränsen, under flygande fana och kanhända i fiendens åsyn, skulle välja emellan brott emot rikets grundlagar och brott emot den militäriska lydningen, skulle, för att göra valet, alltid under vapen pröva krigets laglighet.

Man må även betänka att Sverige är omgivet, icke av små fredliga republiker, som, aldrig själva angripande, hade endast i högsta nödfall att uppställa ett nationalt motvärn, utan av tvänne stater, under oinskränkta enväldsstyrelser, samt i följd därav med hastigt rörliga arméer. I denna belägenhet är det nödigt för Sveriges självbestånd, att dess konung må kunna med rustningar möta fiendens och, om nöden det fordrar, hellre angripa med fördel än avvakta ett krossande anfall. Vådligheten av denna makt försvinner, då de svårigheter beräknas, varmed utövningen därav alltid är förbunden. Konungen skall genast över krigsanledningarna höra hela statsrådet och sedan kalla riksens ständer, innan han lyfter de penningar, varmed kriget till en början kan utföras. Möter hans företag motstånd i statsrådet eller i allmänhetens tänkesätt, så är det sannolikt, att han väl betänker anledningarna därtill, innan han ådrager sig ännu ett motstånd, och ett vådligare, av rikets allena beskattande ständer. Av konungens makt att göra krig är den att göra fred en följd. Angelägenheten därav är merändels så tryckande, att den bör ankomma på den styrande maktens enhet och verksamhet.»

Åtskilliga gånger ha sedermera förslag framställts i riksdagen om begränsning av den i § 13 regeringsformen Kungl. Maj:t tillerkända rätt. Motioner i denna riktning ha sålunda väckts vid riksdagarna 1871, 1883,

1889, 1896, 1899 och 1911, men icke vunnit någondera kammarens bifall. Vid sistnämnda riksdag gav konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 14) över den väckta motionen en utförlig historisk redogörelse över äldre tiders lagstiftning samt en ingående framställning av de konstitutionella och övriga garantier, som enligt gällande rätt begränsa Kungl. Maj:ts rätt att börja krig. Ur denna sistnämnda del av utskottets utlåtande må här anföras följande:

»Utskottet vill först anmärka, att bestämmelsen i § 13 regeringsformen är att anse som ett blott specialfall av § 4 i samma grundlag: »Konungen äger att allena styra riket på det sätt denna regeringsform föreskriver; inhämta dock . . . underrättelse och råd av ett statsråd». Den avvikelse, som § 13 regeringsformen stadgar från övriga regeringshandlingar, avser numera egentligen blott föredragningen: Konungen är i det utomordentliga statsrådet själv föredragande. Konungen skall för statsrådets ledamöter framställa de skäl och omständigheter, som härvid till övervägande förekomma. Efter motiverna till regeringsformen synes lagstiftarens mening med uttrycket »skäl och omständigheter» hava varit »krigsanledningarna». Efter den nu upphävda riksaktens § 4 skulle emellertid »en fullständig berättelse om rikets tillstånd, i anseende till dess finanser, försvarsanstalter m. m.» framläggas för det utomordentliga statsrådet. Ehuru väl detta stadgande ej längre är gällande, torde dock kunna förutsättas, att i ett sådant utomordentligt statsråd jämte en framställning av krigsanledningarna jämväl uppgifter om rikets tillstånd och försvarsanstalter, som riksakten avsåg, komma att framläggas till övervägande. Genom stadgandet om Konungens föredragningskyldighet i detta enda fall torde grundlagsstiftarna hava åsyftat, att Konungen skulle tvingas att med särskild grundlighet och under känslan av ett alldeles särskilt ansvar taga i övervägande den utomordentliga frågans alla detaljer för att därigenom skärpa hans uppmärksamhet i fråga om den för hela landet betydelsefulla åtgärd, varom han ensam hade att besluta. Statsrådets ställning är i fråga om förberedandet av föredragningen ej heller betydelselös, då de genom sina departement hava att införskaffa och till Konungen överlämna allt det material, som är nödvändigt för frågans grundliga prövning; på detta förberedande stadium av frågan hava de sålunda ett visst inflytande. Konungen skall vidare i det utomordentliga statsrådet äska yttranden av statsrådets samtliga ledamöter, »vilka de skola var för sig, med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet avgiva». I detta avseende torde motionären underskatta betydelsen av statsrådets ställning, vilket synes framgå då

*K. U. vid
1911 års
riksdag.*

han, efter att hava återgivit lydelsen af § 13, anför: »En konung *kan* alltså mot sina rådgivares tillstyrkande börja krig.» Även om statsråden ej kontrasignera själva beslutet att börja krig, skola vederbörande statsråd däremot kontrasignera den mångfald regeringshandlingar, mobiliseringen, notificerandet till främmande makter, lyftande av kreditiven m. m., som alla äro en omedelbar följd av krigsbeslutet. Skulle den händelsen inträffa, att en konung mot sitt statsråds enhälliga mening beslöte krig, skulle statsråden sannolikt finnas lika ovilliga att verkställa dessa kontrasignationer, som de varit att tillstyrka ett krig. Den omedelbara följden av ett Konungens beslut att börja krig under sådana omständigheter torde bliva statsrådets avgång från sina ämbeten. Inför en sådan eventualitet torde en konung väl betänka sig, innan han trots statsrådets och därmed sannolikt också den allmänna opinionens mening indroge landet i krig. Det skulle kunna häremot invändas, att Konungen alltid skulle kunna finna någon, som vore villig att understödja hans avsikt. En sådan omständighet torde emellertid inga författningssgarantier vara nog starka att förebygga, och en sådan rådgivare skulle sannolikt ej heller rygga tillbaka för ett författningsbrott, om riksdagen hade medbestämmanderätt i fråga om krig.

Har Konungen beslutat krig, behöver han först och främst medel till krigets förande. För detta ändamål är han hänvisad till de i § 63 regeringsformen omnämnda »tvenne särskilda summor» (de så kallade kreditiven). Den ena av dessa skall vara tillgänglig, då Konungen till rikets försvar eller andra högst viktiga ändamål, sedan hela statsrådets mening däröver blivit inhämtad, finner den vara oundvikligen nödig. Den andra av dessa summor skall användas till de första utgifterna för härens mobilisering i händelse av påkommande krig, sedan han hört statsrådet in pleno och sammankallat riksdagen. Summan får ej utbetalas av fullmäktige i riksgäldskontoret, förrän riksdagskallelsen blivit kungjord i de allmänna tidningarna. Vid infallande krig torde det skyndsamma sammankallandet av riksdag vara önskvärt även av det skälet, att dessa för oförutsedda händelser avsatta summor äro otillräckliga för krigsoperationer av mera omfattande natur. På något annat sätt än genom riksdagen kan ej Konungen grundlagsenligt förskaffa sig nödiga medel för krigs förande. Efter § 65 regeringsformen kan han ej använda de av riksdagen för andra ändamål beviljade anslagssummor till bestridande av krigskostnader och andra utgifter. Han har ej heller den rätt, som efter 1720 och 1772 års regeringsformer tillkom Konungen, att, till dess riksdagen sammankom vare sig under kriget eller efter dess slut, utan ständernas medgivande

upptaga gärder och utskriva manskap. Efter § 73 regeringsformen kan han icke utan riksdagens fria vilja och samtycke göra nya pålagor, utskriva manskap, uppbära penningar och fordra varor. Konungen kan vidare efter § 74 från den dag, då enligt beslut av Konungen i statsrådet och efter utfärdande av riksdagskallelse rikets krigsmakt eller någon del därav ställas på krigsfot, *blott* på det sätt och på de villkor och med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmes i särskild av Konung och riksdag stiftad lag, låta av kommuner och enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter. Konungen kan icke heller efter § 76 regeringsformen utan riksdagens samtycke upptaga statslån eller riket med ny gäld belasta.

Samtliga stadganden i nu angivna avseenden syfta sålunda till, att Konungen i och med det första krigiska steget skall nödgas att sammankalla riksdagen. Under sådana förhållanden synes vad 1809 års konstitutionsutskott anfört i fråga om de nu nämnda garantiernas inverkan på Konungens beslut, vara fullt berättigat. »Möter hans företag motstånd i statsrådet eller i allmänhetens tänkesätt», yttrar utskottet, »så är det sannolikt, att han väl betänker anledningarne därtill, innan han ådrager sig ännu ett motstånd, och ett vådligare, av rikets allena beskattande ständer.»

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

Efter samma paragraf av värnpliktslagen kan beväringens andra upp-

* Se motsvarande § 28 i 1914 års värnpliktslag.

båd eller någon del därav, i anseende till krig eller om det för avvärijande av befarat eller börjat angrepp för rikets försvar finnes nödigt, inkallas, dock först sedan Konungen hört statsrådet och, om riksdagen ej är samlad eller snart sammanträder, låtit utfärda riksdagskallelse. Det andra upp-bådet av hären kan icke utan riksdagens medgivande användas utom landets gränser.

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

Slutligen torde en indirekt garanti hava vunnits genom den omläggning av föredragningen av ministeriella ärenden, som ägt rum genom 1909 års grundlagsändring. Då numera samtliga utrikesärenden föredragas i statsrådet, och sålunda statsrådets alla ledamöter få kännedom om de förhandlingar, som föras med främmande makter, samt så gott som alla utrikesärenden utan vidare bliva föremål för riksdagens konstitutionella granskning, synes en garanti hava vunnits, att icke landet genom diplomatiska förhandlingar, förda utan det ansvariga statsrådets vetskap och utan möjlighet för riksdagen att dem kontrollera, indrages i krigiska förvecklingar. Den diplomatiens »hemlighet» och »snabbhet», varom motionären talar, torde sålunda med hänsyn till för landet möjligen skadliga verkningar väsentligen vara förebyggd och därmed också den motvikt, som motionären ansett skola vinnas genom en ändring av § 13 regeringsformen, på sätt han föreslagit, i så måtto ej vara behöflig».

Beträffande rätten att sluta fred yttrade utskottet:

»Motionären har ock föreslagit, att Konungen ej må sluta fred utan riksdagens samtycke. Detta stadgande skulle efter motionärens mening endast avse att försäkra nationen om dess inflytande vid själva det egentliga fredsslutet, men alldeles icke hindra en konung från att ingå vapenstillestånd eller inleda fredsunderhandlingar. Ett dylikt stadgande, som skulle avse att bereda landet de möjligast fördelaktiga fredsvillkor, torde emellertid visa sig föga verksamt i sådant syfte. »Följer segern våra vapen,» anförde 1889 års konstitutionsutskott i fråga om ett likartat förslag, »lärer Konungen heller icke avstå från segerns högsta pris; lider däremot vår krigshär ett avgörande nederlag, torde fienden själv komma att bestämma storleken av sitt byte — i båda fallen oberoende av vilken mening riksdagen

därutinnan uttalar.» För övrigt håller utskottet före att, även enligt nu gällande bestämmelser, Konungen, i det olyckliga fall att fredsslutet ålägger några uppoffringar, så vitt sig göra låter bereder sig tillfälle att inhämta riksdagens samtycke till dem.»

I sammanhang med nu berörda spørsmål har stundom behandlats frågan om Kungl. Maj:ts befogenhet att i kommandoväg vidtaga dispositioner, som icke äro underkastade en lika sträng konstitutionell kontroll som vanliga regeringshandlingar. Rörande innebörden av hithörande regler kan emellertid numera hänvisas till den av departementalkommittén verkställda utredning. Nämnda kommitté har även framlagt lagförslag i ämnet.

Stundom har den meningen uttalats, att en regering, som enligt författningen äger den vidsträckta rätten att börja krig och sluta fred, bör så mycket hellre anses berättigad till sådana mindre utpräglade kraftåtgärder gentemot främmande makter, som innefattas i begreppen retorsion och repressalier. Enligt vår svenska författning måste emellertid även i detta avseende den allmänna konstitutionella grundsatsen gälla, att Kungl. Maj:t ej kan på dylikt sätt göra intrång i riksdagens bestämmanderätt angående lagstiftning och beskattning. Kungl. Maj:t äger alltså ej att utan riksdagens medverkan såsom repressalieåtgärd t. ex. beröva utländska undersåtar sådana rättigheter eller förmåner, som de äga i kraft av gemensamt av konung och riksdag stiftad lag eller enligt en traktat, som vid sin tillkomst krävt riksdagens medverkan.

III.

Riksdagens rätt och möjligheter att granska eller öva inflytande på regeringens utrikespolitik.

Den svenska riksdagen har i konstitutionsutskottet ett särskilt organ för granskning av de utrikespolitiska ärenden, som behandlats av Kungl. Maj:t i statsråd. Konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokoll är emellertid ej begränsad till de över utrikesärenden förda protokoll, och över huvud har konstitutionsutskottet ej till specialuppgift att kontrollera utrikespolitiken. Detta framgår även därav, att protokollen i utrikesärenden icke fullständigt komma under granskning.

Som bekant innehöll § 105 regeringsformen i dess ursprungliga lydelse ett stadgande, att protokoll, som angå ministeriella (d. v. s. diplomatiska) ärenden och kommandomål ej kunde av konstitutionsutskottet begäras annat än i det, som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser. Beträffande utrikespolitiska ärenden gjordes alltså undantag från huvudregeln om utskottets rätt och plikt att granska alla de i statsrådet förda protokoll.

De förslag, som vid olika tillfällen framställt angående ministeriella ärendens överflyttande till vanligt statsråd ha ofta åtföljts av yrkanden om vissa jämkningar i § 105 regeringsformen, antingen i den riktning, att fortfarande protokoll rörande diplomatiska ärenden borde undantagas konstitutionsutskottets granskningsrätt i vissa fall, eller tvärtom i den riktning att i och med den ministeriella konseljens upphävande alla statsrådsprotokoll borde vara obetingat underkastade konstitutionsutskottets granskningsrätt och -plikt.

Vid 1895 års riksdag väcktes i andra kammaren en motion om införande av ett nytt utskott, ett *granskningsutskott*, som skulle övertaga dels den konstitutionella prövning, som enligt 39 § 2 stycket riksdagsordningen tillkommer statsutskottet, dels ock konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokoll. Det föreslogs ock i motionen, att detta granskningsutskott skulle få sig förelagda de förbund, traktater, konventioner och andra dylika avtal, som Konungen ingått med främmande makter, utom hemliga artiklar, som dock ej finge strida mot de offentliggjorda. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen, som förkastades i båda kamrarna.

Med anledning av en vid 1899 års riksdag väckt motion om bland annat utsträckning av konstitutionsutskottets granskningsrätt i avseende å protokoll i utrikesärenden, yttrade utskottet: »Ett så oinskränkt delgivande till representationen av vad i diplomatiska ärenden förefaller, äger i andra stater icke något motstycke och torde icke heller hos oss kunna genomföras utan fara för bibehållande av det goda förståndet med främmande makter, vilket icke tillåter, att på sådant sätt den tystnad äventyras, som försiktigheten oftast bjuder att iakttaga angående viktigare diplomatiska förhandlingar». Vidare hänvisades till vissa konsekvenser i avseende å det unionella förhållandet. Motionen blev i bägge kamrarna avslagen.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 97 vid 1907 års riksdag, med förslag till upphävande av den ministeriella konseljen, angåvos skälen för de numera i grundlagen stadgade principer i avseende å konstitutionsutskottets granskning av utrikesprotokollen. Det yttrades därvid beträffande tidi-

gare krav på sekretess på detta område av ministern för utrikes ärenden bland annat:

»Det är allbekant, att under stora tider man lagt synnerligen vikt på att diplomatiska förhandlingar borde strängt hemlighållas. Detta sammanhänger åter med det allmänna strävande, som särskilt under 1700-talet gjorde sig hos de europeiska staterna gällande, att genom förbund med varandra, ofta lika hastigt upplösta som avslutade, söka förvärva nya landområden eller andra förmåner på grannarnas bekostnad. För en dylik statskonst var en långt gående hemlighetsfullhet, en nödvändig betingelse.

I våra dagar åter har utrikespolitiken väsentligen ändrat karaktär. Särskilt gäller detta ett land, som i likhet med vårt eget för sin utrikespolitik icke har annat syfte än hävdande av sin självständighet och neutralitet och därför även, på sätt under snart ett århundrade varit fallet, strängt vill avhålla sig från de stridigheter, som kunna uppkomma mellan andra folk. Beskaffenheten av förda protokoll i ministeriella ärenden torde ock bära vittne därom, att det vida övervägande flertalet av dem skulle kunnat utan någon olägenhet underkastas samma offentlighet som övriga regeringsärenden.

Även tyngdpunkten för staternas traktatslutande verksamhet har under den tid, som efter 1809 förflutit, förlagts till ett annat område än förut. Flertalet av de överenskommelser, som numera ingås, avse att reglera sociala, ekonomiska eller privaträttsliga förhållanden. Tydligt finnes i allmänhet icke någon anledning att omgärda dylika ärenden med särskild hemlighetsfullhet.

De skäl, som av 1809 års grundlagsstiftare anfördes till stöd för att behandlingen av ministeriella ärenden skulle stanna inom en trängre krets och om möjligt undandragas offentlighetens granskning, synas mig således väsentligen hava förlorat i betydelse. I varje fall kan icke härav någon betänklighet hämtas emot att dessa ärenden föredragas i statsrådet.

Enligt min mening vore det dock förhastat, om man av de synpunkter, som ovan gjorts gällande, ville, på sätt någon gång skett, draga den slutsatsen, att ministeriella ärenden undantagslöst borde på enahanda sätt som andra regeringsärenden vara underkastade konstitutionsutskottets granskning, varmed ju följer möjligheten, att de bringas under offentlig diskussion. Säkerligen vore det obetänksamt att alldeles förbise möjligheten av ett sådant politiskt läge att vårt land för skyddande av sin självständighet måste avsluta ett avtal, som icke lämpar sig för offentlig diskussion. Och även i fråga om förhandlingar av annat slag än rent politiska kunna fall föreligga, då det av skyldig grannlagenshänsyn till den eller de

makter, med vilken förhandlingarna föras, eller av andra vägande skäl icke är önskvärt, att dessa på ett förberedande stadium bringas till allmänhetens kännedom.»

Efter att därpå hava berört, hurusom någon granskning av enskilda regeringsärenden, motsvarande det svenska konstitutionsutskottets, i allmänhet icke funnes i den europeiska statsrätten, och huru fördrag med främmande makter, där sådant vore önskvärt, kunde hemlighållas även i länder, som ej förde någon aktivare utrikespolitik*, fortsatte ministern för utrikes ärenden: »En anordning synes mig således böra vidtagas i syfte att, utan fara för inkräktande å den regelmässiga kontroll av ifrågavarande ärenden, som genom konstitutionsutskottet bör utövas, man tillika sörjer för att i de antagligen sällan förekommande fall, då rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl sådant kräva ett ministeriellt ärende kan hållas hemligt, för vilket ändamål konungen skulle äga att förordna om förande av särskilt protokoll däröver. Om konstitutionsutskottets rätt att erhålla sådant protokoll bör gälla vad nu i allmänhet om ministeriella protokoll är stadgat, eller att deras utlämnande må fordras endast, om de röra allmänt kända och av utskottet särskilt uppgivna händelser».

Numera sträcker sig konstitutionsutskottets granskning sålunda även till samtliga protokoll i utrikesärenden, med undantag av sådana särskilda protokoll, om vilkas hemlighållande Kungl. Maj:t förordnat enligt § 9 regeringsformen på den grund att »rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl» det fordra. Dessa särskilda protokoll kunna av konstitutionsutskottet fordras »endast i det, som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser».

Det har yppats olika meningar om, huruvida Kungl. Maj:t kan vägra att på konstitutionsutskottets begäran utlämna hemliga protokoll, oaktat de betingelser äro för handen, som uppställas i § 105 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen. Den allmännaste meningen torde emellertid vara den, att konstitutionsutskottets begäran om utfående av sådana protokoll icke kan av Kungl. Maj:t avvisas, därest betingelserna enligt nyss anförda §§ äro uppfyllda. För denna ståndpunkt kan måhända ock åberopas konstitutionsutskottet vid 1872 års riksdag, som i ett utlåtande (nr 4) förklarade, att § 105 regeringsformen är »fullt tydlig däri, att utlämnandet av varje protokoll över ministeriellt ärende, som *icke* rör allmänt kända händelser, må kunna av konungen vägras . . .» Under en debatt i första

* Se citatet i utskottets utlåtande här ovan, s. 9.

kammaren vid 1908 års riksdag hävdades samma mening av flera talare, ehuru även en motsatt åsikt fann försvarare.

Mera tvivelaktigt är spörsmålet, huruvida Kungl. Maj:t äger att självständigt bedöma, huruvida de begärda protokollen röra »allmänt kända händelser» och konstitutionsutskottet sålunda rätt tolkat de i grundlagen uppställda villkoren för utlämnandet. Den allmänna meningen torde ha varit, att sådan prövningsrätt tillkommer Kungl. Maj:t, oaktat därigenom regeringen, för vilken ärendet är till fullo känt, kommer att döma över, huruvida den åberopade »händelsen» är för andra tillräckligt känt.

Konstitutionsutskottets granskning omfattar regelmässigt statsrådsprotokollen för tiden från föregående riksdags början till pågående riksdags början. Något lagligt hinder för utskottet att infordra protokoll från annan tid, t. ex. sådana som förts under pågående riksdag, kan dock ej påvisas. I praxis har utskottet ej sällan åskat protokoll från tiden efter pågående riksdags början, ehuru sådant infordrande alltjämt har karaktären av undantagsåtgärd.

Av denna redogörelse framgår, att den konstitutionsutskottet tillerkända granskningsrätt i avseende å statsrådsprotokollen icke är av natur att medgiva utskottet någon fullständig inblick i landets utrikespolitik. Någon sammanhängande protokollsgranskning för tiden efter pågående riksdags början förekommer icke. De särskilda protokoll, som föras angående vissa utrikesärenden, kunna infordras endast i den mån sådana ärenden händelsevis bliva allmänt kända. Men dessutom giva protokollen ej fullständig upplysning om regeringens utrikespolitik. Konstitutionsutskottet äger visserligen infordra även de till protokollen hörande handlingar, men givetvis kunna betydelsefulla spörsmål ha förelegat till regeringens övervägande utan att leda till beslut, som behöva protokollföras. Hela den diplomatiska korrespondensen är enligt den allmänna grundsatsen i tryckfrihetsförordningen § 2 mom. 4 undandragen konstitutionsutskottets granskning, såvida ej dithörande skrivelser i särskilda fall kunna infordras på grund av sitt samband med ett statsrådsprotokoll.

Den svenska riksdagen har ock i det så kallade hemliga utskottet en institution, som kan användas såsom ett slags utrikesutskott. Det väljes dock endast på Kungl. Maj:ts begäran. I § 54 regeringsformen heter det: »Äskar Konungen av riksdagen särskilda deputerade, att med honom överlägga om ärenden, dem han prövar böra hemliga hållas, utväljas dessa deputerade av kamrarna; dock äge dessa deputerade icke makt att fatta beslut, utan endast att till Konungen avgiva yttranden över de mål, Konungen dem

meddelar. De deputerade avlägga tysthetsed, där Konungen så fordrar». Ursprungligen innehöll paragrafen, att detta utskott endast skulle behandla ärenden, som ej hörde under annat utskott, men denna begränsning bortogs i sammanhang med den nya riksdagsordningens antagande, och Kungl. Maj:t kan alltså hänskjuta vilka som helst frågor till »särskilda deputerade». I praxis har dock utskottet i åtminstone de allra flesta fall fått utrikesärenden till behandling. I riksdagsordningen § 50 bestämmes antalet ledamöter till tolv, sex från vardera kammaren. Utskottets protokoll äro hemliga, enligt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen.

Hemliga utskott ha av Kungl. Maj:t begärts vid följande riksdagar efter regeringsformens tillkomst: 1809—10 (i Stockholm), 1810 (i Örebro), 1812 (i Örebro,) 1823, 1828—30, 1834—35, 1840, 1848, 1853—54, 1895, 1905, 1914 års senare riksdag och 1916, alltså sammanlagt 13 gånger.

Vid 1905 års riksdag väcktes en motion i andra kammaren (nr 232) om det hemliga utskottets avskaffande. Motionären anförde, att ett sådant utskott vore en oorganisk beståndsdel i vår författning, då det saknade ett vanligt utskotts viktigaste kännetecken, vartill komme, att dess tillsättande väckte synnerligt uppseende och gäve anledning till betraktelser, som många gånger kunde vara menliga för det ändamål, utskottets tillsättande vore avsett att tjäna. Det funnes ock för Kungl. Maj:t andra utvägar att på ett verkligt hemligt sätt få upplysning om förhållanden och stämningar inom riksdagen eller av riksdagens mest framskjutne män erhålla råd i svåra och grannliga frågor. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid motionen och yttrade därvid bland annat:

»Av viss betydelse är uppenbarligen, att det gives en i grundlag stadgad form för överläggning mellan konungen och av representationen valde ledamöter rörande sådana ärenden, vilka beröra rikets säkerhet och välfärd, men samtidigt, då de väl i regel angå rikets förhållande till andra stater, äro av den art, att de icke kunna eller böra lämnas åt offentligheten. Härigenom beredes för regenten möjlighet att på ett tillförlitligt sätt inhämta riksdagens förtroendemäns tankar i dylika frågor, på samma gång tillfälle gives dessa medlemmar av representationen att erhålla en nödig och nyttig kännedom om sådana ärenden. Under den förutsättning för hemligt utskotts tillsättande och med de begränsningar i avseende å dess verksamhet, vilka våra nuvarande grundlagar angiva, bör enligt utskottets uppfattning icke kunna antagas, att missförhållande skulle av förevarande institution kunna uppstå . . . För övrigt torde kunna sägas, att, då de ministeriella ärendena på grund av sin natur i det hela äro undandragna riksda-

gens granskning, möjligheten för regenten att till hemligt utskotts bedömande hänskjuta en utrikespolitiken rörande fråga av större betydelse och räckvidd i viss mån innebär ett med hänsyn till de friare formerna för Konungens handläggning av sådana ärenden ingalunda värdelöst korrektiv mot utrikespolitikens ledning i en riktning, som icke överensstämmer med nationens önskningsar.»

Motionen avslogs i båda kamrarna.

Den svenska riksdagens befattning med utrikespolitiken inskränker sig dock icke till den verksamhet, som konstitutionsutskottet och det så kallade hemliga utskottet kunna utveckla inom detta område. Spörsmål angående rikets förhållande till andra makter kunna ock bringas inför riksdagen genom kungl. propositioner, enskilda motioner eller interpellationer, ävensom vid remissdebatter. Detta har också skett vid olika tillfällen och rörande skilda frågor.

En mängd dylika fall hava sålunda förekommit med anledning av de unionella förhållandena mellan Sverige och Norge. Den andra unionskommitténs förslag förelades på sin tid 1869 års riksdag och gav såväl då som 1871 anledning till diskussion. Ur mera allmän synpunkt bragtes likaledes de unionella förhållandena å bane genom enskilda motioner vid riksdagarna 1847—1848, 1859—1860, 1862—1863, 1891, 1903 och 1905, och genom uttalanden under remissdebatterna exempelvis 1893 och 1895. Kungl. propositioner gävo anledning till liknande debatter 1895 och 1905. Enskilda områden av förhållandena mellan de förenade rikena hava likaledes vid en rad tillfällen varit under behandling. Frågan om Norges andel till gemensamma utgifter föranledde exempelvis på grund av initiativ från enskilda motionärer eller statsrevisionen riksdagsskrivelser vid riksdagarna 1834—1835, 1840—1841, 1847—1848, 1850—1851 och har diskuterats även vid ett flertal andra riksdagar; frågan om dess bidrag till det gemensamma försvaret var föremål för debatt 1885; frågan om sättet för behandlingen av de förenade rikenas diplomatiska ärenden och konsulatväsen upptogs såsom bekant av skilda anledningar till behandling på åtskilliga riksdagar, ej minst mot unions tidens slut. Olika spörsmål om ordnandet av handels- eller sjöfartsförhållanden mellan Sverige och Norge hava också vid ett flertal riksdagar varit å bane och föranlett riksdagsskrivelser, det senare exempelvis 1840—1841, 1844—1845, 1853—1854, 1856—58, 1865—1866, 1868, 1886, 1888, 1894, 1895 med flera. Jämväl andra frågor rörande förhållanden mellan de förenade rikena voro vid olika tillfällen föremål för handläggning av den svenska

riksdagen. Att dennas medverkan påkallades vid unionens slutliga upplösning, behöver ej erinras.

På likartat sätt hava frågor angående rikets förhållanden till andra makter än Norge varit upptagna till behandling inom riksdagen. Handelsaktater eller andra spörsmål rörande handelsförbindelser med främmande makter hava exempelvis varit å bane 1840—41 (frågor rörande tullen på svenska varor i Danmark och England samt svenskt varuutbyte i Amerika m. m.) 1844—1845 (handeln med Finland och Ryssland), 1862—1863 (uppgörelse angående Scheldetullen), 1865—1866 (handelstraktat med Frankrike, behandlad dels i dechargedebatten, dels vid frågan om traktatens godkännande), 1882 (d:o med Frankrike), 1885 (d:o med Portugal och med Spanien), 1886 (rörande olika makter) 1890 och 1892 (angående d:o med Frankrike och Spanien), 1906 och 1910 (d:o med Tyskland) o. s. v. Frågor om åtgärder för främjande av rikets export på olika länder hava även vid en mängd andra tillfällen varit å bane; frågor om åtgärder för underlättande av mynteirkulationen mellan Sverige och vissa andra länder vid ett par riksdagar. Öresundstullen och därmed sammanhängande förhållanden föranledde på sin tid motioner och därpå grundade riksdagsskrivelser från riksdagarna 1840—1841, 1847—1848 och 1850—1851; och 1847—1848 avlätto ständerna likaledes en skrivelse med begäran om åtgärder för utbekommande från danska arkiv av handlingar rörande Skåne, Halland och Blekinge.

Även utrikesärenden av mera utpräglad politisk karaktär hava vid olika tillfällen gjorts till föremål för överläggningar inom riksdagen. Så har flera gånger varit fallet vid mera betydande europeiska kriser. De s. k. hemliga utskottens förhandlingar hava visserligen varit underkastade sekretess, men förslag, som direkt framkallats av dem, hava därefter kunnat giva anledning till debatter och beslut. Så skedde t. ex. vid 1847—1848 års riksdag, då Kungl. Maj:t, efter att hava hört det hemliga utskottet, begärde ett betydande extra anslag för rustningar; förslaget, som tillstyrktes av statsutskottet och även beviljades av riksdagen, föranledde i de olika stånden utförliga debatter om den dansk-tyska striden och Sveriges intressen däruti. Enahanda var förhållandet vid riksdagen 1853—1854; debatter om de aktuella utrikespolitiska frågorna (kriget mellan Ryssland och västmakterna) förekommo vid behandlingen av dels ett kungl. förslag med begäran om anslag till skyndsamma åtgärder för försvarets förstärkande i vissa avseenden, dels en något senare efter överläggningar i det hemliga utskottet framlagd proposition om ett särskilt kreditiv för upprätthållande av rikets neutralitet. Ett delgivande till samma riksdag av den neutralitets-

förklaring, som utfärdats, föranledde en tacksägelseadress från riksdagen, och en enskild motionär sökte, ehuru utan framgång, bära fram frågan om åtgärders vidtagande för att bilägga de stridigheter, som kunde uppkomma mellan europeiska makter.

Sveriges ställning under kriget mellan Ryssland och västmakterna var jämväl föremål för diskussion i sammanhang med dechargefrågan på 1856—1858 årens riksdag.

Nästa europeiska kris, det italienska kriget 1859—1860, framkallade inom den svenska riksdagen motioner, utskottsutlåtande och debatter angående den hållning, man önskade, att Sverige skulle intaga till den italienska frågan, varvid dock riksdagen såsom sådan avhöll sig från något uttalande. De brännande utrikespolitiska frågorna under 1860-talets början lämnade likaledes icke den svenska representationen oberörd vid riksdagen 1862—1863. Frågan om konungariket Polens återupprättande bragtes sålunda genom motioner under riksdagens behandling och föranledde debatter inom de olika stånden samt principuttalanden från vissa av dem. Den danska frågan tilldrog sig jämväl mycken uppmärksamhet. I anslutning till en enskild motion lät regeringen i början av 1863 tillstå riksdagens medlemmar en »vit bok» med diplomatiska aktstycken i frågan; och då mot slutet av året krisen mellan Danmark och Tyskland syntes bliva alltmer akut, framlade dels Kungl. Maj:t en proposition om ett särskilt kreditiv för försvarsverkets ordnande, dels enskilda motionärer speciella yrkanden rörande detaljer därav, varefter dessa frågor behandlades inom ett par av stånden framkallade åtskillig diskussion rörande de aktuella utrikespolitiska spörsmålen. Även vid påföljande riksdag, 1865—1866, berördes (i dechargedebatten) danska frågan. I flera av här ovan berörda debatter togo även utrikesministrarna del.

Jämväl efter representationsförändringen hava utrikespolitiska frågor av mera politisk räckvidd understundom varit å bane inom riksdagen. I vissa fall hava de berörts i samband med försvarsfrågornas behandling. Frågor om åtgärder för neutralisering i en eller annan form av Sverige eller av de tre nordiska rikena hava motionsvis framburits åren 1883, 1894, 1899 och 1902, men vid alla tillfällena blivit förkastade av båda kamrarna. Anslag till interparlamentariska institutioner hava som bekant vid olika tillfällen blivit beviljade. Slutligen har i åtskilliga fall interpellationsformen använts för att bringa utrikes ärenden under diskussion. 1867 interpellades sålunda bland annat om den politiska ställningen i Europa med särskild hänsyn till Sveriges förhållanden, 1891 om regeringens hållning till

frågan om den spanska handelstraktatens tillämpning, 1898 om mot Sverige i utländska tidningar riktade artiklar, 1906 angående Sveriges traktatsenliga möjligheter med hänsyn till främmande makter med att pålägga exporttull å järnmalm, 1908 i fråga om pågående internationella förhandlingar om åstadkommande av fördrag angående upprätthållande av status quo i Östersjön samt beträffande ifrågasatt befestande av de åländska öarne (i fråga om det senare interpellation i båda kamrarna), 1911 dels angående åtgärder från Förenta Staternas sida i syfte att på de internationella överenskommelsernas väg uppnå inskränkning i de olika folkens krigsrustningar, dels i fråga om eventuella åtgärder med anledning av vissa beslut, fattade å konventionerna i Haag 1907, London 1909 samt vid sjöfartskongressen i Brüssel 1910, 1912 angående det handelspolitiska resultatet av utrikesdepartementets ombildning 1906, 1913 angående dels republiken Kinas erkännande från svensk sida, dels den diplomatiska sekretessen, 1914 (A-riksdagen) angående ett från Förenta Staterna framställt förslag om skiljedomstraktater, och (B-riksdagen) angående utrikespolitiska uppsatser i en statsunderstödd tidskrift o. s. v.

Slutligen kan påpekas, att stadgandet i § 46 riksdagsordningen öppnar möjlighet för konstitutionsutskottet att t. ex. i sammanhang med granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesärenden äska muntliga eller skriftliga upplysningar från utrikesdepartementet.

Översikt över utländska förhållanden.

I den vid motionen fogade bilagan lämnas en redogörelse för de metoder, som i åtskilliga utländska stater, tillämpats i avseende å utrikesärendens handläggning. Uppgifterna grunda sig väsentligen på en utredning, som enligt en av det engelska underhuset framställd önskan föranstaltats av engelska regeringen och verkställt av de engelska sändebuden i olika stater. I några fall torde dock en fylligare framställning vara på sin plats.

Norge.

I norska grundlagens 26 § stadgas: »Kongen har Ret til att sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter.» Liksom motsvarande bestämmelser i den svenska regeringsformen tolkas denna § på det sätt, att Kungl. Maj:ts rätt i omförmälda avseenden begränsas genom stortingets medbestämmanderätt i fråga om anslag och lagstiftning. Ytterligare inskränkes regeringens makt att föra en aggressiv utrikespolitik genom bestämmelser i värnpliktslagen och i grundlagens 25 §. Sistnämnda § har följande lydelse:

»Kongen har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Den maa ikke forøges eller formindskes, uden Stortingets Samtykke. Den maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste, og ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Stortingets Samtykke.

Til Angrebskrig maa Norges Hær og Flaade ikke anvendes, uden Stortingets Samtykke.

Landevernet og de øvrige Tropper, som ikke til Linjetropper kunne regnes, maa aldrig, uden Stortingets Samtykke, bruges udenfor Rigets Grænser.»

Vad beträffar handläggningen av utrikesspörsmål, ha nya bestämmelser måst införas i grundlagen efter unionens upplösning. Den genom k. resolutionen den 14 nov. 1905 vidtagna anordningen med ett slags ministeriell konselj efter svenskt föredöme var endast provisorisk och ersattes med bestämmelserna i k. resolutionen den 24 okt. 1908, varigenom stadgades att diplomatiska ärenden skulle handläggas i vanligt statsråd. Ifall dylika ärenden behövde hemlighållas, borde särskilda protokoll föras, vilka emellertid skulle föreläggas stortinget, ehuru avskilda från övriga protokoll för att kunna behandlas med diskretion. Även denna i administrativ ordning tillkomna resolution var provisorisk och avlöstes 1911 genom tillägg till § 75 i grundlagen. Det heter häri:

»Det tilkommer Stortinget: . . .

f) 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 indbringes for Odelstinget, hvis noget medlem af Komiteen stiller Forslag om, at dette skal udtale sig, eller at Sag ved Rigsretten skal anlægges;

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

Även en enda medlem av utskottet kan alltså få hemliga protokoll eller traktater bragta inför odelstinget, men endast genom förslag om åtal inför riksrätt eller om något slags mistroendevotum av odelstinget. »Det er altsaa ikke nok, at vedkommende ønsker blot at øve kritik i Odelstinget i sin

almindelighed. Det kræves, at forslaget skal gaa ut paa, at der i det mindste skal fremkomme en udtalelse fra Odelstinget.» (Konstitutionskomiteens Indst. 1910, S. XXXXVI, s. 14).

Slutligen förtjänar det anmärkas, att granskningen av de hemliga statsrådsprotokollen och handlingarna vanligen fullgöres av den s. k. protokollkommittén, som har att granska övriga statsrådsprotokoll. Emellertid kan Odelstinget även välja en specialkommitté för de hemliga protokollen och handlingarna, vilken alltså får karaktären av ett slags utrikesutskott.

Danmark.

I den nya danska grundlagen av den 5 juni 1915 har från 1866 års författning upptagits stadgandet i § 18: »Kongen erklærer Krig og slutter Fred samt indgaar og ophæver Forbund og Handelstraktater; dog kan han ikke uden Rigsdagens Samtykke afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretslige Forhold.» I praktiken ha även traktater, som endast beröra folkrättsliga (till skillnad från statsrättsliga) förhållanden stundom förelagts riksdagen, t. ex. skiljedomstraktater.

Beträffande handläggningen av utrikesärenden inom riksdagen, finnes enligt § 63 i grundlagen den möjlighet, att vederbörande ting håller sitt sammanträde inför slutna dörrar. Emellertid lära konfidentiella meddelanden även lämnas vid privata möten, till vilka utrikesministern kallat riksdagens ledamöter. Dessutom kan ett ting konstituera sig såsom utskott, vari samtliga ledamöter ingå.

England.

Den engelska författningens grundsatser i hithörande ämnen kunna i allmänna drag återgivas på följande sätt.

Det tillkommer Kungl Maj:t eller kronan att ingå fördrag med främmande makter utan parlamentets medverkan. Men liksom i andra konstitutionella stater gäller alltid den begränsning i regeringens makt, att internationella avtal, som innebära eller förutsätta lagändring inom landet eller ekonomiska utgifter, ej kunna bli giltiga utan parlamentets samtycke. Däremot kan regeringen på egen hand t. ex. ingå politiska allianser och även avstå eller förvärva territorium, t. ex. i kolonierna. I viktigare fall inhämtas dock ofta parlamentets samtycke även om det strängt taget ej anses erforderligt enligt konstitutionen. Så t. ex. underställdes parlamentet det engelsk-tyska fördraget 1890 om avstående av Helgoland till Tyskland. Lika så har det hänt, att skiljedomstraktater förelagts parlamentet.

Till kronans prerogativ hör också att förklara krig eller sluta fred, ehuru parlamentet förfogar över statens finanser och alltså kan vägra anslag.

Parlamentet har den kontroll över utrikespolitiken, som alltid ligger i det parlamentariska styrelseskicket. Debatter om utrikespolitiken förekomma ej sällan, särskilt diskuteras utrikespolitiska spörsmål länge och utförligt i sammanhang med utrikesbudgeten. Vidare är det vanligt, att parlamentsledamöter framställa interpellationer, som stundom av utrikesministern eller hans närmaste man, understatssekreteraren, besvaras, stundom icke. Underhusets arbetsordning lägger dock vissa hinder i vägen för längre diskussioner i annat sammanhang än med utrikesbudgetens behandling. Slutligen brukar regeringen ofta framlägga redogörelser för utrikespolitiska spörsmål i form av »blå böcker» eller dylikt, varjämte på sätt ovan angivits traktater publiceras och föreläggas parlamentet.

I praktiken är dock underhusets kontrollerande makt mindre än vad nu nämnda grundsatser kunde ge anledning att förmoda. Detta följer först och främst därav, att regeringen, kabinettet, med tiden har fått en allt starkare ställning. Kabinettet består av medlemmar, tillhörande det parti, som har majoritet i underhuset, och om majoriteten skulle svika, vore det än i en obetydlig fråga eller av rent tillfälliga skäl, betyder det regeringens avgång. Men därför är det också svårt för majoritetspartiet att lämna regeringen i sticket. Även om ett antal medlemmar skulle hysa avvikande mening, undvika de i allmänhet att rösta mot regeringen, ehuru de stundom i debatten giva uttryck åt sina åsikter. Det är givet, att dessa omständigheter ha stor betydelse särskilt i fråga om utrikespolitiken. Är det svårt att riskera kabinettets störtande genom votering i någon enstaka inrikespolitisk fråga, så är det vanligen ännu vanskeligare att bidra till ett misstroendevotum i ett utrikespolitiskt spörsmål. Där är den enskilde parlamentsledamoten i allmänhet mindre säker på sin egen ståndpunkts riktighet, han riskerar alltid, att han själv ej känner alla detaljer, som påverkat regeringens ställning i frågan, vartill kommer faran av en regeringskris just vid tillfällen, då viktiga och ömtåliga utrikesspörsmål äro aktuella. Det kan därför med en viss sanning sägas med en engelsk statsrättslig författare att »underhuset icke längre kontrollerar den verkställande makten, utan denna tvärtom underhuset. I teorin måste ministrarna rättfärdiga varje handling inför folkrepresentationen vid varje stadium; om de ej lyckas, störtas de av parlamentet. Men enligt modärn praxis störtas kabinettet knappast, vad än det företar sig.» Den verkliga kontrollen består i den allmänna meningen i landet. Om regeringen känner, att den förlorat förfäste i denna, låter den sig störtas, liksom ibland om det uppstår oenighet i någon viktig fråga inom kabinettet självt.

Av betydelse för utrikespolitikens handhavande är också organisationen av kabinettet. Antalet kabinetsministrar är ett tjugotal, något varierande. Under kabinettets sammanträden föras inga protokoll, göras inga anteckningar. För de beslut, som fattas, redogör premiärministern i en skriftlig sammanfattning för den frånvarande monarken, och de verkställas genom vederbörande departementschef. Alla kabinetsministrar äro strängt bundna av tystnadsplikt. Men vidare har inom kabinettet bildats en inre cirkel av premiärministern och tre å fyra andra ministrar, som ofta förbehålla sig de viktigaste politiska avgöranden, varom då övriga kabinetsministrar stundom ej få omedelbar kännedom. Detta bidrager ytterligare att öka sekretessen. Dock torde det vara vanligt, att de flesta utrikesärenden avhandlas i kabinettet i dess helhet. Under en debatt i underhuset den 14 december 1911 svarade sir Ed. Grey på anklagelsen för sekretess även inom kabinettet: »Utrikesdepartementet är det departement, vars åtgöranden i huvudsak dagligen meddelas kabinettet, och jag kan blott säga, att om jag vore lika underkunnig om alla mina kollegers åtgärder, som de äro om mina, så vore jag betydligt visare än jag är.»

Under kriget läser den inre gruppen inom kabinettet fått uttrycklig legal sanktion.

Det närvarande engelska styrelsesystemet i fråga om utrikes ärenden sammanfattas av den amerikanska statsrättsläraren *A. Lawrence Lowell* i följande ord (*The Government of England*, Newyork, 1908, I, s. 87 f.):

Författaren betonar, att inom det engelska utrikesdepartementet ledningen är kraftigare koncentrerad i vederbörande ministers händer, än som plägar vara fallet inom styrelsens övriga detaljer. Därefter fortsätter han: »Samtidigt är han (statssekreteraren för utrikes ärendena) i sällsynt grad fri från omedelbar parlamentarisk kontroll. Den diplomatiska korrespondensen är vanligen konfidentiell, och det är som regel ett tillfredsställande svar till varje fråga inom parlamentet, vilken berör de utländska förbindelserna, att säga, att den begärda upplysningen icke kan givas utan skada för det allmänna intresset. Härav följer att utrikesministerns närvaro i Underhuset är mindre nödvändig än de övriga departementschefernas; samtidigt göra hans ansträngande plikter svårt för honom att finna nödvändig tid för beivrande av de långa sammankomsterna. (Författaren påpekar härefter, huru under skedet 1886—1905 som regel utrikesministern tillhörde lordernas hus och departementet sålunda i Underhuset endast företräddes av en understatssekreterare.) Men om statssekreteraren för utrikes ärendena mindre än sina kolleger står under parla-

mentets direkta kontroll, så är han i högre grad än de kontrollerad av dessa sina kamrater. Vi hava redan sett, att varje viktig depesch, innan den avsändes, måste underställas både premiärministern och konungen; som regel cirkulera också telegrammen jämte korrespondenser av speciellare intresse bland alla kabinettsmedlemmar. Faktiskt är det knappast något departement, inom vilket chefens åtgöranden i lika hög grad bringas till hans kollegers regelbundna kännedom.»

På senaste tiden ha gång på gång förts diskussioner i underhuset om den diplomatiska sekretessen och den parlamentariska kontrollen över utrikespolitiken. År 1911 antogs ock såsom ovan nämnts av underhuset en resolution, vari regeringen anmodades verkställa en utredning angående utrikesärendens handläggning i olika stater.

Såsom typisk representant för framställda reformkrav torde den engelska statsrättsförfattaren *Sidney Low* kunna anses. Han utgår (*The Governance of England 1914*, särskilt s. 299 ff.) från den åskådningen, att parlamentet är det Brittiska rikets rättsliga och politiska suverän, samt söker efter möjlighet att avveckla den arbetsbörda av små detaljer, som nu nedtrycker detsamma, för att parlamentet i stället skall kunna bättre ägna sig åt de stora politiska uppgifterna. Beträffande utrikesärendena klagar han över den nu rådande svårigheten för parlamentets medlemmar att där utöva någon verklig kontroll (jfr ovan s. 39) samt finner utvägen till en förbättring vara inrättandet av ett utrikesutskott efter franskt eller amerikanskt mönster. »Ingen regering kan driva viktiga underhandlingar med framgång eller handla med den snabbhet och kraft, som diplomatien emellanåt torde fordra, om varje steg skall underställas en offentlig församling och meddelas i den offentliga pressen. — — Men det närvarande systemet står tydligen i mycket liten harmoni med ett parlamentariskt styrelsesätts anda.» (s. 300). »Att den direkta ledningen av utrikes ärendena skulle kvarstanna i de ansvariga ministrarnas händer, behöver icke ventileras. Men parlamentet bör i viss grad få tillträde till dess förtroende» (s. 302). Förf. tänker sig sålunda ett parlamentariskt utskott, lämpligast sammansatt av ledamöter från både underhus och överhus, t. ex. 20 till antalet. Detta utskott borde tillsättas vid den första parlamentssessionen i en period och sitta kvar under hela perioden. Det skulle icke på något sätt vara en administrerande korporation, som toge ledningen av utrikespolitiken ur kabinetts händer. Dess uppgift skulle vara att råda, diskutera och undersöka, att, allmänt talat, fungera som parlamentets ögon och öron beträffande utrikespolitiken. Utskottet skulle sammanträda för slutna dörrar

och dess förhandlingar icke publiceras. Inom detta utskott skulle därför också medlemmarna ur regeringens parti kunna fritt yttra sina meningar, även om de avveke från ministrarnas, utan att en sådan meningsskiljaktighet behövde rubba ministärens ställning i dess helhet. Utskottet borde ha rätt att begära handlingar, korrespondens och förslag till traktater och avtal med främmande stater, innan de förelades parlamentet, samt ha befogenhet att anmoda utrikesministern eller hans närmaste man att förklara detaljerna i den politik, som regeringen önskade följa. »Regeringen skulle icke alls ha någon skyldighet att antaga utskottets åskådning, men när ministrarna avveke från densamma, skulle de göra så endast under en allvarlig känsla av ansvar. — — Å andra sidan skulle parlamentet och landet ha mera förtroende till ledningen av de mest kritiska statsärendena, ifall de visste att dessa invecklade och hemlighetsfulla frågor (nödvändigtvis hemlighetsfulla för mängden) undersöktes av en jämförelsevis opartisk och välunderrättad nämnd.» (s. 304).

Invändningen mot en dylik anordning är, fortsätter författaren, att önskvärd sekretess icke kunde iakttagas. Härpå svaras, att frågor som diskuteras i kabinettet i dess helhet kunna hållas strängt konfidentiella. Men vidare förekommer det icke många fall, då en så absolut sekretess måste råda, och det vore måhända icke till skada, om de fallen ytterligare minskades i antal. Slutligen kunde utrikesministern vägra ett meddelande även till denna kommitté, liksom nu till parlamentet, varvid utskottet skulle vara bättre i stånd än parlamentet att bedöma, huruvida ministerns skäl för sekretess vore hållbara. Så långt Sidney Low.

Den nuvarande engelske utrikesministern har under debatterna i parlamentet angående ökad parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken i flera hänseenden ställt sig avvisande mot föreslagna författningsändringar. När sålunda ett par ledamöter av underhuset vid ett tillfälle under år 1913 (den 29 maj) uttryckte önskemål dels om ökad befogenhet för parlamentet att få medbestämmanderätt i fråga om internationella överenskommelser, dels om inrättande av ett särskilt utrikesutskott, yttrade sir Ed. Grey till svar bland annat följande:

»Jag tror knappast jag behöver gå in på det ofta debatterade spörsmålet om underhusets kontroll över utrikesärenden. Det sönderfaller i tre frågor. Först och främst önskar man slippa hemliga traktater, vilkas innehåll ej yppas. Det önskemålet har alltid delats av oss (regeringen), och vad oss beträffar har vår politik ej varit att ingå flera hemliga fördrag, snarare ha vi gjort en del för publicering av fördrag, som tidigare hållits hemliga

— varvid jag dock medgiver, att dessa ej kunnat offentliggöras vid den tidpunkt de slötos — och vi ha undvikit hemliga avtal, som pålägga landet allvarliga förpliktelser. Ett annat krav, som ofta framförts, går ut på att alla fördrag borde ratificeras av parlamentet. Detta är en mycket intressant fråga för personer med intresse för konstitutionella spörsmål. Den intresserade i hög grad Gladstone, och han var alltid en bestämd motståndare till en sådan enligt hans mening betydande förändring i författningen. Det är ett författningsspörsmål, som jag icke kan gå in på i detta sammanhang. Den tredje delen av spörsmålet gäller, i vad mån underhuset kan kontrollera ett ämbetsverk. Jag tror, att huset, beträffande utrikesdepartementet, har så mycken kontroll över utrikesärenden som över något annat departements ärenden. Underhuset kontrollerar administrationen genom sin rätt att bevilja anslag, och anslag beviljas ej, om icke förvaltningen generellt godkännes. Jag tvivlar på, att underhuset skulle kunna förvandla sig till en administrativ korporation. Föreställ eder ett utrikesutskott, vilket utrikesdepartementets administrativa arbete skall underställas, innan det utföres, och för vilket högar av telegram skola företes, innan de avsändas. Jag tror det vara ett fullständigt misstag, när man antager, att ett utskott verkligen kan administrera. Ett sådant system skulle ha till resultat, att administrationen stoppades. Detta är det verkliga spörsmål, som underhuset uppställer genom diskussionen om kontroll över utrikesdepartementet, och det gäller lika mycket andra departement — kolonialdepartementet och departementet för indiska angelägenheter... Underhuset måste nöja sig med den ställningen, att kabinettet är den verkliga förvaltande korporationen, ansvarig inför parlamentet, som kontrollerar förvaltningen. Om underhuset önskar experimentera med att administrera och utväljer ett av de stora departementen för att utöva kontroll, skulle jag vilja hemställa, att experimentet icke i första hand göres med utrikesdepartementet.»

Under debatten i underhuset den 27 nov. 1911 om Marockokonflikten yttrade Asquith som svar på en anmärkning om sekretess i utrikespolitiken, att det diplomatiska spelet måste föras under sekretess, i det en mängd ärenden måste behandlas konfidentiellt. Men detta vore något annat än att målet och syftet för utrikespolitiken skulle hållas dolda för folkrepresentationen. Han hänvisade till, att utrikesministern var ledamot av underhuset i motsats till äldre praxis och sålunda i tillfälle att deltaga i debatter om utrikespolitiken, och att det stod i underhusets makt att när som helst öppna en diskussion om regeringens politik.

Förenta
staterna.

I Förenta staterna tillägger författningen första kammaren, *senaten*, som utgått ur de ursprungliga koloniernas förvaltande råd, ej blott representativa utan även vissa exekutiva befogenheter, bland dem särskilt en kontroll med de utrikes förbindelserna.

Alla traktater med utländska makter, som icke äro av natur att behöva hela kongressens godkännande — ty bägge kamrarnas samtycke erfordras till ett fördrag, som medför ekonomiska utgifter eller innefattar ändring i lagstiftningen — skola föreläggas senaten och av denna godkännas med $\frac{2}{3}$ majoritet för att bli giltiga. Det inträffar icke sällan, att senaten förkastar förslag från presidentens sida till internationella överenskommelser, och senaten har vanligen strängt hållit på sin rätt, när presidenten någon gång velat gå den förbi. Däremot finnes icke någon uttrycklig författningsbestämmelse och ej heller någon stadgad praxis i fråga om rätten att uppsäga internationella avtal. Ifall upphävandet betyder förändring i Förenta staternas lagstiftning, måste givetvis kongressens samtycke inhämtas. I andra fall har det förekommit, att presidenten på egen hand uppsagt avtal. Men vanligen torde han åtminstone underhand rådföra sig med senaten eller dess utrikesutskott.

I särskilda fall har presidenten genom speciell lagstiftning fått vidsträcktare befogenhet rörande viss grupp av fördrag, eller bekläts med generell fullmakt i avseende å en viss ifrågasatt överenskommelse. Emellertid kan alltså icke t. ex. ett politiskt alliansavtal ratificeras av regeringen utan senatens godkännande såsom i de flesta europeiska stater. Och konventioner angående folkrättsliga spörsmål, t. ex. skiljedomstraktater, debatteras och voterats i senaten.

I fråga om krig och fred kräves hela kongressens beslut.

Båda kamrarna ha obegränsad rätt att diskutera utrikesspörsmål. I senaten plägar man vid sådana tillfällen anordna en så kallad »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. Representanternas hus tillsätter »the Committee on Foreign Affairs» och har 22 medlemmar, vilka sedan 1911 utses genom val efter förslag av en valkommitté. Utskotten äro fullständigt oberoende av varandra, och senatens har naturligtvis till följd av dess särskilda befogenheter rörande hithörande angelägenheter ett större anseende och mäktigare inflytande.

Huru dessa författningsbestämmelser ställa sig i praktiken, utvecklas

av den liberale engelske statsmannen Bryce (*The American Commonwealth*, Newyork 1911, I. sid. 53 f.) på följande sätt:

»Ledningen av utrikes politiken skulle ha varit en uppgift av den allra största betydelse, därest icke Amerika — lyckliga Amerika! — ända till 1898 hade stått ensamt i en värld för sig, oangripbart av de europeiska makterna och ojämförligt överlägset övriga republiker på sin egen kontinent men utan något nära liggande motiv att angripa dem. Presidenten har likväl sällan fått äga helt fria händer i utrikespolitiken. Han får icke förklara krig, ty detta beror av kongressen, ehuru han visserligen kan, såsom presidenten Polk gjorde år 1845—46, leda sakerna till en punkt, vid vilken det är svårt för kongressen att avstå från krigsförklaringen. Fördrag kräva gillande av $\frac{2}{3}$ inom senaten, och för att åstadkomma detta, är det vanligtvis nödvändigt för den verkställande makten att stå i ständig förbindelse med senatens utskott för utrikes ärendena. Representanternas hus har ingen laglig rätt att ingripa, men det fattar ofta resolutioner, gillande eller tadlande någon speciell politisk åtgärd, och stundom inbjuder det senaten att deltaga i dessa opinionsyttringar, vilka därigenom bliva betydelsefullare. Presidenten är på intet vis bunden genom sådana resolutioner, och han har mer än en gång förklarat, att han icke bryr sig om dem. Men, då vissa fördrag, särskilt handelsfördrag, icke kunna bli genomförda utan lagstiftningens hjälp, och då intet krig kan inledas utan beviljande av pengar, så kan representanternas hus tidvis indirekt göra sina anspråk på inflytande gällande. Å denna punkt hava många ömtåliga frågor, somliga fortfarande oavgjorda, uppstått, vilka konstitutionen, måhända oundvikligen, har lämnat oklara. I alla fria länder är det synnerligen svårt att avgränsa lagstiftningens och den verkställande maktens respektive områden med hänsyn till utrikes ärendena, ty medan publicitet och parlamentarisk kontroll äro nödvändiga för att skydda folkets frihet, äro snabbhet och tystlåtenhet villkoren för diplomatisk framgång. Praktiskt taget och speciellt med hänsyn till vanliga löpande ärenden är presidenten oberoende av representanternas hus, under det att senaten, ehuru den kan hindra honom från att företaga någon viss åtgärd, icke kan hindra honom från att underlåta, vad det nu vara må. Han, eller rättare hans statssekreterare, ty presidenten har sällan möjlighet att ägna nära och oupphörlig uppmärksamhet åt utrikespolitiken, behåller en obunden initiativrätt, tack vare vilken han kan inveckla landet i yttre svårigheter och vålla oro därhemma.»

Vidare skriver Bryce (a. a. s. 107 f.): »Senaten övar genom sin befogenhet att bekräfta eller förkasta traktater med utländska makter en allmän

kontroll över utrikespolitiken, ehuru det måste erinras om, att många bland de viktigaste åtgärder på detta område (t. ex. trupprörelser och fartygsexpeditioner) äro av rent verkställande art och icke falla under senatens kontroll. Det står presidenten fritt att göra meddelanden om pågående förhandlingar till senaten och taga dess råd, eller icke meddela något, förrän han framlägger ett fullständigt förslag. Olika tillvägagångssätt ha följts vid skilda tillfällen, allt efter frågans natur och arten av förhållandet mellan presidenten och senatens majoritet. Men i allmänhet gör presidenten väl i att hålla senatsmajoritetens ledare och i synnerhet utrikeskommittén underrättade om pågående förhandlingar. Sålunda liksom känner han senatens puls; denna församling har nämligen liksom andra representationer ett slags kollektivt självmedvetande, som leder den att sträva efter alla upplysningar och alla befogenheter, som den kan förvärva, och då han håller den i gott humör, kan han förutse, vad slags avtal senaten kan förmås att sanktionera. Mycket beror på det förtroende, som senaten sätter till statssekreterarens (utrikesministerns) omdöme och på den takt, som denne visar vid sitt umgänge med senatorerna. Rätten att hålla hemliga sammanträden möjliggör för hela senaten att överlägga om handlingar, som föreläggas densamma av presidenten; de mera betydelsefulla av dessa, vilka först underställts utrikesutskottet, hava sålunda emellanåt diskuterats utan olägenheten att bliva publika. Naturligtvis kan ingen hemlighet bevaras länge, ens av utskottet, enligt Eddans ord: »berätta en man din hemlighet men ej två, vad tre veta, vet hela världen.»

Denna senatens kontroll över utrikespolitiken möjliggör i någon mån att övervinna de svårigheter, vilka demokratiska styrelsesätt råka ut för i sina förbindelser med främmande makter. Om varje steg, som skall tagas, måste förberedelsevis underkastas den ledande församlingen, är nationen nödgad att visa hela sitt spel, och värdefulla tillfällen att förvärva en bundsförvant eller vinna en fördel kunna förloras. Om å andra sidan den verkställande makten har rätt att leda affärerna i hemlighet, är det alltid risk, antingen att representationen kan ogilla, vad som har gjorts, en risk som med rätta gör de främmande staterna tveksamma och ohögade att förhandla, eller också måste nationen kort och gott ratificera, emedan den känner sin heder bunden genom de verkställande myndigheternas åtgärder, även om dess opinion skulle förkasta dessa — — —

Europeiska statsmän måste fråga, hur det under ett sådant system går med den snabbhet och fasthet, som så ofta äro nödvändiga för att utföra ett lyckligt drag i utrikespolitiken, eller huru en konsekvent hållning kan be-

varas, ifall utrikesutskottets ordförande är ett slags andre utrikesminister. Svaret är att Amerika icke är Europa. De problem, som Förenta staternas utrikesdepartement har haft att syssla med, ha varit färre och som regel mycket enklare än gamla världens. Republiken håller sig konsekvent till sin egen sida av Atlanten, fastän dess makt nu skridit över Stilla havet, och det är en förtjänst i systemet med senatens kontroll, att detta har tenderat att minska smaken för utländska företag och rädda landet från att bli inblandat i allianser, protektoratsförhållanden eller ansvarigheter av olika art utanför sina gränser. Det är desto lättare för amerikanarne att iakttaga denna reserverade hållning, därför att de icke behöva några allianser, oangrippliga som de äro på deras egen hemisfär. De omständigheter vari England befinner sig, med dess mäktiga europeiska grannar, dess indiska välde och dess över hela världen utbredda kolonier, äro oerhört olika. Likväl, huru olika än Englands villkor äro, kan den dag komma, då man i England måste taga upp frågan om begränsning av den för närvarande vidsträckt myndighet, som den verkställande makten har i utrikesärenden. Exemplet från amerikanska senaten kan då åberopas, ehuru det naturligtvis är den skillnad mellan de två länderna, att i England parlamentet kan störta ministrar, vilka slutit en traktat, som det ogillar, medan i Förenta staterna presidenten, som icke på liknande vis kan avlägsnas genom kongressen, skulle vara fritagen från varje kontroll, därest icke senaten vore ställd vid hans sida vid fördrags avslutande.»

I den franska författningen stadgas: »Presidenten avslutar och ratificerar fördrag. Han meddelar deras innehåll till kamrarna, så snart statens intresse och säkerhet det medgiver. Men först efter godkännande av bägge kamrarna bli de fördrag giltiga, som röra krig och fred, handel, statsfinanserna eller franska medborgares ställning och egendom utomlands.»

Frankrike.

Beträffande krigsförklaring stadgas i författningen, att presidenten icke får förklara krig utan föregående samtycke av båda kamrarna.

De internationella överenskommelser, som icke behöva underställas parlamentet, kunna följaktligen tills vidare hemlighållas av regeringen, under åberopande av statens intresse och säkerhet. Det bruk, som stundom gjorts av nämnda författningsbestämmelse har under de senaste åren framkallat en opinion inom politiska kretsar mot alltför stor hemlighetsfullhet över utrikespolitiken. Under en debatt i deputeradekammaren den 1 mars 1912 förklarade ock dåvarande konseljpresidenten, M. Poincaré: »Regeringen förnyar gärna den utfästelse, som den spontant gjort i sin programför-

klaring, att den skall i största möjliga utsträckning underställa utrikespolitiken kamrarnas och offentlighetens kontroll.» Ett uttryck för samma tendens gav även senatens utrikesutskott 1911, då det i anledning av Marocko-konflikten och den fransk-tyska traktaten enhälligt antog en resolution, vari det heter: »Utskottet anser, att det under de senaste åren bedrivits missbruk med hemliga traktater.»

Enligt allmän uppfattning kan icke regeringen sluta en överenskommelse, som i sina hemlighållna delar står i strid med de offentliggjorda.

Beträffande behandlingen av utrikesärenden i parlamentet hänvisas till framställningen i motionens bilaga.

Nr 53.

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

Det nu pågående kriget har med förfärande tydlighet ådagalagt, hur bristfälligt staternas utrikespolitiska ledning handhaves. Diplomatiens 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 grämlse de erfara, att kriget måhända kunde ha undgått 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 intressekonflikter 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 bidra 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 framtvunga 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 beslutar 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 omnämnas i § 54 R. F. Det är Konungen som tillkallar dessa, och de överlägga endast »om ärenden dem han prövar böra 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 så kallade »hemliga utskott» icke hållits underkunnigt 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 inregisterande 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 utomordentligt 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 endast i den mån riksdagens lagstiftningsmakt och rätt att utöva svenska folkets urgamla rätt att sig självt 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 avseende 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 kommerciellt 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 angivas. 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 bedömning 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 en 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 partiledaresammankomster 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 föranleda.

Stockholm den 24 jan. 1916.

Erik Palmstierna.

Hj. Branting.

Rickard Sandler.

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 godkännts av kamrarna.

Intet överlämnande, utbyte eller förvärv 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 avståendet 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 lands-tinget stadga, att kamrarna kunna i händelse så anses behöfligt föra slutna förhandlingar. Emellertid synas dessa stadganden icke ha tagits i bruk, utan förfaringsättet 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 härför 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 tillkännagiva 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 förvärdning 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 kabinetstyrelsen 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 voting av båda kamrarna. Intet avträdande, utbyte eller förvärf 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 ministerns 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 budgetutskott, bestående av 44 medlemmar, vilket utses blott ett år i sänder, behandlar utrikespolitiken i den mån anslagsfrågor 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 underkastats 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.

Sektionsammansåttnaderna 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 »frågoday» 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 delta i krig, så framt icke fara när 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 konsulter, men senaten skall härtill lämna sitt godkännande.

Båda kamrarna ha obegränsad rätt att diskutera utrikespörsmål. 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 benämnas »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 fremmede 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 anges vidare de åligganden, vilka tillkomma detta utskott, liksom den behandling odels-tinget 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 spörsmål» 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 skilje-domstraktater, 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 eslutar 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-
Bihang till riksdagens protokoll 1916. 5 saml. 14 häft. (Bilagor till Nr 16.) 7

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 härpå 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 han 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 behöfliga 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.

Bilaga 3.**Nr 234.**

Av herr **Lindhagen m. fl.**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående ändring i 13 § regeringsformen.

Regeringsformens § 13 lyder: »Vill Konungen börja krig eller sluta fred, kalle då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter, framställe för dem de skäl och omständigheter, som härvid till övervägande förekomma, samt äske däröver deras yttranden, vilka de skola var för sig med den ansvarighet 107 § bestämmer, till protokollet avgiva. Konungen äge därefter makt att fatta och utföra det beslut, som han för riket nyttigast finner.»

Ett upphävande eller en begränsning av dessa Konungens rättigheter eller åtminstone rätten att förklara krig påyrkades motionsvis vid riksdagarna 1871, 1883, 1889, 1896, 1909 och 1911. Vid sistnämnda riksdag, då frågan framfördes av E. Wavrinsky, yrkades, att § 13 måtte erhålla följande avfattning: »Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan riksdagens, genom båda kamrarnas beslut meddelade samtycke till Konungens därom avgivna proposition.» Förslaget avsågs liksom vid föregående tillfällen.

Konstitutionsutskottet lämnade år 1911 en historisk redogörelse, som av en reservant, friherre Bonde, sammanfattades sålunda: »Den ganska omfattande historiska utredningen, som utskottet uti detta betänkande i år har lämnat, ådagalägger, att uti vårt land från äldsta tider 'folkets medgivande' erfordrats, innan Konungen kunnat inleda landet uti krig och att den gamla konungabalkens stadganden i detta avseende dessutom genom de avgivna konungaförsäkringarna städse blivit fastslagna, och utskottet åberopar även att till och med konung Gustaf II Adolf icke uraktlät, att som det heter: 'med ständerna över-Bihang till riksdagens protokoll 1916. 5 saml. 14 häft. (Bilagor till Nr 16.) 8

lägga om sina stora krigsföretag'. Ständernas bestämmanderätt över krig och fred blev genom regeringsformerna 1719 och 1720 ytterligare bekräftad och ansågs till och med så okränkbar, att märkligt nog ej ens konung Gustaf III, då han 1772 sökte krossa ständernas makt, vågade att helt och hållet trotsa denna det fria svenska folkets obestridda rättighet. Det var först vid statskuppen år 1789 som han för att legalisera sitt eget grundlagsbrott tilltvingade sig med enväldsmakten även den oinskränkta rätten att utan ständernas hörande börja krig. Det var alltså en ganska färsk nyhet uti det svenska statsskicket, som fastställdes genom 1809 års även uti andra avseenden tämligen egenomliga regeringsform.»

I det av konstitutionsutskottet år 1809 framlagda förslaget till ny regeringsform motiverade utskottet utförligt denna avvikelse från det svenska statsskickets urgamla grundsatser. I första hand, sades det, var förslaget ståndpunkt föranledd av fäderneslandets dåvarande ställning. Dess självständighet berodde av de förbund med andra makter, som kunde vinnas, och sådana förhandlingar tilläto ej långa betänkligheter. Vidare ansåg utskottet det vara omöjligt att fastställa någon bestämd skillnad mellan ett anfallskrig och det nödtvungna försvaret. Om grundlagarna förbjöde en konung att föra krig vad hindrade för övrigt, frågade utskottet, den krigslystna monarken att förmå sina grannar till fredsbrott. Förändrade tidsförhållanden ansågos jämväl nödvändigögra den nya grundsatsens tillämpning. Kriegen började i allt vidsträcktare omfattning utan krigsförklaring och detta jämte förändringarna i krigets teknik krävde enhet i beslut och full kraft i medlen att utföra dem. Slutligen hade Sveriges militärgeografiska läge enligt utskottets uppfattning i hög grad förändrats. Vissa omgivande länder hade genom erövringar trängt Sverige närmare och naboländerna hade vuxit i styrka.

Dessa skäl för bibehållandet av ifrågavarande kungliga prerogativ ansåg även 1911 års konstitutionsutskott i stort sett ännu hava giltighet, ja, till och med snarare vunnit i betydelse. Därtill inlät sig utskottet på en närmare redogörelse för de olika garantier mot missbruk, som författningen i övrigt erbjöd, och vilka utskottet ansåg undanröja alla farhågor. Genom bestämmelsen i värnpliktslagen, att beväringens första uppbåd eller delar därav icke finge på Konungens bud föras utom landets gränser annat än till rikets försvar samt genom det konstitutionella ansvaret för statsråd, som kontrasierade ett häremot stridande beslut, ansåg utskottet det dessutom vara klart, att härordningens uppgift vore landets försvar och icke angrepp mot andra länder. Någon

ytterligare garanti genom riksdagens medbestämmanderätt i fråga om krig vore därför obehöflig. Den kunde, ansåg utskottet, till och med bli farlig, enär riksdagens inkallande under en svår intressekonflikt kunde föranleda den främmande staten till att börja krig. Enligt utskottets mening voro garantierna i fråga om Konungens rätt att börja krig sålunda fullt betryggande, samtidigt med att den styrande makten beretts den handlingsfrihet, som är nödig för tillgodoseendet av landets högsta statsintressen. Med anledning därav, att till stöd för förslaget om en grundlagsändring på denna punkt en gång återopats föredömen från författningarna i Frankrike, Nordamerikas Förenta stater, Schweiz, England och Norge, sökte utskottet visa, att i Norge gäller i själva verket enahanda ordning som hos oss. I fråga om de återopade tre republikanska författningarna gjorde utskottet gällande, att för Schweiz rådde säregna förhållanden och att i de båda andra fallen statschefen i realiteten hade tillräcklig makt att framkalla krig, även om han formellt ej hade rätt att börja sådant. Vad beträffar förslaget att Konungen ej borde få sluta fred utan riksdagens samtycke, ansåg utskottet en sådan garanti onödig.

Det var tysk-franska kriget 1870—71, som frammanade tanken att i vår grundlag skapa dessa ytterligare garantier mot dylika äventyrligheter. Den nu pågående världskrisens rysligheter äro ännu mer ägnade att rikta uppmärksamheten på denna sak. Det måste vara en plikt att just nu inrikta bemödandena på att avskaffa kriget i tänkesätten och författningarna.

Den uppfattning, som år 1809 gjorde sig gällande uti förevarande detalj av nämnda stora spörsmål får säkerligen sin förklaring i den förvirrade situationen för tillfället. Sedan denna uppfattning av tradition hållits vid makt under ett århundrade, bör den nuvarande tidens tecken och erfarenheter hava lärt oss, att det riktigaste ändock är att på denna punkt demokratisera vår författning, vilket för övrigt som sagt endast betyder ett återupplivande av en gammal svensk författning. Möjlighet till missbruk av ifrågavarande kungliga prerogativ är icke utesluten. I varje fall leder i kritiska tider, såsom erfarenheten ock lärt oss, dess blotta tillvaro lätt till oavlätliga misstankar å ena sidan, att prerogativet skall brukas, och illa tyglade förhoppningar hos andra, att så måtte ske. Olägenheterna för att ej säga vådorna av ett sådant osäkerhetstillstånd skulle undanröjas genom att riksdagen återvunne sitt forna medinflytande och ett ingalunda oviktigt bidrag lämnades till att bana väg för den nya folkliga syn på dessa ting, som ensam kan gå till rätta med det onda.

Den nuvarande tiden kräver emellertid för vårt land ett ytterligare steg i denna riktning och ett ytterligare stöd för nämnda upplysningsarbete genom att ur konstitutionen helt och hållet avlägsnas uttrycket »börja krig». Vårt folk har icke bruk vidare för ett sådant perspektiv och vill säkerligen under inga förhållanden vidare begagna sig av detsamma. Uppenbart är att vårt avståndstagande från kriget samt vår fasta vilja till neutralitet och fred med hela världen skulle på ett övertygande sätt befästas inåt och manifesteras utåt genom en sådan grundlagsändring.

Man kan säga att en sådan lagändring redan i viss mån funnit tillämpning. Enligt 74 § regeringsformen kan där omnämnd och medgiven rekvisitionslagstiftning ej begagnas annat än då krigsmakten eller någon del därav ställes på krigsfot »vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärijande av ett befarat eller börjat angrepp». Denna formulering infördes på yrkande av Adolf Hedin i syfte att fastslå, att rikets krigsmakt icke finge användas för angrepp på främmande makt. Till följande av denna av riksdagen tidigare godkända linje bör nu steget tagas fullt ut genom en motsvarande ändring av § 13, varvid uttrycket »börja krig», som faktiskt öppnar möjlighet för Konungen att inleda landet i krig, givetvis bör helt utgå. Ett angrepp från Sveriges sida på någon främmande makt måste vara fullständigt uteslutet. Och vid omformulering av § 13 bör följaktligen åt densamma givas en avfattning, som otvetydigt fastslår detta.

Då ju möjlighet ändå förefinnes, att landet kan bli indraget i något krigstillstånd genom anfall eller neutralitetskränkning utifrån, bör samtidigt stadgas nödigt medinflytande för riksdagen i avseende på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp ävensom vid fredsslut.

Då en formulering av ovannämnda önskemål lämpligen bör ske genom en särskild beredning samt det är angeläget att ett förslag i ämnet framlägges för riksdagen inom nu löpande valperiod för andra kammaren, hemställes sålunda,

att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i grundlagen, att uttrycket »börja krig» i § 13 regeringsformen utgår samt att riksdagen tillförsäkras

medinflytande såväl på viktigare avgöranden till av-
värjande av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut.

Stockholm den 18 mars 1916.

<i>Carl Lindhagen.</i>	<i>Hj. Branting.</i>	<i>F. V. Thorsson.</i>
<i>Herm. Lindqvist.</i>	<i>Värner Rydén.</i>	<i>Nils Persson.</i>
<i>Erik Palmstierna.</i>	<i>Viktor Larsson.</i>	<i>Bernh. Eriksson.</i>
	<i>Rick. Sandler.</i>	

Bilaga 4.**Nr 235.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bihang till riksdagens protokoll 1916. 5 saml. 14 häft. (Bilagor till Nr 16.) 9

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

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

Det hemställes sålunda,

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

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

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

Stockholm den 18 mars 1916.

Carl Lindhagen.

Bilaga 5.**Nr 236.**

Av herr **Lindhagen**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående vissa grundlagsändringar, åsyftande den diplomatiska, militära och administrativa sekretessens bekämpande.

Till den i två föregående motioner (nr 234 och 235) berörda frågan om en förnuftig ordning i utrikespolitiken genom folkets deltagande i avgörandena hör också borttagandet väsentligen av den diplomatiska sekretessen. Denna angelägenhet sammanhänger jämväl med den i och för sig lika äventyrliga sekretessen i den inre politiken. I den mån den senare får göra sig gällande giver den ytterligare näring åt den förra.

Den politiska hemlighetsfullheten har visserligen haft sitt berättigande i det politiska intrigspelets oärlighet och på samma gång varit det mäktigaste medlet för att vidmakthålla densamma. Till stor del skapas sådan hemlighetsfullhet även av maktlystnad och är av vederbörande makthavare riktad lika mycket mot sina egna, som mot vederdelomännen.

Öppenhet och ärlighet eller som det uttryckes alla korten på bordet är ett grundläggande krav även för att politiken och annan offentlig verksamhet skall kunna fylla sin uppgift. Detta är en självklar sak. Men av fördom och vana vid förtryck vill man aldrig erkänna det.

Ett uttryck för detta senare oefterrättliga tänkesätt är den halvsekellånga hemlighetsfullhet, som författningen breder över statsrådsprotokollen. *Uti § 2 mom. 4 andra och tredje styckena i tryckfrihetsförordningen* stadgas nämligen att protokoll i ministeriella ärenden och kommandomål samt statsrådsprotokollen med tillhörande handlingar eller berättelser m. m. skola hållas hemliga under femtio år. Denna bestämmelses väsentliga upphävande påyrkades i en av mig år 1913 väckt motion (nr 223) och hänvisas här till dennas innehåll och anförandet i kammaren till förmån för densamma.

Ett annat uttryck för den gamla sekretessen och särskilt för riksdagens omyndighetsförklaring i utrikesangelägenheter äro stadgandena i § 54 *regeringsformen* och § 50 *riksdagsordningen* om rätt för Konungen att av riksdagen äska särskilda deputerade att med honom överlägga om ärenden, dem *han* prövar böra hemlighållas. Dessa senare deputerade utväljas visserligen av kamrarna, men äga endast att avgiva yttranden över de mål Konungen meddelar dem. De skola också avlägga tysthetsed, där Konungen så fordrar. Detta så kallade hemliga utskott har företrädesvis kommit till användning i och för brydsamma utrikespolitiska situationer.

Med en omläggning av utrikesärendenas behandling enligt föregående två motioner bör också detta rudiment i författningen till ett riksdagens omedelbara deltagande i utrikespolitiken utvecklas till någon realitet.

För detta ändamål föreslog Emil Molin i Dombäcksmark år 1915 uti motion nr 203, att dessa anordningar borde ersättas med ett nytt ständigt riksdagsutskott för utrikesärenden med viss av honom angiven kompetens. Enligt förslaget borde utskottet jämväl utrustas med befogenhet att utse särskilda delegerade att såväl under riksdagarna som å tid, då riksdagen ej är samlad, stå till Kungl. Maj:ts förfogande för avgivande av yttranden vid utrikespolitiska avgöranden. Detta förslag har väsentligen återupptagits i en detta år av Erik Palmstierna m. fl. väckt motion nr 53.

Mot förslaget att detta utskott skulle eventuellt kunna bli en permanent institution, som verkar även mellan riksdagarna, kunna måhända vissa betänkligheter resas. Det framhålles i den senare motionen, att respektive partiledare torde komma att taga plats i detta utskott, varför »de partiledaresammankomster med regeringsledamöter», vilka på senaste tiden förevarit, kunde försiggå under ordnade former. Redan i detta uttalande ligger ett varsel för den som tror erfarenheten hava visat, att »partiledare» böra i sin nuvarande gestalt omvandlas och till en början åtminstone ersättas med »partitjänare». En fast institution mellan riksdagarna sammansatt av den högsta riksdagsfunktionarismen kan bli lika farlig som en enväldig regering samt, befriad från den välbehövliga närvaron av själva representationen, lätt gå även den sina egna vägar, ja kanske till och med förhandla med regeringen emot folkmeningen.

Slutligen stadgas i *tryckfrihetsförordningens* § 3 mom. 10 *första stycket* särskilt straff för kungörelse i tryck av vissa utrikespolitiska handlingar, beslut, avsikter och värv. Det är givetvis vederbörandes rättighet att i utrikespolitiska lika väl som inrikes frågor underlåta publicerandet

av förberedande förhandlingar och dylikt. Men med den uppfattning ovan uttalats böra för framtiden de båda slagen av politik vara jämställda och sammansmälta, och några särskilda drakoniska lagar för utrikesfrågor således ej heller bibehållas.

Ehuru all denna sekretess, ett utslag av forna tiders mörker, allt mer borde ersättas med offentlighetens ljus, hava istället krigskulturens oavlätliga landvinningar även på detta område fört oss ännu mer in i barbari. Man har lyckats insmuggla i grundlagen en del ytterst svävande bestämmelser, avsedda att öka sekretessen samt särdeles tjänliga för militärt godtycke och således även för administrativt gottfinnande, vilket senare alltid visat sig bliva ett blint verktyg åt det förra.

Sålunda har i § 9 *regeringsformen* införts, att där rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, skall över målet föras särskilt statsrådsprotokoll.

Den gamla bestämmelsen i § 105 *regeringsformen*, att konstitutionsutskottet må äska protokoll i kommandomål endast i det, som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser, har nu genom en betänklig ouppmärksamhet utsträckts även till förenämnda särskilda protokoll, varemot ministeriella måls jämställande på senare tider med övriga statsrådsärenden ej utgör någon tillräcklig motvikt.

Slutligen har den speciella militära sekretessen blivit alltmer tillgodosedd uti *tryckfrihetsförordningens* § 2 mom. 4 *fjärde stycket* samt § 3 mom. 10 *andra och tredje styckena*.

De senaste erfarenheterna giva vid handen, hurusom dessa nya möjligheter flitigt utnyttjas av de militära myndigheterna och administrationen. Det börjar vimla av hemliga handlingar, i vilka också inneslutas en myckenhet ämnen, som icke alls höra dit men medtagas därför att kanske endast ett par rader innehåller något, som man anser falla under lagens medgivande om sekretess. På denna godtyckets väg går man samtidigt fram till anstormning mot dyrbara medborgerliga rättigheter.

Mot denna utveckling måste resas ett bestämt motstånd och ett övervägande således även äga rum rörande de grundlagsparagrafer, som möjliggöra eller tagas till förevändning för densamma.

Det hemställes alltså,

att riksdagen till bekämpande av den diplomatiska, militära och administrativa sekretessen ville hos

Konungen anhålla om framläggande helst för 1917 års riksdag, av förslag till:

dels sådan ändring i 2 § 4 mom. andra och tredje styckena i tryckfrihetsförordningen, att vad däri stadgas om att protokoll i ministeriella ärenden och kommandomål samt statsrådsprotokollen med tillhörande handlingar eller berättelser m. m. skola hållas hemliga under femtio år måtte väsentligen upphävas;

dels sådan ändring i § 9 regeringsformen, att det där givna stadgandet att för hemlighållande av vissa mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, skall föras särskilt statsrådsprotokoll utgår eller, om detta ej kan bifallas, sådan ändring i § 105 regeringsformen, att dylikt särskilt protokoll ävensom under alla förhållanden protokoll i kommandomål städse skola utan nu stadgad betingelse på begäran utlämnas till konstitutionsutskottet;

dels sådan ändring i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen, att det så kallade hemliga utskottet avskaffas samt ersättes med en ordning, som förutsätter ett förtroendefullt och likaberättigat samarbete i utrikespolitiska angelägenheter mellan regering och riksdag;

dels en sådan ändring i tryckfrihetsförordningen § 2 mom. 4 och § 3 mom. 10, att den i dessa lagrum omhändertagna militära sekretessen måtte begränsas till det uppenbart oundgängliga samt militärt och administrativt godtycke i dessa lagrum tillämpning varder förebyggt;

dels sådan ändring i § 3 mom. 10 att vad i första stycket stadgas om särskilt straff för kungörelse i tryck av vissa utrikespolitiska handlingar, beslut, avsikter och värv utgår.

Stockholm den 18 mars 1916.

Carl Lindhagen.
