

Nr 29.

Ankom till riksdagens kansli den 1 juni 1917 kl. 8 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om skrivelser till Kungl. Maj:t dels angående åtgärder för åvägbringande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, dels angående beredande åt riksdagen av medbeslutanderätt eller förhandlingsrätt med regeringen i utrikesärenden, dels om närmare bestämmande av begreppet kommandomål m. m.

Närvarande: herrar Edén, Clason, Hellberg*, Bellinder, K. J. Ekman, Mannheim, von Geijer, Olof Olsson, von Bahr, greve Alexander Hamilton, von Zweigbergk, Larsson i Västerås, Räf, Ericsson i Vallsta, Hildebrand*, Kropp, Sterne, Hallendorff*, Magnusson i Kalmar* och Andersson i Höckerum.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Till konstitutionsutskottet hava hänvisats likalydande motioner, väckta inom andra kammaren (nr 409) av herr *Edén* m. fl. och inom första kammaren (nr 129) av herr *Kvarnzelius* m. fl., vari motionärerna hemställt om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, »att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning angående de åtgärder, som må kunna vidtagas för åstadkommande och lagfästade av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, samt för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna och de stadganden i övrigt, vartill utredningen föranleder.»

Enahanda yrkande har gjorts i en inom andra kammaren väckt, likaledes till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 411, av herr *Palmstierna*.

Vidare har i en inom andra kammaren väckt motion, nr 454, av herr *Hildebrand* hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, »att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, i vad mån och på vad sätt ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter må kunna anordnas samt för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna och de stadganden i övrigt, vartill utredningen föranleder».

I detta sammanhang har utskottet också förehaft

dels en av herr *Lindhagen* inom andra kammaren väckt motion, nr 294, med hemställan att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga förslag till sådana grundlagsändringar:

1) att riksdagen i utrikesärenden erhåller medbeslutanderätt med regeringen ifråga om dels avhandlingar och förbund med främmande makter och dels viktigare avgöranden om befarat angrepp och vid fredsslut, ävensom att uttrycket »börja krig» utgår ur grundlagen;

2) att riksdagen i utrikesärenden erhåller förhandlingsrätt med regeringen genom hemliga utskottets utvidgning till ett riksdagens utrikespolitiska utskott; börande detta bestå av tjugufyra medlemmar jämte suppleanter, utsedda proportionellt efter kamrarnas, partiernas och olika partiskiftningars röstetal;

dels en av herr *Wavrinsky* inom första kammaren väckt motion, nr 141, däri motionären hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, »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».

Syftet med såväl herrar Edéns och Kvarnzeliussom herr Palmstiernas och herr Hildebrands motioner angives vara att åstadkomma ett »närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter». En dylig allmän reglering av hithörande spörsmål åsyftas även i herr Lindhagens motion, medan däremot herr Wavrinskys motion avser en i samband med dessa stående specialfråga. Det har därför synts utskottet lämpligt att i ett sammanhang upptaga samtliga nu nämnda motioner till behandling. Med avseende på moti-

veringen tillåter sig utskottet hänvisa till motionerna samt — i fråga om herr Lindhagens framställning — till motionen nr 289, däri motionären å sid. 1—12 framlagt skälen för sitt i motionen nr 294 gjorda yrkande. Berörda motioner hava — herr Lindhagens motion nr 289 dock endast i de delar, där nu förevarande spörsmål behandlas — såsom bilagor fogats vid utskottets utlåtande.

I anledning av väckta motioner utarbetades vid 1916 års riksdag inom konstitutionsutskottet en historisk översikt över vad som i fråga om parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken tidigare förekommit inom riksdagen. Av denna översikt (ingående uti den vid konstitutionsutskottets utlåtande nr 16 för år 1916 fogade Bilaga 1) inhämtas, 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.

Historik.

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 medbeslutanderätt (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 överflyttning av samtliga ministeriella ärenden till statsrådet, varigenom den ministeriella konseljen försvann.

I fråga om den konstitutionella kontrollen över regeringens förändring 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 förelagt 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».

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 1916 framfördes (i motioner av herrar Palmstierna, Lindhagen m. fl.), hänförde 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 anknöto 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 skulle fordras till förbund och viktigare avhandlingar med främmande makter (§ 12 regeringsformen). Så väl herr Lindhagen som herr Palmstierna vände 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 avsågos, 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.

Samtliga motioner blevo av konstitutionsutskottet avstyrkta och av första kammaren avslagna. Andra kammaren biföll däremot de yrkanden om skrivelser till Kungl. Maj:t i motionernas syfte, vilka reservationsvis framlagts av 10 ledamöter av utskottet. Berörda skrivesförslag innehöllo hemställanden,

dels 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;

dels 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;

dels ock 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.

**Utskottets
yttrande.**

De nu förevarande motionerna ansluta sig i så måtto till de av andra kammaren 1916 fattade besluten, att herrar Edéns och Kvarnzelius' samt herr Palmstiernas yrkanden ordagrant och herr Hildebrands i huvudsak överensstämma med det först nämnda av de tre besluten. Det spörsmål, som avses i det andra beslutet, beröres i motiveringen till herrar Edéns och Kvarnzelius' motioner och göres av herr Lindhagen direkt till föremål för ett skrivelseförslag. Herr Wavrinsky har slutligen i sin motion upptagit det tredje beslutet såsom eget yrkande.

I anslutning till vad som skedde 1916 har det synts utskottet lämpligast att till en början behandla den allmänna frågan om anordnande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter för att sedan övergå till de speciella yrkanden, vilka gjorts med avseende å dels uttrycket »börja krig» i § 13 regeringsformen, dels begränsning av begreppet kommandomål.

**I. Samarbete
mellan rege-
ring och riks-
dag i utrikes-
politiska an-
gelägenheter.**

Med avseende på de grundläggande förutsättningarna för problemet om regeringens och riksdagens inbördes ställning i utrikespolitiska angelägenheter uttalade sig reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott på följande sätt:

»Inom skilda länder, både krigförande och neutrala, framträder med växande styrka tanken att skapa ökade garantier för en sådan behandling av viktiga utrikespolitiska angelägenheter, som motsvarar folkens livsintressen och kan förebygga, att folken bliva inkastade i en strid på liv och död utan att hava förvissning om, att denna strid är nödvändig, samt att det som kunnat göras för att avvända densamma blivit gjort. Världskriget har ställt alla Europas folk inför frågan, om det kan anses motsvara vår tids samhällsutveckling, att angelägenheter av denna vitala betydelse skola vara helt eller i allt väsentligt undandragna inflytande från folkrepresentationerna och 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'.»

Reservanterna betona, att när nu även i Sverige dessa strävanden upptagas, »däri icke ligger något underkännande av det sätt, varpå Sveriges utrikespolitik blivit av regeringen ledd vare sig under föregående tid eller nu under det pågående världskriget». »Men den omständigheten, att svensk utrikespolitik under lång tid blivit förd på ett sätt, som i det väsentliga förtjänar allt erkännande, kan icke anföras såsom skäl för att ingen förändring i riksdagens ställning till utrikes ärendenas ledning nu skulle behövas. Den oerhörda kris, som Europa nu genomgår, och vars verkningar även vårt land så starkt känner, har bragt hela problemet om förhållandet mellan regering och riksdag på detta område i ett väsentligen förändrat läge. De prövningar, som vårt land genomgått under den hittills tillryggalagda delen av krisen, ej mindre än de prövningar, som kunna förväntas i fortsättningen, måhända även i samband med den slutliga uppgörelsen och under krigets efterverkningar — dessa redan inträffade eller framför oss liggande prövningar ställa 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 däraf, 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 delar till fullo den ovan uttalade uppfattningen om angelägenheten av en fast och förtroendefull samhörighet mellan regering och folk i de stora utrikespolitiska spörsmålen. En liknande uppfattning har under det år, som gått, sedan det nu återgivna uttalandet gjor-

des, med alltjämt ökad styrka gjort sig gällande i andra länder. Det torde i detta hänseende vara tillräckligt att hänvisa till vad härom upplysts i flera av de förevarande motionerna. Därav framgår otvetydigt, att samarbetet mellan regeringar och parlament under kriget gjort nya och betydelsefulla framsteg. »Utrikespolitikens avseendring såsom en angelägenhet för regeringarna ensamma kan», såsom i herrar Edéns och Kvarnzeliuss' motioner framhållits, »under intrycket av krigets fruktansvärda lärdomar icke längre upprätthållas, folken och folkrepresentationerna kräva ökad andel i avgörandet av dessa frågor, som gälla deras väl eller ve, och en förskjutning i denna riktning är i full gång».

Det otillfredsställande i den ordning, som i detta avseende råder i vårt land, framträder mot denna bakgrund i förstärkt belysning. »Våra konstitutionella regler för utrikesärendenas behandling och den praxis, som till dessa regler anknutit sig, hava», såsom i nyssnämnda motioner erinrats, »länge ställt den svenska riksdagen i en sämre ställning än de flesta andra representationer. Denna efterblivenhet har blivit ännu större genom den utveckling, som under världskriget skett i andra länder, och som hos oss haft mycket ringa motsvarighet.»

Det gångna årets erfarenheter hava sålunda enligt utskottets mening varit ägnade att i mer än ett avseende belysa de brister i våra nuvarande författningsbestämmelser och på dem grundad praxis, varom reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott anförde följande:

»Den gällande ordningen lägger makten över alla utrikes ärenden uteslutande i regeringens hand, utan skyldighet för densamma att i någon form samverka med riksdagen ens vid de viktigaste avgöranden, och utan full trygghet för en effektiv kontroll från riksdagens sida över sådana avgöranden. I sistnämnda avseende är att märka, att då vissa mål, som angå rikets förhållande till främmande makt, kunna föras till särskilda statsrådsprotokoll, och då sådana protokoll kunna av konstitutionsutskottet infor dras 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 — frånsett 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 § i regeringsformen och 50 § i riksdagsordningen — att av riksdagen äska särskilda deputerade för att med honom överlägga om ärenden, dem han prövar böra hemliga hållas.» Reservanterna påpeka, att det ankommer ensamt på Konungen, huruvida sådana deputerade skola tillsättas eller icke, ävensom i förra fallet

vilka ärenden som skola föreläggas dem till yttrande, samt betona, att om även denna form för samverkan vid åtskilliga tillfällen kommit till användning, densamma dock »alltjämt haft karaktären av en utväg för extraordinära fall samt redan härigenom icke kunnat konstituera något regelbundet samarbete»; de anmärka slutligen, »att ett sådant »hemligt utskott» efter 1854 endast sparsamt förekommit: år 1895 och 1905 i samband med kritiska lägen inom den svensk-norska unionen samt slutligen 1914 och vid innevarande riksdag med anledning av det nu pågående världskriget. Huru osäkert det är att räkna med det hemliga utskottet enligt nu gällande bestämmelser belyses bl. a. av det förhållandet, att något sådant utskott däremot icke tillsattes vid fjolårets riksdag [1915]. I vad mån åter detta hemliga utskott, när det förekommit, kunnat tjäna som organ för ett verkligt samarbete undandraget sig för senare tid ett säkert bedömande, då utskottets protokoll under femtio år icke äro offentliga, men skäl torde finnas för det antagandet, att ifrågavarande utskott åtminstone i vissa fall varit i sin verksamhet starkt begränsat och dess betydelse härigenom reducerad.»

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

Det är redan av vad nu blivit anført klart, att spörsmålet om en förändrad ordning med avseende å viktigare utrikespolitiska ärendens handläggning är av synnerligen omfattande natur. För genomförande av en dylik ordning krävas såväl ändringar i grundlagarna som åtgärder av annan art. Utskottet är icke berett att i någotdera hänseendet framlägga definitiva eller detaljerade förslag och anser i likhet med motionärerna, att frågan först bör underkastas en av Kungl. Maj:t föranstaltad utredning. Såsom utgångspunkter för en dylik utredning anser sig utskottet emellertid böra dels utveckla de principer, på vilka enligt utskottets mening en närmare samverkan mellan regering och riksdag bör uppbyggas, dels redogöra för de speciella reformförslag, som berörts i

motionerna och som synas utskottet böra tagas i betraktande vid utredningen. Därvid vill utskottet emellertid betona, att denna uppräknings icke åsyftar att vara uttömmande, utan att jämväl andra uppslag böra, om så befinnes lämpligt, komma under omprövning.

Vad först angår principerna för en samverkan mellan regering och riksdag kan utskottet inskränka sig till att instämma i vad reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott därom uttalade.

Reservanterna framhöllo i nämnda hänseende, att man på detta område borde framgå med den varsambet, som utrikesärendenas särskilt grannliga natur krävde. Motivet till utrikesärendenas överlämnande åt regeringen ensam hade varit behovet av en särskild koncentration i ledningen av dessa angelägenheter och en särskild diskretion vid deras handläggning. Visserligen hade 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, vore 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 borde alltså bli, att den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på detta område alldeles särskilt vore av nöden, vederbörligen bibehölles, och att riksdagens medverkan tillkomme endast i den utsträckning och i de former, som erfordrades för att folkrepresentationens uppfattning skulle komma till sin rätt i viktiga avgöranden och därmed Sveriges utrikespolitik vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.

De ändringar i grundlagarna och därmed sammanhängande övriga åtgärder, som i de olika motionerna framhållits såsom ägnade att bli föremål för den avsedda utredningen, kunna, liksom i reservationen vid konstitutionsutskottets utlåtande 1916, sammanfattas i följande huvudpunkter:

1:o. *Riksdagens ställning till traktater med främmande makter.*

Herr Lindhagen har ifrågasatt sådan grundlagsändring, att riksdagen erhåller medbeslutanderätt med regeringen i fråga om avhandlingar och förbund. Utskottet vill i detta hänseende liksom 1916 års reservanter anmärka, att det numera 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. Däremot 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, på sätt av herrar Edén och Kvarnzelius ifrågasatts, böra tagas i övervägande, huruvida icke skäl kunna föreligga att i regeringsformen vidtaga sådan ändring, att riksdagens samtycke fastslås såsom erforderligt för sådana traktater, som beröra områden, inom vilka enligt grundlagarnas allmänna bestämmelser riksdagen har beslutanderätt (lagstiftning, anslag, beskattning). — Herr Lindhagens yrkande innefattar emellertid även andra traktater än de sist nämnda. Mot hans förslag i den generella form det i motionen erhållit, kunna utan tvivel resas invändningar, vilkas betydelse motionären f. ö. — enligt vad av motiveringen framgår — själv icke förbisett. Utskottet finner dock, 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 torde alltså, såsom i herrar Edéns och Kvarnzelius' motioner ifrågasatts, böra prövas i vad mån riksdagens medverkan må kunna och böra stadgas även för politiska förbund och sådana »avhandlingar med främmande makter», vilka falla utanför nämnda områden för riksdagens nuvarande befogenhet.

2:o. *Riksdagens medinflytande vid befarat angrepp och vid fredsslut.*

Herr Lindhagen anser, att medbeslutanderätt bör tillkomma riksdagen i fråga om »viktigare avgöranden om befarat angrepp och vid fredsslut». Det må i detta hänseende anmärkas, att ett betydelsefullt sådant 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 beväringsens andra uppåd, dels därigenom att för de finansiella åtgärder, som oundgängligen måste förknippas med sådana avgöranden, kräves riksdagens medverkan (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 i likhet med 1916 års reservanter uppenbart, och utskottet anser sig liksom dessa kunna förutsätta, att en dylik samverkan också självfallet måste komma till stånd i samband bland annat med de

finansiella anstalter som nyss berörts. Riksdagens medinflytande vid dessa viktiga avgöranden torde dock, såsom herrar Edén och Kvarnzelius framhållit, böra bättre tryggas, om så befinnes lämpligt genom särskilda bestämmelser. — På den av herr Lindhagen väckta frågan om riksdagens medinflytande vid fredsslut har utskottet, då några anvisningar angående möjliga former för riksdagens medinflytande i detta avseende icke förefinnas i motionen, icke haft anledning att närmare ingå. — Det i detta sammanhang framförda förslaget om viss ändring i § 13 regeringsformen skall i annat sammanhang beröras.

3:o. *Meddelanden från regeringen till riksdagen.*

Anordningar för regelmässiga meddelanden av denna natur hava tillstyrkts av herrar Edén och Kvarnzelius. Herrar Hildebrand och Palmstierna hava uttalat sig i samma riktning och därvid särskilt påpekat lämpligheten av årliga redogörelser till riksdagen i den ena eller andra formen för vad som tilldragit sig i utrikespolitiskt avseende.

Utskottet finner, i likhet med fjolårets reservanter, tanken förtjäna allt beaktande. Vare sig sådan redogörelse skulle, såsom herr Palmstierna ifrågasätter, lämnas genom en särskild »berättelse över vad som i utrikespolitiskt hänseende sig tilldragit», eller densamma kunde tagas annan form, skulle riksdagen därmed erhålla en välbehöfvlig orientering på detta område, vilken kunde bliva föremål för diskussion och giva anledning även till kompletterande muntliga meddelanden. Utskottet erinrar, att kamrarnas arbetsordningar giva möjlighet till sammanträden även inom slutna dörrar, därest sådant försiktighetsmått prövas erforderligt, och att vid innevarande samt närmast föregående riksdag meddelanden i slutna sammankomster av båda kamrarna förekommit.

Utskottet vill i detta sammanhang instämma i herrar Edéns och Kvarnzelius' uttalande, att vad som i Sverige i detta avseende förekommit under krigstiden, icke kan anses tillfredsställande. Den nya anordning — med redogörelser till riksdagen av allmänna karaktär —, som vid början av innevarande riksdag inleddes, utgör, såsom motionärerna framhållit, ett erkännansvärt steg i rätt riktning, men ej heller då kom man till något sådant meningsutbyte, som skulle varit behöfvligt för att giva riksdagen tillbörlig inblick i regeringens uppfattning och syften. Såväl regeringens redogörelser för det utrikespolitiska läget som formerna för de sammanträden, vid vilka sådana redogörelser givas, behöva uppenbarligen — därutinnan är utskottet fullt ense med motionärerna — yttermera utvecklas och preciseras, om man därmed skall

vinna det samförstånd, som åsyftas. I sistnämnda hänseende hava motionärerna med all rätt anmärkt, att de förtroliga meddelandena av utrikespolitisk art hittills skett, icke till varje kammare för sig inom slutna dörrar, utan vid gemensamma sammankomster av ett slags enskild natur av båda kamrarnas ledamöter. Skulle denna form fortfarande komma till användning, synes det, på sätt motionärerna påpekat, önskligt, att de gemensamma sammankomsterna bliva på något sätt närmare reglerade för att kunna bättre än hittills motsvara sitt ändamål.

4:o. »*Det hemliga utskottets*» *utveckling till fast institution.*

En ombildning av de »särskilda deputerade», varom § 54 regeringsformen talar, har i samtliga nu förevarande motioner framhållits såsom en huvudpunkt i den blivande utredningen.

Herr Lindhagen hemställer om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om sådana förslag till grundlagsändringar, att riksdagen i utrikesärenden erhåller förhandlingsrätt med regeringen genom hemliga utskottets utvidgning till ett riksdagens utrikespolitiska utskott och har i följande ordalag antytt detta »utrikesutskotts» uppgift: »Det bör alltid fungera under riksdagarna och eventuellt även mellan riksdagarna, tillerkännas eget initiativ, i möjligaste mån befrias från sekretessen och samverka med riksdagen.»

Herr Hildebrand, som i väsentliga punkter har en annan uppfattning, skildrar på följande sätt formerna för »utrikesutskottets» verksamhet:

»Vid riksdagens början och slut samt däremellan, när så erfordras, lämnar utrikesministern inför utskottet en exposé över det utrikespolitiska läget, varvid diskussion kan förekomma. Konungen kan närvara vid utskottets överläggningar om utrikespolitiska angelägenheter, likaså (utom utrikesministern) statsministern eller annan statsrådsledamot, som Konungen därom anmodar (t. ex. finansministern, där fråga är om handelspolitiken). Utskottet äger hos utrikesministern hemställa om meddelanden i viss uppgiven fråga, och skall denna hemställan uppfyllas, för såvitt ej bestämda skäl till avslag förefinnas, vilka skäl skola delgivas utskottet (t. ex. om undantagsvis annan makt uppställt krav på fullständig diskretion under ett visst skede av förberedande förhandlingar). Utskottets medlemmar skola vara bundna av tystnadsplikt beträffande de frågor, som böra hemliga hållas. Granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesfrågor överflyttas från konstitutionsutskottet till utrikesutskottet, vilket får del av *alla* sådana protokoll. Huruvida särskilt hemliga protokoll undantagsvis

under någon viss tid (t. ex. under viss pågående förhandling, som annan makt begärt vara fullt diskretionär) må kunna tillbakahållas för att sedan företes, må bero på en blivande utredning; i vad mån så kan anses nödvändigt, undandraget sig mitt omdöme.»

Efter att hava dryftat vissa med det föreslagna utskottets protokollsgranskning sammanhängande frågor fortsätter motionären:

»Utrikesutskottet fungerar endast när riksdag är samlad. Att låta utskottet fortsätta sitt arbete mellan riksdagarna stöter på mycket starka principiella betänkligheter och måste bestämt avrådas. Under normala tider torde det vara fullt tillräckligt med utskottets arbete under riksdagarna, och under abnorma förhållanden torde Konungen lämpligen kunna rådföra sig med kamrarnas förre talmän, riksdagspartiernas ledare m. fl.

Då utrikesutskottet skulle få en jämförelsevis lindrig arbetsbörda, torde partiernas ledande män kunna insättas däri, alldeles oberoende av deras placering i andra utskott. Huruvida vissa kungl. propositioner och motioner böra remitteras till utrikesutskottet, bör vara beroende av utredningen. Att så bör ske i minsta möjliga omfattning synes mig vara tydligt.»

Herr Edén och Kvarnzelius, med vilka herr Palmstierna i allt väsentligt är ense, hava tänkt sig den föreslagna institutionen såsom »en fast förtroendenämnd, som regelbundet tillsättes av riksdagen, med vilken regeringen har att samråda i viktiga utrikespolitiska angelägenheter, innan dessa avgöras, och som kan fungera även mellan riksdagarna».

Utskottet anser, att vid den nu ifrågavarande tanken 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. En skillnad bör emellertid, såsom herrar Edén och Kvarnzelius framhållit, kunna göras mellan sådana ärenden, där tystnadsplikten är fullständig och ovillkorlig, och sådana, i vilka de nämnda förtroendemännen bemyndigas att, under vederbörliga garantier, kommunicera med övriga ledamöter i riksdagen. Om, såsom självfallet bör bliva förhållandet, det överlämnas åt regeringen att avgöra, i vilka fall sådan kommunikation må kunna ske, torde härav icke vara att befara några olägenheter, men väl skulle på så sätt riksdagens förtroendemän kunna bättre än hittills fylla sin uppgift att verka såsom en förbindelseled mellan regering och folkrepresentation.

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 särskilt under hänvisning till vad herrar Edén och Kvarnzelius anfört i frågan starkt betona angelägenheten därav. 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, tillsätts 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 svårösliga 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.

Såväl reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott som herrar Edén, Kvarnzelius och Palmstierna i sina nu avgivna motioner framhålla, att den riksdagens förtroendenämnd för utrikesärenden, som på detta sätt skulle skapas, bör erhålla befogenhet att fungera även mellan riksdagarna. Såsom skäl härför hänvisas till det förhållandet, att ett samråd i viktiga utrikespolitiska avgöranden mellan regeringen och riksdagens förtroendemän naturligen kan påkallas på en tid, då riksdag icke är samlad. Reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott anmärkte i detta sammanhang, att en viss motsvarighet till dylik anordning finnes redan i riksdagens fullmäktige för banken och riksgäldskontoret samt riksdagens kommitterade för tryckfrihetens vård, samt att olägenheten därav, att uppdraget för de av Konungen äskade »särskilda deputerade» enligt nuvarande bestämmelser upphör med riksdagens avslutning, under dessa senaste år gjort sig tydligt kännbar. Utskottet anser, att den blivande utredningen bör omfatta även detta spörsmål om befogenhet för det tilltänkta utrikesutskottet — eller riksdagens förtroendenämnd enligt terminologien i 1916 års reservation — att fungera mellan riksdagarna.

Det synes utskottet, att en sådan befogenhet, om den hålles inom lämpliga gränser, icke bör kunna väcka större betänkligheter än det av herr Hildebrand ifrågasatta rådförandet med kamrarnas talmän och partiledarne. Utskottet erinrar också därom, att, såsom i herrar Edéns och Kvarnzelius' motioner påpekas, en i viss mån analog anordning på hösten 1916 beslutits av tyska riksdagen, då denna gav sitt huvudutskott uppdrag att även under det riksdagen är ajournerad sammanträda till rådslag med regeringen i frågor rörande kriget och utrikespolitiken.

5:o. *Granskningen av protokoll i utrikes ärenden.*

Härom yttra herrar Edén och Kvarnzelius: »En revision bör ske av formerna för den allmänna kontrollen över utrikesledningen (genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen), med hänsyn till de luckor som nu förefinnas i denna kontroll genom bestämmelsen i regeringsformens § 105, enligt vilken utskottet icke kan infordra de

»särskilda protokoll», vilka kunna föras på grund av regeringsformens § 9, annat än i vad som rör »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser». En dylik revision har även ifrågasatts av herr Palmstierna.

Under förutsättning att i vissa fall fullständig tystnadsplikt ålägges en riksdagsdelegation anser även herr Hildebrand, att i regel alla sådana protokoll böra kunna företes till granskning. På sätt ovan omnämnts, anser han emellertid, att denna granskning bör tillkomma det nyinrättade utrikesutskottet.

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. Därvid bör givetvis hänsyn tagas till den av herr Hildebrand antydda möjligheten, att granskningen av utrikesprotokollen kunde överflyttas från konstitutionsutskottet till »utrikesutskottet». Utskottet anser dock åtskilligt tala för att det framgent såsom hittills skall visa sig ändamålsenligast, att protokollsgranskningen i dess helhet tillkommer konstitutionsutskottet.

Med avseende på ifrågavarande protokoll erinrade fjolårets reservanter till en början om 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 konstitutionsutskottet äskas endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser. Reservanterna hade 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 ansågo sig åtminstone kunna ifrågasätta, om icke hela denna anordnings lämplighet borde bli föremål för förnyat övervägande i samband med det förslag om samråd mellan regeringen och riksdagens förtroendemän, som av reservanterna förordats. Reservanterna anmärkte vidare, att det sätt, varpå konstitutionsutskottets rätt att infordra dylika protokoll — ävensom protokollen i kommandomål — nu är begränsat, i varje fall icke vore väl avvägt. Bestämmelsen att dylikt infordrande kan ske endast i det som rör »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser» gäve alltför lätt anledning till delade meningar om vilka händelser som kunna betecknas såsom »allmänt kända», och åtminstone denna begränsning av utskottets granskningsrätt syntes utan våda kunna försvinna.

Utskottet kan inskränka sig till att i alla delar instämma i det av 1916 års reservanter gjorda uttalandet.

* * *

De olika spörsmål, 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 befastande av samarbetet mellan regering och riksdag, i vilken herrar Edéns och Kvarnzelius', herr Palmstiernas och herr Hildebrands motioner utmynna. Denna hemställan, som i allo överensstämmer med andra kammarens vid 1916 års riksdag fattade beslut, har utskottet, på ovan anförda skäl, ansett sig böra tillstyrka. Detta utskottets yrkande återfinnes här nedan under punkt 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, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära förslag till sådan ändring i 13 § regeringsformen, att uttrycket »börja krig» i denna § utgår. Detta spörsmål beröres även av herrar Edén och Kvarnzelius, som anse, att regeringsformens § 13, som ger Konungen rätt att börja krig och sluta fred, bör omredigeras för att bringa paragrafen i överensstämmelse med den grundsats, vilken uttalas i en senare tillkommen grundlagsbestämmelse (regeringsformens § 74), nämligen att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än »för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp».

I likhet med reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott och med motionärerna 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 74 § regeringsformen. I full motsvarighet till denna grundsats 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 — såsom reservanterna 1916 påpekade — 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 revideringen 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 överstämmelse med den grundsats för användningen av svensk försvarsorganisation, som fått ett uttryck i nyss anförda avfattning av 74 § regeringsformen.

I enlighet med denna redan av fjolårets reservanter uttalade uppfattning gör utskottet i likhet med dessa den hemställan, som återfinnes bland yrkanden här nedan under punkt 2:o).

Herr Wavrinskys motion avser 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 grunder kunna och böra, 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. Vid 1916 års riksdag föreslog herr Lindhagen en 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).

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 för-

III. Begrän-
ning av be-
greppet kom-
mandomål.

svarsärenden, 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, enär 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 erkände alltså behovet av en närmare reglering av kommandomålen, och förstnämnda utskott avböjde ett initiativ i denna riktning från riksdagen endast med hänsyn till omöjligheten att medhinna erforderlig utredning, medan utskottet 1911 hänvisade 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.

Då frågan vid 1916 års riksdag återkom, förelåg 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. Under hänvisning till departementalkommitterades förslag avstyrkte konstitutionsutskottet motionärens hemställan, medan däremot merberörda reservanter — utan att uttala sig om kommitterades uppfattning angående det tillfredsställande i den dittills utvecklade praxis — ansågo, att i varje fall den tanke om lagfäst begränsning av begreppet kommandomål, till vilken kommitterade anslutit sig, borde 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 kvarstode tydligen det missförhållande, som framhållits av 1904 års konstitutionsutskott, nämligen att gränsen mellan kommandomål och försvarsärenden, vilka böra behandlas i statsråd, icke vore med önskvärd tydlighet angiven, vartill komme 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 förväntades kunna under närmaste tid föranleda förslag från Kungl. Maj:t, utgjorde, enligt reservanternas mening, 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, som i allo delar denna reservanternas uppfattning, får under återopande av de i reservationen anförda skäl hemställa om bifall till det av herr Wavrinsky väckta, med reservanternas yrkande och andra kammarens beslut 1916 överensstämmande skrivelseförslaget. Denna utskottets hemställan återfinnes nedan under punkt 3:o.

På grund av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner måtte i skrivelser 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.

Stockholm den 1 juni 1917.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

dels av herr *Hildebrand* vid punkt 1:o mot vissa delar av motivering-
ningen ävensom vid punkterna 2:o och 3:o;

dels av herrar *Clason*, *Bellinder*, *K. J. Ekman*, *von Geijer*, *von Bahr*,
greve *Alexander Hamilton*, *Räf* och *Andersson* i Höckerum, som ansett,
att utskottet bort föreslå riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t an-
hålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda dels under vilka former en full-
ständigare kännedom om aktuella utrikespolitiska frågor må kunna läm-
nas riksdagen, dels huruvida och på vad sätt, under bevarande av be-
tryggande garantier för upprätthållande av utrikesärendenas enhetliga
ledning och nödig sekretess därvid, ett närmare samarbete mellan re-
gering och riksdag i viktigare utrikespolitiska ärenden må kunna an-
ordnas genom utveckling av de nuvarande särskilda deputerade till en
vid varje riksdag fungerande institution, samt för riksdagen framlägga
de förslag, vartill utredningen föranleder;

dels ock av herr *Hallendorff*, som anført:

I principiellt hänseende synes mig intet vara att tillägga till de
erinringar mot representationens ingripande på utrikespolitikens område,
vilka gjordes i konstitutionsutskottets utlåtande nr 16 vid 1916 års
riksdag. Jag tillåter mig att ur detta yttrande citera följande (s. 6—7):

»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 främ-
mande 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 del-
lat 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 eljest. 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.»

Vad här utvecklats om nödvändigheten av koncentrerad ledning och om faran i delat ansvar, har denna dag lika obetingad giltighet som i följ. De exempel av skärpt parlamentarisk kontroll eller rent av meddelaktighet på detta område, som sedan dess erbjudits inom den ena eller andra krigförande staten, ha övertvägande karaktären av förtvivlade försök att med sådana metoder återställa ett förverkat förtroende och äro följaktligen svaghetstecken, ej motsatsen. Inom de båda krigförande stater, som otvivelaktigt var i sitt slag haft den livskraftigaste och sundaste politiska organisationen, England och Tyska riket, har man tydligen haft möjligheter att bevara eller t. o. m. stärka detta förtroende utan att tillgripa ytterligheten att ställa utrikesledningen under direkt parlamentarisk kontroll.

Ingen har kunnat uppvisa, att någon skärpt dylik kontroll skulle under dessa år visat sig nödvändig i vårt land. Därmed skall ej vara sagt, att alltiug hos oss befunnit sig i fullt tillfredsställande skick. Det lär ej kunna förnekas, att den bittra kritik, som under det senaste året från åtskilliga håll riktats mot ledningen av vår utrikespolitik, varit rätt oförmånlig för det lugna bevakandet av våra intressen utåt. Vid lugnare övertvägande torde det i många fall visat sig, att den kritik, som sålunda kommit till synes, byggt på oriktiga eller åtminstone osäkra förutsättningar. Detta synes mig i främsta rummet peka på ett onekligt missförhållande, nämligen att den närmare kännedomen om utrikespolitiska angelägenheter är här i landet i allmänhet alltför ringa — så ringa t. o. m. att det varit ganska lätt att skapa opinion för mycket svagt grundade yrkanden och påståenden. Verklig politisk upplysning torde vara enda vägen att råda bot härför.

För en stat, som befinner sig mitt uppe i de stora politiska brytningarna, giver sig denna upplysning i viss mån av sig självt. Det är vida vanskligare att skapa den inom en stat, där det varit ortodox åskådning, att man icke skall ha någon utrikespolitik. För närvarande torde emellertid även hos oss denna åskådning verka något föråldrad, men vi ha så länge levat under den, att det är alltför naturligt, om Sveriges folk ser något yrvaket på de stora politiska constellationerna

och väl lättvindigt annammar de slagord, som från ena eller andra sidan föras till torgs. Denna företeelse, vars sanning man svårligen lär kunna förneka, innebär en skarp varning mot alla experiment med att låta den allmänna opinionens företrädare få något slags ökat inflytande över vår utrikespolitikens ledning. Den visar samtidigt hän på den brist, som främst behöver avhjälpas, den rådande ofullständiga kännedomen om allmän utrikespolitik och om Sveriges ställning i förhållande till denna.

För att avhjälpa denna brist finnas utvägar nära till hands. Den närmaste är väl den i flere motioner förordade, att Kungl. Maj:t låte till varje års riksdag utarbeta och utdela en kortfattad utrikespolitisk översikt. Göres en dylik översikt av den senaste tidens händelser tillräckligt grundlig och sakrik, skall den på en gång bliva en värdefull handbok för alla, som genom sin ställning hava direkt beröring med aktuella politiska frågor, och en god vägledning för allmänhetens intresse. Att få densamma till stånd synes närmast vara en pänningfråga. Kungl. utrikesdepartementet torde för närvarande kunna disponera utmärkt skickade krafter för arbetet, och det bör enligt mitt förmenande betraktas såsom ett intresse av första rangen för departementet att städse hava sådana till sitt förfogande. När omständigheterna så föranleda, kunde denna översikt kompletteras genom meddelande av lämpliga aktstycken rörande aktuella frågor. Skulle därutöver inom riksdagen förefinnas önskningsar eller behov av fullständigare upplysningar på någon särskild punkt, torde tillfälle att lämna sådana, i den mån detta låter sig göra, mycket väl erbjuda sig i samband med 3:dje huvudtitelns behandling, såvida icke regeringen i enstaka fall finner lämpligt att använda formen av hemligt riksdagssammanträde.

Det är självklart, att man icke får vänta för mycket av den ökade upplysning, som på detta sätt kan vinnas. Under alla omständigheter bör den likväl kunna giva en på helt annat sätt objektiv och sakrik framställning av händelser och förhållanden, än den som för närvarande står allmänheten till buds i tidningarnas utrikesavdelningar. I samma mån, som intresset för dessa frågor växer, skall det ock bli lättare för regeringen att finna sympati och understöd för sina strävanden.

Behöves härutöver närmare kommunikation rörande utrikesfrågor mellan regeringen och riksdagen, så erbjuder vår författning åtskilliga former därför. Möjligheten av hemliga sammanträden har berörts: det bör dock betonas, att dylika i alla tider och alla stater visat sig vara ganska otillfredsställande från synpunkten av meddelade hemligheters

diskreta bevarande. En annan säkerligen mycket ofta använd form har varit förtroliga konferenser mellan regeringen och ledande män ur de olika partierna. Slutligen erbjuder tillsättandet av det s. k. hemliga utskottet en helt författningsmässig form.

Utgår man, som jag gjort, från den uppfattningen, att det viktigaste behovet för närvarande är att dels bibringa en fullständigare upplysning i dessa frågor, dels också sörja för lämpliga kommunikationsformer mellan regeringen och riksdagen, synes föga vara att begära utöver det nu anförda. De senaste åren hava gjort det s. k. hemliga utskottet till en fast och regelbundet återkommande institution. Att insätta en lagbestämmelse, om dess regelbundna förekomst, synes därför vara överflödigt och kunde även komma att motverka det önskade syftet. Det bör nämligen icke förgätas, att lagbudet vore allting annat än en säker garanti för, att detta syfte skulle uppnås. I samma mån som det gjordes till regeringens ovillkorliga plikt att år efter år konferera med dessa särskilda deputerade enligt § 54 regeringsformen, skulle frestelsen kunna bli ganska stark att hålla dem utanför ett och annat, en frestelse som ej i samma mån skulle göra sig gällande, därest man respekterade den naturliga utgångspunkten: regeringens behov av stöd från representationens sida.

Ännu mindre kan det från nu tillämpade synpunkt bli fråga om att giva utskottet något slags permanens, d. v. s. låta det existera även mellan riksdagarna. Detta är onödigt, ty dels överflödar under normala förhållanden vår utrikespolitik ej så av händelser, att regelbundna konferenser under hela året skulle vara av behovet påkallade, och dels kunde regeringen — där ett extraordinärt behov av överläggning föreläge — mycket lätt anordna en sådan konferens under hand. Men det är också vådligt, ty därmed brötes helt med den grundsats, som 1700-talets sorgliga erfarenheter förmådde lagstiftarna av 1809 att göra till trygglig regel, nämligen att inga riksdagsdelegationer utöver de rent fackliga förvaltningarna av riksbanken och riksgäldskontoret fingo existera mellan riksdagarna. Ett permanent utrikesutskott skulle lätt öppna vägen för nya liknande anspråk, och detta utskott självt skulle med all säkerhet mycket snart betrakta sig som ett litet fast ämbetsverk, ej blott med uppgift att höras och eventuellt giva råd utan även med anspråk att ingripa i ledningens detaljer.

Den uppfattning, som nu av mig framförts, är densamma, som angavs i konstitutionsutskottets citerade utlåtande nr 16 år 1916. I slutet av

detta betoner utskottet behovet av vidsträcktare utrikespolitisk upplysning (s. 12):

»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.»

Jag finner ingen anledning föreligga att nu på annat sätt än möjligen genom ett kraftigare betonande av nämnda upplysningsbehov frånträda denna uppfattning, som då gillades av riksdagens första kammare. Att vidtaga de åtgärder, som härvidlag påpekats såsom egentligen nödiga, ligger nämligen utan fråga inom Kungl. Maj:ts fulla befogenhet och kan säkerligen ske utan att något riksdagens initiativ därför behöves. Å andra sidan torde det icke skada, om den stämning, som inom riksdagen förefinnes, kommer till ett klart uttryck. Dessutom kunna vissa i detta sammanhang nödiga åtgärder påfordra någon utgiftsökning för utrikesdepartementet. I avseende på formerna för samarbetet regeringen och riksdagen emellan synas däremot inga skäl föreligga för särskild framställning.

Med stöd av det sålunda anförda tillåter jag mig yrka,

att riksdagen med avslag å de i ärendet väckta motionerna ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning, under vilka former en fullständigare kännedom om aktuella utrikespolitiska frågor må kunna lämnas riksdagen.
