

# FÖRSLAG

TILL

## GRUNDLAGSÄNDRINGAR

ÅSYFTANDE ETT NÄRMARE SAMARBETE MELLAN  
REGERING OCH RIKSDAG I  
UTRIKESPOLITISKA ANGELÄGENHETER

AVGIVET DEN 15 MARS 1919

AV

DÄRTILL UTSEDDA KOMMITTERADE



STOCKHOLM 1919

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

191217

## TILL KONUNGEN.

Genom beslut den 31 december 1918 har Eders Kungl. Maj:t uppdragit åt en kommitté, bestående av undertecknade, att utarbета förslag till åtgärder för åstadkommande och lagfästande av ett närmare sam-

arbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter ävensom förslag till sådan ändring av § 13 regeringsformen, som — förutom vad som må föränledas av förutnämnda allmänna samarbete mellan regering och riksdag i de utrikespolitiska avgöranden, vilka behandlas i denna paragraf — bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av rikets neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp.

Kommittén, vars arbete fortgått sedan den 20 sistlidne januari, får härmed i anledning av det meddelade uppdraget i underdånighet överlämna förslag till ändrad lydelse av §§ 12, 54 och 105 regeringsformen, §§ 38, 50, 55, 56 och 74 riksdagsordningen samt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen jämte motiv till dessa förslag ävensom två bilagor, innefattande, den ena avtryck av en vid 1916 års konstitutionsutskotts utlåtande nr 16 fogad historisk redogörelse för den svenska författningens bestämmelser angående utrikespolitiska ärenden, och den andra en av kommitténs sekreterare efter dess uppdrag utarbetad översikt över frågan om utrikespolitiska ärendens handläggning i vissa främmande länder.

Något förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen har icke blivit av kommittén utarbetat. Kommittén har nämligen kommit till den uppfattning, att nuvarande tidpunkt icke väl lämpar sig för upptagande av det härvid åsyftade spörsmålet om riksdagens medbestämmanderätt i fråga om krig och fred. Sedan kommittén utsetts, har inträffat en viktig tilldragelse, som tilläventyrs kan komma att utöva ett väsentligt inflytande på nämnda spörsmål. Ett stort antal stater, tillhörande den ena av de maktgrupper, som varit indragna i världskriget, har i samband med inbördes förhandlingar rörande blivande fredsslut för kort tid sedan enats om ett förberedande utkast till grundstadgar för ett natio-

nernas förbund, bestående av dessa stater jämte andra, som förutsättas komma att inbjudas att inträda i förbundet. I detta utkast åsyftas förpliktelse för varje till förbundet ansluten stat att i vissa fall — framför allt då någon medlem av förbundet bryter sina i förbundsfördraget åtagna skyldigheter i avseende å fredstillståndets bevarande — deltaga i en av förbundets centralorgan mot fördragsbrytaren inledd aktion, innefattande eventuellt även militära åtgärder. Huruvida Sverige kommer att inträda i ett förbund av denna art kan icke för närvarande med säkerhet bedömas. Men för den händelse så skulle bliva fallet, är det tydligt, att grundlagsbestämmelser, som under alla förhållanden gjorde ett militärt inskridande mot annan stat beroende av riksdagens medverkan, svårligen läte förena sig med den varje förbundsmedlem åliggande förpliktelsen att under vissa eventualiteter ofördröjligen ställa till förbundets förfogande någon del av sin krigsmakt. Att för närvarande förbereda sådana grundlagsbestämmelser kan då näppeligen vara lämpligt, utan det vill synas, som om frågan härom borde anstå till dess det visat sig, huru bestämmelserna för ett nationernas förbund slutligen utformas, och huruvida Sverige kommer att tillhöra förbundet. I sådan händelse torde böra komma under övervägande, i vad mån såväl § 13 som § 74 regeringsformen böra anpassas efter förbundsvillkoren, något som icke utesluter att samtidigt den tanke, som ligger till grund för kommitténs uppdrag, kan i visst avseende vinna beaktande, likasom denna tanke, därest det visar sig, att landet ej skulle komma att tillhöra ett nationernas förbund, då bör i hela sin omfattning upptagas till förnyat övervägande.

Vid nu angivna] förhållanden har kommittén trott sig äga anledning] att hemställa om befrielse från uppdraget att utarbета förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen. Den har ansett sig desto mer oförhindrad att förorda ett uppskov med omarbetandet av denna paragraf, som det enligt dess enhälliga mening i våra dagar måste anses

uteslutet, att Sveriges konung skulle — bortsett från de förhållanden, vilka såsom nyss antytts kunna bliva en följd av landets inträde i ett nationernas förbund — börja krig utan att genom samråd med riksdagen eller dess förtroendemän av skilda meningsriktningar förvissa sig om, att den allmänna folkmeningen finner ett dylikt steg oundvikligt.

Underdånigst

E. MARKS VON WÜRTEMBERG.

HJ. BRANTING.

FREDRIK RAMEL.

ERNST TRYGGER.

OTTO v. ZWEIGBERGK.

*Axel Brusewitz.*

Stockholm den 15 mars 1919.

---

## Förslag

till

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

Regeringsformen.

### § 12.

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

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

### § 54.

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

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

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

### § 105.

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

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

## Riksdagsordningen.

### § 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — omförmälda stadga.
2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå antingen stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte, eller ock överenskommelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.
3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälla vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av proto-

kollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans avgörande av riksdagen, avgiva yttrande, därom är i regeringsformen stadgat.

4. Utskottet tillkommer — — — vägrar proposition.

## § 50.

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

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

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

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

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



## § 55.

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

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

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

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

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

## § 56.

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

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

## § 74.

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

**Tryckfrihetsförordningen.**

## § 2.

---

4:o I grund av — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse — — — iakttagas:

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

---



MOTIV



## Motiv.

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

*Tidigare  
förslag.*

Av intresse för bedömande av de frågor kommittén har att behandla är även den ställning främmande statsförfattningar intaga i avseende å representationens deltagande i utrikespolitiska ärendens behandling. I en vid kommitténs förslag fogad, av kommitténs sekreterare på grundval av tillgänglig litteratur och vissa från de svenska beskickningarna inhämtade upplysningar utarbetad bilaga (nr 2) meddelas en redogörelse för de förhållanden, som härutinnan råda inom åtskilliga stater. Med anknytning till denna redogörelse må här lämnas vissa allmänna omdömen om de grundsatser, som utomlands göra sig gällande i fråga om parlamentens deltagande i de utrikespolitiska ärendenas handläggning.

*Ordningen  
i främmande  
stater.*

Utgår man från vad de främmande staternas grundlagar stadga rörande statsmakternas ömsesidiga befogenhet vid utrikespolitiska ärendens handläggning, visar det sig, att i allmänhet inga bestämmelser förekomma om rätt till närmare kontroll från representationens sida över

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

Grunderna till den omfattande maktbefogenhet, som i allmänhet tillkommer regeringarna i handhavandet av utrikespolitiken, äro flera och ligga långt tillbaka i tiden. På grund av historisk tradition från den absoluta furstemaktens tid hava de diplomatiska angelägenheterna länge betraktats som en regeringens speciella domän, vilken i högre grad än andra styrelsegrenar undandragits folkrepresentationens inflytande. Dessa angelägenheters ömtåliga natur, som under hittills rådande internationella förhållanden gjort en särskilt grannlaga behandling av dem nödvändig, har i och för sig bidragit att stadfästa nämnda betraktelsesätt. Även i det avseendet hava utrikesfrågorna intagit en särställning, att de ansetts mindre än andra ärenden böra indragas i de partipolitiska striderna, varigenom det starkt framträdande behovet av enhetlighet och kontinuitet i utrikesledningen kunnat tillgodoses. En traditionell strävan i denna riktning kan skönjas i de flesta länder, icke minst hos stormakterna. Den relativt ringa sakkunskap i utrikespolitiska frågor, som i allmänhet varit till finnandes hos flertalet parlamentsledamöter, har vidare helt naturligt varit ägoad att hålla dessa frågor utanför den offent-

liga diskussionen. Ej heller har intresset för utrikesärendena under normala tider varit synnerligen framträdande, och i regel ha de ställts i skuggan av de inrepolitiska frågorna.

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

I ett parlamentariskt statsskick befinner sig problemet om representationens kontrollmakt av naturliga skäl i ett helt annat läge. Representationen har här ett stadgat inflytande på hela regeringspolitiken, för så vitt som regeringen kan sägas vara ett slags utskott, sammansatt av parlamentsmajoritetens förtroendemän. Själva grundförutsättningarna för att även utrikesledningen skall vara i överensstämmelse med den i parlamentet härskande meningen föreligga här alltså. Men även om möjligheterna för representationen att påverka utrikespolitiken inom de parlamentariska författningarnas ram äro betydligt vidgade, kunna de vara mycket varierande alltefter den olikartade gestaltning, parlamentarismen erhållit i olika stater. I Frankrike med dess rikt utvecklade interpellationsinstitut och den starka ställning som utskotten där intaga — drag, vilka allmänt karaktärisera den kontinentalparlamentariska typen — kunna dessa kontrollmöjligheter utnyttjas i vidsträckt grad, vilket även skett, särskilt under tider, då den yttre situationen varit hotande, såsom under olika skeden av Marockokrisen. I England, med den utveckling kabinettsparlamentarismen där tagit, står regeringen långt mera fri från



direkt påverkan av parlamentet, och alldeles särskilt gäller detta dess ledning av utrikespolitiken, låt vara att även här möjligheter icke saknas att bringa denna under offentlig debatt.

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

Huru långt parlamentens eller deras delegationers deltagande i utrikesärendenas handläggning i verkligheten sträckt sig, är en fråga som tills vidare undandraget sig ett närmare bedömande av utanför stående. Uttalandena härom äro i varje fall föga vägledande. Bekant är, att vissa synnerligen viktiga avgöranden, såsom avtal och beslut om visst gemensamt uppträdande av de allierade makterna under världskriget, träffats av vederbörande regeringar på egen hand, utan att innehållet av dessa avtal ens meddelats representationen. Över huvud kan man i den rörelse till förmån för vidgat parlamentariskt medinflytande, som gjort sig gällande, iakttaga en bestämd strävan att undvika mått och steg, som kunde vara ägnade att förlama den önskvärda handlingskraften hos regeringen. Betecknande för det behov av enhetlig och koncentrerad ledning av utrikesangelägenheterna, som självmant gjort sig påmint, och starkast då faran varit som störst, är, att i Schweiz, där parlamentet författningen enligt har den mest omfattande befogenhet att besluta i dessa angelägenheter, regeringen genast vid krigsutbrottet erhöll en fullmakt

som medförde mycket vidsträckt handlingsfrihet. Över huvud torde kunna sägas, att man i de flesta länder behjärtat vikten av att under de särskilt allvarliga omständigheter som kriget medfört lämna regeringen det erforderliga parlamentariska stödet även på det utrikespolitiska området. Detta syfte har kraftigt befrämjats genom det undanskjutande av partimotsatserna, som i de krigförande länderna allmänt gjort sig märkbart.

I de allmänna strävandena efter medbestämmanderätt för representationen på det utrikespolitiska området har England i viss mån intagit en undantagsställning. Visserligen har en opinion även här framträtt till förmån för vidgad parlamentskontroll, och en livlig propaganda har på vissa håll drivits med tämligen vittgående yrkanden i denna riktning. Men denna opinion har knappast vunnit en större utbredning, och i varje fall har den ej förmått att praktiskt göra sig gällande. Ledande engelska statsmän hava, oberoende av partifärg, både före och efter världskrigets utbrott bestämt avvisat tanken på mera vittgående parlamentarisk inblandning i utrikesaffärerna. Den argumentation, som till försvar för denna ståndpunkt enstämmigt framförts, har gått ut på hävdandet av grundsatsen om det parlamentariska styrelsesättets oförenlighet med detaljkontroll från representationens sida av styrelsens olika grenar. En dylik kontroll på ett så ömtåligt område som det utrikespolitiska vore, har det sagts, särskilt omotiverad, ja rent av skadlig, då det här mer än annars vore farligt att splittra det ansvar som bör tillkomma regeringen ensam. Denna för engelskt statsliv karaktäristiska ståndpunkt bottnar ytterst i den rådande uppfattningen att den egentliga kontrollen över administrationen utövas av parlamentet redan i och med att dess förtroendemän innehava regeringsmakten. Sedan ministären en gång övertagit regeringen, har den så att säga fått obegränsad fullmakt att föra den i fortsättningen. Såsom ett led i den reaktion mot den extrema kabinettsparlamentarismen, som i dess hemland på sina håll framkommit, har man att se de förut nämnda med stöd av erfarenheterna under världskriget med ökad styrka framställda kraven på större möjligheter för parlamentet att följa ledningen av utrikespolitiken. Vid formuleringen av dessa krav har man dock i allmänhet ej saknat blick för angelägenheten av att låta den påyrkade kontrollen av utrikesfrågornas behandling försiggå i särskilda, av dessa frågor natur betingade former. Någon delaktighet för parlamentet eller dess utskott i själva administrationen synes ej hava åsyftats, varför de beskyllningar i denna riktning som framträtt, skjutit över målet.

*Allmänt  
uttalande av  
kommittén.*

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

Å andra sidan synes det vara oemotsägligt att utrikesärendena icke under alla förhållanden kunna hänskjutas till riksdagen att behandlas på samma sätt som andra frågor. Dessa ärenden kräva uppenbarligen i många fall en diskretion, som gör det olämpligt att framlägga dem för allmänheten eller ens för folkrepresentationen i dess helhet. Betänkligheterna häremot minskas naturligtvis i ej oväsentlig grad, om vissa just i dessa dagar starkt framträdande strävanden att omöjliggöra hemliga internationella avtal skulle krönas med framgång, något som, ej minst ur de mindre staternas synpunkt, måste anses högeligen önskvärt. Det vore dock mindre välbetänkt att redan nu bygga på förhoppningen om ett genomförande mellan alla stater av en dylik grundsats eller på dess orubbliga fortbestånd. Även bortsett härifrån är det tydligt att i ett annat hänseende, nämligen när det gäller pågående förhandlingar med främmande makt, riksdagens deltagande under vanliga former i allmänhet icke kan anses lämpligt. Att emellertid utvägar stå till buds, som göra det möjligt att, utan uppgivande av kravet på nödig diskretion, lämna riks-

dagen ett visst inflytande å alla slags utrikesärenden, hoppas kommittén kunna i annat sammanhang uppvisa.

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

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

## I.

### *Det hemliga utskottets utveckling till fast institution.*

De särskilda deputerade, som enligt § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen skola, då Konungen sådant äskar, av kamrarna utses att med honom överlägga i ärenden, som böra hemlighållas, skola jämlikt nuvarande lydelse av nämnda lagrum avgiva yttrande i de mål Konungen dem meddelar. Ursprungligen hade denna delegation — i tryckfrihetsförordningen benämnd hemliga utskottet — allenast att behandla ärenden, som ej tillhörde annat utskott, men denna begränsning borttogs vid riksdagen 1865—66 i sammanhang med den nya riksdagsordningens antagande. Förslag har en gång, vid 1905 års riksdag, varit å bane om det hemliga utskottets avskaffande. Detta förslag blev emellertid av konstitutionsutskottet avstyrkt på den grund att det vore av betydelse att en grundlagsenlig form funnes för överläggning mellan Konungen och av representationen valda ledamöter rörande ärenden, som berörde rikets säkerhet och välfärd, vartill komme att möjligheten av dylika överläggningar innebure ett ingalunda värdelöst korrektiv mot utrikespolitikens ledning i en riktning, som icke överensstämde med nationens önskningsar.

Vid riksdagarna 1916 och 1917 hörde frågan om det hemliga utskottets ställning och organisation till de spörsmål, som i första rummet gjordes till föremål för behandling i de olika förslag som då framkommo

*Historik.*

*Motioner  
1916 och  
1917.*

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

*Konstitutionsutskottet 1916.*

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

*Konstitutionsutskottet 1917.*

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

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

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

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

4:o. Nämnden borde ej utvecklas till allmän likställighet med de ständiga utskotten i avseende på organisation och arbetsätt, varför propositioner eller motioner i utrikesfrågor ej borde dit remitteras. Det

personliga samarbetet med regeringen, vilket vore huvudförutsättningen för nämndens verksamhet, finge ej äventyras.

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

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

*Kommitténs  
uttalande*

De erfarenheter som vunnits i fråga om det hemliga utskottets verksamhet torde ock, ehuru denna verksamhet i stort sett undandraget sig bedömande, kunna anses gå i den riktningen att, särskilt under kritiska tider, en samverkan mellan regeringen och en på här antytt sätt sammansatt riksdagsdelegation erbjuder beaktansvärda fördelar i avseende å landets utrikespolitik.

Nu gällande, i § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen innefattade grundlagsbestämmelser om det hemliga utskottet kunna emellertid ingalunda anses i allo tillgodose kravet på en delegation med den uppgift kommittén antytt. Det hemliga utskottet är till hela sin karaktär en tillfällig institution. Dess tillsättande är beroende på Konungens äskande och på honom ankommer även i vad mån dess verksamhet skall tagas i anspråk. Inga garantier finnas för att de deputerade hållas underrättade om tilldragelser av vikt på det utrikespolitiska området

eller ens att de i sådana ärenden, som delgivas dem, erhålla alla upplysningar, som äro nödvändiga för ett allsidigt bedömande av det dem förelagda ärendet. Ej heller förefinnes säkerhet för att de sammankallas på ett sådant stadium av en frågas behandling, att deras yttranden kunna erhålla betydelse för dess avgörande.

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

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

Ett oundgängligt villkor för att nämndens ledamöter verkligen skola kunna bilda sig ett grundat omdöme om de spörsmål, som föreläggas dem, är uppenbarligen, att de erhålla tillfälle att härom inhämta ingående kännedom. Det bör därför åligga regeringen att meddela nämnden alla tillgängliga handlingar och upplysningar. Då det är önskvärt, att nämnden därutöver erhåller den allsidiga utrikespolitiska orientering, som måste betraktas såsom en väsentlig förutsättning för att den skall kunna fylla sin uppgift, synes lämpligen kunna föreskrivas, att utrikesministern i början av varje riksdag och eljes, så ofta omständigheterna det föranleda, lämnar nämnden en framställning av det allmänna utrikespolitiska läget. Härvid böra komma i betraktande jämväl sådana förhållanden mellan främmande makter, som kunna för riket erhålla betydelse.

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

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

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

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

Vad beträffar formerna för nämndens verksamhet ligger i dess karaktär av en med regeringen rådpläggande församling att den i avseende på organisation och arbetssätt ej bör intaga samma ställning som



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

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

Vad beträffar ersättning åt ledamöterna i nämnden för inställelse till sammanträde, synes det kommittén uppenbart, att dylikt ledamotskap ej bör medföra någon ekonomisk förmån. Under pågående riksdag bör alltså ersättning ej utgå och, då riksdagen ej är samlad, allenast rese- och traktamentsersättning enligt de i §§ 12 och 23 riksdagsordningen bestämda grunder.

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

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

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

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

Det samarbete mellan regeringen och nämnden, som bör eftersträvas, synes bäst främjas, om överläggningarna i allmänhet bliva av förtrolig och tvångsfri art. Ur denna synpunkt synes vara lämpligt, att möjlighet beredes för diskussioner, som ej till sitt sakliga innehåll protokolleras. Å andra sidan kunna uppenbarligen omständigheterna vara sådana, att innehållet av ledamöternas yttranden bör upptagas i ett särskilt protokoll. Beslut därom bör kunna fattas av den, som leder nämndens förhandlingar. För att ledamöterna alltid skola vara underrättade om, att deras yttranden äro ämnade att protokollföras, bör emellertid beslutet härom förut tillkännagivas. Ledamot som själv framställer yrkande därom, bör likaledes äga rätt att få sitt yttrande taget till protokoll. Inom kommittén har varit ifrågasatt att nu antydda, av kommitténs ledamöter samfällt omfattade grundsatser rörande protokollsföringen skulle erhålla helgden av en uttrycklig grundlagsbestämmelse av innehåll, att vad ledamot av nämnden yttrat, skulle i protokollet intagas då beslut därom fattats av den, som leder förhandlingarna eller ledamoten själv därom gjort yrkande. Då emellertid inom kommittén ej uppnåtts enighet om lämpligheten av att i grundlagen intaga ett dylikt stadgande, har kommittén,

i förlitande på att sakens natur skulle leda till protokollsföringens anordnande enligt nu angivna principer, trots sig kunna stanna vid att här uttala sin uppfattning i ämnet.

## II.

### *Riksdagens ställning till traktater med främmande makter.*

#### *Historik.*

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

#### *Reformyrkanden vid riksdagarna 1916 och 1917.*

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

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

Vid 1916 års riksdag ställde sig konstitutionsutskottets majoritet avisande mot de vid nämnda års riksdag väckta motionerna i ämnet, varemot

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

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

*Kommitténs  
uttalande.*

Vid sidan av nu omnämnda slag av överenskommelser finnes emellertid en betydelsefull grupp av internationella avtal, vilkas ingående hittills obestridd ansetts ligga i Konungens hand. Hit höra t. ex. skiljedomskonventioner, överenskommelser av folkrättslig natur samt rent politiska traktater. Det ligger i öppen dag, att sådana överenskommelser kunna för landet medföra förpliktelse av den största vikt. I enlighet med den allmänna ståndpunkt kommittén i det föregående tillkännagivit i fråga om behovet av parlamentarisk medverkan på det utrikespolitiska området anser kommittén, att i regel sådana överenskommelser med främmande makter, som äro av större vikt, böra underställas riksdagen, änskönt de ej äro att räkna till en kategori, där riksdagen enligt regeringsformen redan nu har medbestämmanderätt. Beslut om avtal i mindre viktiga ämnen, exempelvis åtskilliga sådana spørsmål som tillhöra

Konungens administrativa lagstiftningsområde, böra däremot fortfarande kunna avgöras av Konungen ensam.

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

Undantagsvis kan även inträffa, att ett ämne, som utgör föremål för en ifrågasatt överenskommelse, är av den grannliga natur, att ur sådan synpunkt starka betänkligheter måste göra sig gällande mot att överenskommelsen framlägges för riksdagen och därigenom vinner offentlighet. Visserligen hava under senaste tid starka krafter gjort sig gällande till förmån för genomförande av grundsatsen om undantagslöst offentliggörande av traktater, och det utkast till grundstadgar för ett nationernas förbund som helt nyligen blivit bekantgjort från konferensen i Paris innehåller en bestämmelse om publicerande av alla överenskommelser mellan stater, som från början tillhöra förbundet eller sedermera inträda däri. Utan tvivel vore det ur världsfredens och den mellanfolkliga rättsordningens synpunkt önskvärt, om en sådan princip kunde vinna tillämpning. En förutsättning härför synes dock vara, att principen genomföres i alla stater. För dem, som stå utanför en sammanslutning av den art, som här avses, synes regeln om förbehållslöst publicerande av inter-

nationella överenskommelser vara förknippad med obestridliga vådor och olägenheter. Förhållanden låta lätt tänka sig, som göra det angeläget för sådana stater att till försvar mot ett överhängande angrepp från annan, utanför förbundet stående makt ingå överenskommelser, som ej äro avsedda att offentliggöras; och även bortsett från dylika försvarsförbund kan det bliva ofrånkomligt att sluta avtal, vilkas omedelbara offentliggörande skulle vara skadligt för landet. Ifrågasättas kan måhända även, huruvida det ens för stater, som ingå i en sådan omfattande men likväl ej universell sammanslutning, som för närvarande förberedes, skall visa sig möjligt att definitivt antaga en regel om offentliggörande, vilken skulle medföra att, i händelse två eller flera sådana stater skulle finna nödvändigt att ingå en överenskommelse till skydd mot en stat som står utanför sammanslutningen, överenskommelsens innehåll bleve känt icke allenast för övriga till förbundet hörande stater utan även för den, mot vilkens eventuella överfallsplaner den vore riktad.

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

I enlighet med vad nu anförts har i den av kommittén föreslagna avfattningen av § 12 regeringsformen intagits såsom regel att, när en överenskommelse angår fråga, som riksdagen enligt regeringsformen äger att allena eller med Konungen avgöra, eller som, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, den skall framläggas för riksdagen till godkännande, men att, om i något fall statens intresse kräver, att en viktigare överenskommelse, som ej angår fråga inom området för riksdagens avgörande, avslutas utan riksdagens godkännande, detta må ske, sedan utrikesnämnden haft tillfälle att yttra sig. I paragrafen har därjämte, till förebyggande av internationella svårigheter, som kunna tänkas uppstå i anledning av grundlagens principiella men likväl ej fullständigt genomförda krav på riksdagens medverkan vid traktatsslut, intagits föreskrift, att i sådana fall, där en överenskommelse finnes böra föreläggas riksdagen, i densamma skall intagas uttryckligt förbehåll, att riksdagens godkännande utgör förutsättning för överenskommelsens giltighet.

Det behöver knappast framhållas, att de föreslagna bestämmelserna, ehuru icke baserade på Sveriges inträde i ett nationernas förbund med

stadgar av förut antydda innehåll, dock på intet sätt utgöra hinder för rikets anslutning till förbundet.

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

### III.

#### *Granskningen av protokoll i utrikesärenden.*

##### *Historik.*

I samband med förslag om utrikesärendenas överflyttande från ministeriell konselj till handläggning i allmänt statsråd hade i riksdagen vid upprepade tillfällen framställts yrkanden att konstitutionsutskottet skulle i fråga om granskning av protokoll i utrikesärenden erhålla en mera omfattande rätt än som innebars i det stadgade § 105 regeringsformen innehöll om utskottets befogenhet att, i vad rörde allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser, infordra protokoll i ministeriella ärenden. Genom grundlagsändring 1909 blev ock utskottets granskningsrätt utsträckt till samtliga protokoll i utrikesärenden. Emellertid infördes i § 9 regeringsformen en bestämmelse om förande av särskilt protokoll i utrikesärende, vars hemlighållande krävdes av rikets säkerhet eller andra

synnerligen viktiga skäl; och i fråga om dylika särskilda protokoll bibehölls i § 105 den för ministeriella protokoll förut gällande regeln, att de finge infordras endast i vad rörde allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser.

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

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

De tvivelsmål, som yppats rörande tolkningen av det i § 105 regeringsformen innefattade förbehåll i fråga om konstitutionsutskottets rätt att utbekomma sådant särskilt protokoll, som avses i § 9, gälla dels förutsättningarna för att en av utskottet uppgiven händelse är att betrakta såsom »allmänt känd», dels Konungens rätt att avgöra, huruvida dessa förutsättningar föreligga i fall, då konstitutionsutskottet för sin del funnit tillräckliga skäl för handen att begära utfäendet av protokoll, vars hemlighållande förordnats. Till undvikande av de olägenheter, som nämnda osäkerhet kan medföra, har kommittén föreslagit sådan ändring av § 105 regeringsformen, att konstitutionsutskottet må kunna äska särskilt protokoll, som i § 9 regeringsformen omförmäles, i vad angår visst av utskottet uppgivet mål. Det för närvarande stadgade villkoret att protokollet bör röra en allmänt känd händelse skulle alltså bortfalla, vilket innebär en utvidgning av utskottets rätt i avseende å protokolls infordrande. Med den åsikt kommittén hyser om nödvändigheten av att i vissa fall tystlåtenhet iakttages rörande utrikespolitiska spørsmål, vilken åsikt i annat sammanhang närmare utvecklats, har kommittén emel-

*Kommit-  
téns utta-  
lande*



lertid funnit det i sammanhang med nämnda förändring böra uttryckligen stadgas, att Konungen äger pröva, huruvida hinder alljämt möter att bifalla av konstitutionsutskottet framställd begäran att utfå särskilt protokoll. De betänkligheter mot Konungens prövningsrätt i detta hänseende, som kunna göra sig gällande, torde i väsentlig mån minskas, om, såsom kommitténs förslag innebär, riksdagen genom sina förtroendemän i utrikesnämnden erhåller tillfälle att taga del av alla viktigare utrikesärenden och följaktligen även av de åtgärder, som avhandlas i särskilt protokoll. Det synes stå i god samklang med nämnda institutions upprättande och de befogenheter, som tilldelats densamma, att ärenden, som äro av den natur, att de i utrikesnämnden behandlats under tystnadsplikt — något som måste antagas vara fallet med de i särskilt protokoll upptagna ärenden — icke utan vidare må underkastas en granskning, som tilläventyrs kan utmynna i deras bringande inför offentligheten. När begäran framställes om utfående av ett särskilt protokoll, måste en prövning av frågan, sådan den då föreligger, äga rum från regeringens sida. En garanti för att därvid icke utan tvingande skäl intrång göres i konstitutionsutskottets granskningsrätt utgör den av kommittén föreslagna bestämmelsen, att av utskottet begärt protokoll ej må av Konungen vägras utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet.

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

#### IV.

##### *Meddelanden från regeringen till riksdagen.*

###### *Historik.*

I de strävanden att åvägbringa närmare kontakt mellan statsmakterna ifråga om de utrikespolitiska ärendenas handläggning, som hos oss under världskriget gjort sig gällande, har även ingått kravet på regelmässiga meddelanden i dessa ämnen från regeringen till riksdagen. Vid riksdagarna 1916 och 1917 väcktes sålunda förslag om utarbetande på regeringens initiativ av utrikespolitiska årsberättelser, vilka för riksdagen och allmänheten kunde giva en samlad bild av Sveriges relation till främmande makter, ävensom utgivande av s. k. »blå böcker» rörande utrikesärenden av större intresse. Vidare framhölls att muntliga fram-

ställningar i dessa ämnen till riksdagen, offentliga eller konfidentiella, oftare borde ifrågakomma.

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

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

*Kommitténs  
uttalande.*

En annan utväg att lämna upplysningar angående den utrikespolitiska ställningen är att, då en fråga av större vikt rörande rikets förhållande till främmande makt är å bane, en särskild redogörelse för växlade noter och andra handlingar tryckes och framlägges för allmänheten. Dyliga »blå böcker» äro utomlands vanliga och hava även hos oss förekommit, senast vid ett par tillfällen under världskriget.

I fråga om nämnda slag av redogörelser anser kommittén det förjäna tagas i övervägande, huruvida icke utgivandet av sådana bör återupptagas. Vad särskilt beträffar årsberättelser av sådan art som de av utrikesdepartementet tidigare utgivna, vill kommittén framhålla att de med ett något förändrat program otvivelaktigt kunna bli till nytta. Något

stadgande i grundlagen om utgivande av dylika periodiska publikationer kan dock enligt kommitténs mening icke anses påkallat. Det må här endast i förbigående anmärkas, att med den förändrade organisation, som utrikesdepartementet tilläventyrs kommer att erhålla i anledning av senast avgivna förslag i ämnet, det torde låta sig göra att utan annan särskild utgift för statsverket än tryckningskostnaden åstadkomma publicerande av här ifrågavarande periodiska redogörelser. Ej heller i fråga om utgivandet av »blå böcker» i fall som tilldraga sig särskilt intresse äro enligt kommitténs åsikt några konstitutionella föreskrifter erforderliga. Ombesörjandet av dylika publikationer torde i varje särskilt fall böra ankomma på regeringens omprövning.

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

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

Då det visat sig angeläget, att även andra frågor av större allmänt intresse än de utrikespolitiska, exempelvis ärenden rörande folkhushållningen, kunna bliva föremål för redogörelser i nyss antydda former från regeringens sida, synes ej lämpligt att inskränka bestämmelserna om här ifrågavarande meddelanden att omfatta endast utrikespolitiska ämnen.

Vilken statsrådsledamot bör framföra meddelande av ett eller annat slag, torde böra bero av Konungens förordnande. I avseende å medde-

landen, som röra utrikespolitiken, ligger det naturligtvis närmast till hands, att deras framläggande uppdrages åt ministern för utrikes ärendena.

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

**BILAGOR**

## **Historisk redogörelse för den svenska författningens bestämmelser angående utrikespolitiska ärenden.**

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 krigsförklaringar 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 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 borde äga makt att allena göra förbund med främ-

mande 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 handels-traktater även borde tillkallas statssekreteraren för handels- och finans-ärenden 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 av den ämbetsman inhämtas, vilken av dessa ärenden kunde anses äga den närmaste kännedom, och att utskottet ansett dessa traktater icke vara av den skyddande 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 handels-traktater 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 hovkanslaren »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 konstitutionutskottet ett tillägg till § 12, innehållande att avhandlingar och förbund finge av Konungen slutas, sedan han hört statsrådets *samtliga* ledamöter.

Utskottet utgick från att den skyndsamhet, 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 Sverige 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 satsrådsledamot. 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, lärer 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 det samma 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 värdet och vikten 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 **■**tällning till varandra klarare och att således exempelvis ett förbund



till gemensamt försvar, uppgjort i strid mot denna känsla, skulle kunna medföra oberäkneliga 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 autaga, komma att inflyta bestämmelser, vilka falla inom området för svenska riksdagens beslutanderätt, vare sig i frågan 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 till-

styrkas, 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 avslogs 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 statsminister-ämbetets inrättande och innebärande att statsministern skulle vara det statsråd, som jämte utrikesministern skulle närvara i den ministeriella konseljen.

Vid 1876 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 på 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 följa, att hela statsrådet jämlikt 8 § regeringsformen måste höras i fråga om fördrag, som beröra nu angivna fall.

Med fog lär vi 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 som 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 jämté 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 1881 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 gunder, 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 rönt 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 författningsenliga 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 överenssstämmelse 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 övertvägande 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 vilken kan då avgöra, om den regent, som först eller den som sist låter sina trupper marschera, är den angripande, eller, såsom bägge i sina manifest bevisa, den sig försvarande? Vilken kan avgöra, om den regent, som personligen förolämpar den andre, eller denne, som med vapen hämnar sig, är den verkliga

*K. U. vid  
1809 års  
riksdag.*

fredsstöraren? 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 tvenne 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 rikens 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 merendels 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 motiven till regeringsformen synes lagstiftarens mening med uttrycket 'skäl och omständigheter' hava varit 'krigsanledningarne'. 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 han, efter att hava återgivit lydelsen av § 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

*K. U. vid  
1911 års  
riksdag.*



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 befinnas 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 gårdar 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 Ko-

nungen i statsrådet och efter utfärdande av riksdagskallelse rikets krigsmakt eller någon del därav ställes 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 grundlagsstiftare 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 behöfliga — 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 kontrasignerar 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 ifrågasvarande 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 uppbåd 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

\* Se motsvarande § 28 i 1914 års värnpliktslag.

ej är samlad eller snart sammanträder, låter utfärda riksdagskallelse. Det andra uppådet 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 behöfelig».

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. Nämda 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 retortion 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 framstälts 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 tidigare 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 grannlaghetshänsyn 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 all-

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

Mera tvivelaktigt är spørsmålet, 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

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

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 känd.

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. sadana som förts under pågående riksdag, kan dock ej påvisas. I praxis har utskottet ej sällan äskat 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 borttogs 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 riks-



dagsordningen § 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 riksdagens granskning, möjligheten för regenten att till hemligt utskotts bedömande hänskjuta en utrikespolitiken rörande fråga av större betydenhet 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 önsknings.»

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 unionstidens 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—1858, 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. Handelstraktater 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 avläto 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 neutralitetsförklaring, 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 itali-

enska 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 behandling 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 interPELLERADES 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 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 be-fästade av de åländska öarna (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 För-  
enta 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 öpp-  
nar möjlighet för konstitutionsutskottet att t. ex. i sammanhang med  
granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesärenden äska muntliga eller  
skriftliga upplysningar från utrikesdepartementet.

---

## **Översikt över frågan om utrikespolitiska ärendens handläggning i vissa främmande stater.**

### **Danmark.**

Danska grundlagen medgiver icke åt riksdagen någon befogenhet att deltaga i avgörandet av utrikes angelägenheter utöver vad i dess § 18 stadgas om riksdagens samtycke till avstående av någon del av landet eller ingåendet av förpliktelse, som förändrar de bestående statsrättsliga förhållandena. Denna sista bestämmelse har emellertid tolkats så vidsträckt, att man t. ex. i fråga om ratificerandet av Haagkonventionerna samt de med åtskilliga länder avslutade skiljedomstraktater inhämtat riksdagens samtycke, då de ansetts i viss mån beröra rikets suveränitet.

Någon rättslig befogenhet till preventiv kontroll över utrikesärendenas behandling tillkommer icke riksdagen och kan ej heller sägas ha beretts densamma genom den anordning, som i anledning av världskriget vid sidan av författningen träffats för att initiera riksdagen i regeringens förehavanden. I sådant syfte har, närmast efter svenskt mönster, av båda tingen gemensamt tillsatts ett utskott, som består av fem representanter från vardera av de fyra politiska partierna. Detta utskott tjänar endast som ett förbindelseled mellan regering och riksdag av rent informativ karaktär, så att någon diskussion av frågorna där icke förekommer — lika litet som vid de tillfällen då utrikesministern stundom brukar avge redogörelse för viktigare ärenden inför riksdagens till gemensamt hemligt möte samlade kamrar.

Härtill må endast erinras om, att till stärkande av den garanti, som ligger i det parlamentariska styrelsesättet och vilken man i och för sig på politiskt ledande håll i Danmark i det stora hela synes finna tillräcklig, hösten 1916 vid tiden för de Västindiska öarnas avyttrande en utvidgning gjordes av själva regeringen — som är bildad av det radikala

partiet — genom inkallande av en representant för vart och ett av de övriga partierna såsom kontrollministrar utan portfölj. Denna anordning har dock sedermera övergivits.

---

## Finland.

Efter Finlands självständighetsförklaring har ledningen av utrikespolitiken liksom andra statsärenden 'självfallet legat i den finska regeringens hand, och de olika förslag till regeringsform som tid efter annan framlagts innehålla härom särskilda stadganden. Med förbigående av de tidigare förslagen må här anföras de bestämmelser angående statsmakternas ömsesidiga befogenheter i utrikesspörsmål, som ingå i det sista, av lantdagen den 8 okt. 1918 godkända förslaget till regeringsform för Finland. § 19 i nämnda förslag stadgar följande:

»Angående Finlands förhållande till främmande makter bestämmer konungen, dock sålunda, att fördrag med utländska makter böra godkännas jämväl av riksdagen, för så vitt de innehålla stadganden, vilka enligt konstitutionen sådant erfordra.

Konungen må ej börja krig utan riksdagens samtycke, men äger i händelse av fientligt anfall eller, därest sådant uppenbart hotar, vidtaga nödiga åtgärder till rikets försvar. Fredsfördrag erfordrar riksdagens godkännande».

Konungen har alltså ensam beslutanderätt ifråga om alla fördrag med främmande makt, som ej beröra frågor, där grundlagen tillerkänner riksdagen beslutanderätt. Rörande rätten att börja krig hade det av regeringen framlagda förslaget ursprungligen det kortare stadgandet, att »konungen må ej börja anfallskrig utan riksdagens samtycke», vilket stadgande på initiativ av grundlagsutskottet ändrades till det ovan anförda.

Genom lag av den 22 okt. 1918 gjordes det tillägg till lantdagsordningen § 35, att vid varje lagtima lantdag skall tillsättas ett utskott för utrikesärenden, bestående liksom lantdagens övriga utskott av minst 16 medlemmar. Förslaget härom väcktes av lantdagens stora utskott, vilket dock ej närmare motiverade detsamma. Ifrågavarande utrikesutskott torde emellertid icke satts i tillfälle att följa utrikespolitiken eller utgjort ett organ för utrikespolitisk verksamhet mellan regeringen och lantdagen, utan har regeringen, då den velat överlägga med lantdagen i

utrikespolitiska frågor, valt den formen för samverkan, att den brukat under hand överlägga med på officiell väg sammansatta delegationer för lantdagsgrupperna.

### Norge.

Huvudstadsgandet i Norges grundlov rörande konungens befogenhet i utrikespolitiska angelägenheter återfinnes i § 26, vilken lyder: »Kongen har Ret til at sammankalde Tropper, begynde Krig och slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og mottage Gesanter». Den vidsträckta makt som härigenom tillerkännes regeringen är närmast jämförlig med den rätt, som i berörda avseende enligt regeringsformen §§ 12 och 13 tillkommer Sveriges konung. Liksom de svenska grundlagsbestämmelserna äro emellertid motsvarande norska att tolka med vederbörlig hänsyn tagen till den begränsning i Kungl. Maj:ts rätt att ensam reglera förhållandet till främmande makter, som föranledes av stortingets lagstiftnings- och finansmakt. I avseende på konungens rätt att börja krig och förfoga över landets krigsmakt tillkomma dessutom vissa inskränkande bestämmelser i grundloven § 25. Konungen har enligt denna högsta befälet över rikets krigsmakt, som icke får förökas eller förminskas utan stortingets samtycke. Den får icke överlätas till främmande makts tjänst, och främmande krigsfolk får ej, med undantag av hjälptrupper mot fientligt anfall, indragas i riket utan stortingets bifall. Vidare får ej Norges här och flotta användas till angreppskrig utan stortingets samtycke, vilket likaledes fordras för att lantvärnet och övriga trupper, som icke räknas till linjetruppena, skola kunna användas utanför landets gränser.

Vad som här stadgas om stortingets beslutanderätt vid anfallskrig måste sålunda i viss mån anses upphäva den oinskränkta rätt att förklara krig, som § 26 medger konungen. Till linjetruppena räknas enligt lag (1909) de tolv första årsklasserna av de värnpliktiga.

Såsom av grundlovens ovan anförda § 26 framgår, hör den norska författningen — i likhet med den svenska — till de få undantagen bland alla länders statsförfattningar, vilka i princip reservationslöst stadga rätt för konungen att ingå överenskommelser med främmande makter, utan att samtidigt uttryckligt förbehåll göres för sådana överenskommelser, vilka genom sitt innehåll helt eller delvis falla inom riksdagens kompetensområde. Att detta förhållande ej får fattas så, att konungen



vid avslutande av traktater är fritagen från att taga hänsyn till vad grundlagen i övrigt föreskriver om stortingets rätt och makt är förut anmärkt. Frågan hör emellertid till dem, varom i detaljerna meningarna äro ytterst skiftande. Det har därför sitt intresse, icke minst med hänsyn till den indirekta belysning, som därigenom faller även över frågans läge i svensk statsrätt, att taga del av vad den norske statsrättsläraren professor *Bredo Morgenstjerne* inämnda avseende har att anföra för Norges vidkommande (*Lærebog i den norske Statsforfatningsret*, s. 619 ff.).

Spörsmålet om konungens makt att avsluta traktater ger enligt anförda författare upphov till två frågor: för det första i vilken utsträckning konungen är kompetent att genom fördrag med främmande makt förplikta den norska staten, och för det andra i vilken utsträckning han är konstitutionellt förpliktad att söka stortingets medverkan, innan staten definitivt pålægges en dylik förpliktelse.

Vad den första frågan beträffar blir svaret det, att konungens i författningensliga former avslutade fördrag i regel måste anses bindande för staten, så vida i grundlagen ingen uttrycklig inskränkning i hans förpliktande befogenhet i detta avseende kan påvisas. Avgörande för detta resultat är, att § 26 i grundlagen utan inskränkning eller reservation beträffande nödvändigheten av en medverkan från stortingets sida överlämnar den fördragsslutande makten åt konungen. Detta måste nämligen enligt sakens natur uppfattas så, att de av konungen utan förbehåll avslutade fördragen alltid äro förbindande för staten, för så vitt de nödiga formerna, i vilka konungen över huvud kan uppträda som statschef, blivit iakttagna, och om traktaten i fråga genom sitt innehåll icke går ut på något, som grundlagen förbjuder. Denna sista inskränkning i kompetensen är en nödvändig följd därav, att då grundlagen obetingat förbjuder att något sker, t. ex. att landets krigsmakt överlåtes till tjänst i en främmande stat, och alltså därmed förvägrar statsorganen varje befogenhet att häröver fatta ett giltigt beslut, så vore det en uppenbar motsägelse, om grundlagen samtidigt åt ett av statsorganen medgäve befogenhet att förplikta staten till att företaga dylika grundlagsstridiga handlingar. En liknande inskränkning måste konungens kompetens anses vara underkastad, då grundlagen fullständigt utesluter honom från det ena eller andra slaget av maktbefogenhet och, såsom fallet t. ex. är ifråga om naturalisation, överlämnar densamma åt stortinget. Å andra sidan kan man ej gå längre i inskränkning av konungens kompetens, och enkannerligen kan man ej antaga att en traktat icke skulle vara förpliktande för staten blott på den grund att konungen vid avslutandet av densamma så tillvida överskridit sin författningensliga rätt, att han underlåtit att för-

säkra sig om en sådan medverkan av stortinget, vartill han vore förpliktad på grund av de dispositioner, som fördraget skulle komma att nödvändiggöra.

Av det ovan sagda framgår, att det väl är konungens författningsenliga plikt att vid avslutandet av ett fördrag, vars genomförande tarvar stortingets medverkan, på förhand försäkra sig därom eller göra fördragets giltighet beroende av stortingets bifall. Har konungen emellertid försummat denna plikt, så är följderna däraf, att fördraget det oaktat är förbindande för staten, den, att stortinget å sin sida är förpliktad att lämna sin medverkan, t. ex. att antaga den lag eller bevilja det penningbelopp, som för fördragets genomförande befinnes nödvändigt. Försummelser från konungamakts sida av nu antydda art kunna endast beivras på det sätt, att konungens rådgivare ställas till ansvar för sina avgivna råd.

Vad beträffar den andra ovan uppställda frågan, nämligen konungens författningsenliga rätt inåt, i förhållande till stortinget, så måste det utan vidare anses klart, att denna rätt ej kan sträcka sig så långt som hans förpliktande kompetens utåt. I alla fall, då grundlagen över huvud förklänat stortinget beslutanderätt, såsom i frågor rörande lagstiftning och beskattning, är man berättigad att utgå ifrån, att denna stortingets grundlagsenliga beslutanderätt skall upprätthållas även då avgörandet sker i den formen, att staten traktatsenligt förbinder sig till den ena eller andra åtgärden. Härav följer, att konungen i alla andra fall, d. v. s. sådana, där han har rätt att genom en kungl. resolution träffa ett avgörande, är konstitutionellt oberoende att på egen hand träffa överenskommelser med främmande makter. Detta gäller t. ex. frågor, som röra erkännandet av nya stater, Norges neutralitet, förpliktelse att icke avstå norskt territorium till främmande makt, behandlingen av sjuka och sårade i krig o. s. v.

Nämnas må att integritetstraktaten av den 2 nov. 1907 på grund av sitt innehåll kunde avslutas av konungamakten utan att föreläggas stortinget till godkännande. I traktaten fanns ej heller något förbehåll om sådant godkännande intaget. På grund av dess stora politiska betydelse uppsköt dock konungen ratificerandet av densamma, till dess stortingets bifall inhämtats.

Ehuru Norges grundlov sålunda ej stadgar medbeslutanderätt för stortinget ifråga om traktater, innehåller den dock bestämmelser, som ge stortinget rätt att få del av dessa. Detta gäller även på vissa villkor hemliga överenskommelser, vilkas tillvaro förutsätts i grundlagen. Handläggningen av utrikes spörsmål sker i vanligt statsråd, där protokoll föres över alla ärenden, som avhandlas. Dock kunna, liksom i Sverige, diplomatiska ärenden, vilka i statsrådet beslutats skola hemlighållas, in-

föras i särskilt protokoll (grundloven § 30). Rörande stortingets rätt att få del av dessa sistnämnda protokoll och utrikesfrågor över huvud stadgar grundloven § 75, mom. f. och g., följande:

»Det tilkommer Storthinget : . . . .

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 Komite, bestaaende af 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.»

Av dessa stadganden framgår, att i princip alla traktater och förbund, som avslutats med främmande makter, skola framläggas för stortinget. Förhandlingsformerna äro därvid de vanliga; dock kan stortinget naturligen begagna sin rätt (enligt grundloven § 84) att företaga dessa frågors behandling inom lyckta dörrar, vilket ofta torde vara fallet. Vidare framgår, att alla hemliga utrikesärenden, vare sig det är fråga om de ovannämnda särskilda protokollen eller hemliga klausuler i en traktat, skola hänskjutas till behandling av en bland odelstingets medlemmar vald niomannakommitté. Denna behandling kan överlämnas åt den s. k. protokollskommittén, som har att granska statsrådsprotokollen, men kan även uppdragas åt en särskild kommitté, som alltså får karaktären av ett slags utrikesutskott. Detta har sig tystnadsplikt ålagd. Enligt stortingets arbetsordning § 9 har utskottet, för såvitt i överensstämmelse med ovan anförda stadgande i grundloven § 75 meddelande skall göras odelstinget, att till detsamma avgiva utlåtande i frågan. Utlåtandet tillställs odelstingets president, men får ej offentliggöras utan att odelstinget fattat beslut därom. Samma regel gäller innehållet av de till odelstinget överlämnade handlingarna i ärendet. Även odelstingets medlemmar äro sålunda förpliktade till tystnad, såvida icke tinget annorlunda beslutat.

Möjlighet finnes alltså för en enda medlem av utskottet att få hemliga protokoll eller traktater bragta inför odelstinget, och det står detta fritt att besluta deras offentliggörande. För att denna möjlighet skall kunna förverkligas fordras dock, att förslag framställas om åtal in-

för riksrätt eller om något slags misstroendevotum av odelstinget. »Det er altsaa ikke nok, at vedkommende ønsker blot at øve kritik i Odels-thinget i sin almindelighed. Det kræves, at Forslaget skal gaa ut paa, at det i det mindste skal fremkomme en udtalelse fra Odelstinget». (Konstitutionskomiteens Indst. 1910, S. XXXXVI, s. 14). Den rätt som tillkommer utskottets medlemmar att begära sammanträde av odelstinget för behandling av ovan berörda frågor torde emellertid ännu aldrig i verkligheten ha blivit tillämpad.

Hela frågan om stortingets medverkan i utrikespolitiska angelägenheter bör emellertid ses mot bakgrunden av det i Norge fullt genomförda parlamentariska styrelsesättet, vilket ju kräver en förtroendefull samverkan i alla frågor mellan regering och representation. Denna samverkan har under världskriget tagit olika former. Sålunda ha alltsedan krigets början förekommit stortingssammanträden inom slutna dörrar med förtroliga meddelanden från regeringen och därtill anknutna meningsutbyten. Regeringen har även under de första krigsåren och särskilt under hösten 1916, då på grund av fiskeavtalet med England och den norska u-båtsresolutionen Norge hade kommit i ett ganska kritiskt förhållande till Tyskland, åtskilliga gånger rådgjort i utrikespolitiska frågor med stortingets presidenter samt partiledarna.

Det visade sig emellertid av flera skäl önskvärt att i fråga om regeringens samarbete med representationen komma till ett fullt lagfäst förhållande, och i trontalet vid 1917 års storting bebådades också förslag om tillsättande av ett slags utrikesutskott. Vid stortingets möte den 20 januari 1917 väckte regeringspartiets ledare, stortingenspresidenten Mowinkel, muntligt förslag om att »stortinget skulle nedsätta en specialkommitté på 17 medlemmar, vilken skulle hava till uppgift att tillsammans med regeringen dryfta landets utrikespolitiska ställning och andra i förbindelse därmed stående frågor.»

Efter en i flera hänseenden upplysande debatt beslöt stortinget mot en röst att bifalla förslaget. Beträffande innebörden av detta beslut framgår av nämnda debatt, att det allmänt förut-sattes såsom självklart, att regeringen måste behålla själva ledningen av utrikespolitiken och fatta de avgörande besluten. Men å andra sidan framhölls från olika sidor, att kommittén skulle intaga en självständig ställning såsom ett stortingets organ, med rätt att hålla sammanträden när den så funne nödigt, att själv tillsätta sina funktionärer, ja att, om ett ärende befundes vara av beskaffenhet att stortingets mening borde inhämtas, förelägga detta ärende för tinget. Särskilt betonades, att kommittén ej blott skulle få sig förelagda meddelanden och akter rörande

vad som redan passerat i norsk utrikespolitik, utan framför allt överlägga om uppkommande frågor med regeringen, *innan* denna toge position, och alltså verka såsom rådgivare åt regeringen.

Den utrikeskommitté, som man sålunda beslöt tillsätta, utsågs kort därefter och har även tillsatts vid 1918 och 1919 års storting.

Rörande nämnda utrikeskommittés hittillsvarande verksamhet har allmänna intrycket i Norge varit, att kommittén fungerat tillfredsställande, att samarbetet mellan regeringen och densamma varit gott, och att detta samarbete i de frågor, som varit uppe, stärkt regeringens ställning gent emot utlandet. Det är att märka, att det är endast viktigare utrikespolitiska frågor, som förelagts kommittén, och att den intet haft att göra med den stora massan av löpande ärenden eller frågor av mindre principiell betydelse. I regel har det varit brukligt att på förhand meddela kommittén uppkommande viktigare frågor, men understundom har det ej varit möjligt på grund av ärendets brådskande natur att på förhand sätta sig i förbindelse med kommittén, och i sådana fall har blott meddelande lämnats om vilka åtgärder som vidtagits. I övriga fall har i regel regeringen på förhand tagit ställning till frågan och då antingen angivit sin mening sålunda, att regeringen bestämt sig för den eller den ståndpunkten, eller också att regeringen är mest böjd för den eller den ståndpunkten. I senare fallet kan man tänka sig en möjlighet för att regeringen på grund av diskussionen ändrat ståndpunkt. Endast om tiden icke medgivit regeringskonferens på förhand, anföres icke regeringens ståndpunkt, men i så fall tillkännagives i alla händelser utrikesministerns eller utrikesdepartementets ställning.

I kallelserna till kommitténs sammanträden meddelas icke vilka ämnen som skola behandlas, och ej heller lämnas på förhand någon redogörelse rörande frågorna, utan denna redogörelse sker endast genom ett muntligt referat vid kommitténs sammanträden, lämnat av utrikesministern eller av någon av utrikesdepartementets tjänstemän. Utrikesministern har dessutom upprepade gånger delgivit kommittén inkommande skrivelser och rapporter från vederbörande beskickningar, så att densamma så mycket som möjligt hållits underrättad om viktigare frågor. Det är emellertid att märka, att de beslut, som kommittén fattar, icke äro bindande för regeringen, utan att denna äger att fatta de beslut, som den anser landets väl kräva. Å andra sidan är det givet, att regeringen måste taga mycken hänsyn till kommitténs uttalanden.

Stortingets utrikeskommitté, vilken sammankallas av regeringen, har under de gångna åren haft upprepade sammanträden, icke endast när stortinget varit samlat, utan även mellan stortingsmötena. Särskilt

när fråga var uppe våren 1918 angående Norges ingående av en handelsöverenskommelse med Amerika och ententen, hade kommittén vissa tider dagliga sammanträden och det torde ej kunna förnekas, att regeringen i sin ställning gentemot de båda krigförande maktgrupperna, vilka var på sitt håll försökte öva tryck på Norge, genom medvetandet, att den hade bakom sig en enstämmig eller i alla händelser så gott som enstämmig folkrepresentation, i ej ringa grad stärktes.

Om sålunda i stort sett tillfredsställelse härskar med utrikeskommittén och dess verksamhet, hava dock ej anmärkningar saknats mot densamma.

Man har anfört, att hela institutionen skulle försvåra den fordran på enhetlighet och snabbhet i handläggningen, vilka onekligen utgöra förutsättningarna för en framgångsrik utrikespolitik. Emellertid är att märka, att då icke beslutet om kommitténs tillsättande innehåller någon bestämmelse gående ut på att alla viktigare utrikespolitiska frågor måste på förhand underställas kommittén, regeringen, såsom ovan anförts, ej ansett sig tvungen att, när särskild skyndsamhet varit av nöden, på förhand rådgöra med utrikeskommittén, varjämte den omständigheten, att regeringen eller i alla händelser utrikesdepartementet på förhand tagit ställning till frågorna, synes innebära garanti för den önskade enhetligheten i utrikespolitikens ledning.

Det har även anmärkts, att det ofta varit svårt för kommitténs medlemmar att blott på grund av ett kortfattat anförande taga ställning till ganska svåra frågor. Emellertid har man också medgivit, att ett utarbetande på förhand av en skriftlig redogörelse för de frågor, som skulle behandlas, och ett delgivande av densamma åt medlemmarna på grund av frågornas ofta både brådskande och delikata natur ej varit lämpligt. Man har velat finna ett botemedel häremot i rätten för regeringen att låta ej blott utrikesministern utan även andra tjänstemän inom utrikesförvaltningen (både från representationen utomlands och departementet) närvara vid förhandlingarna, varvid dessa senare med sina specialkunskaper i de olika frågorna skulle jämförelsevis lätt kunna sätta kommitténs medlemmar in i desamma.

En tredje anmärkning mot kommittén går ut på, att den stränga tystnadsplikt, som ålagts medlemmarna, verkar irriterande och misstroendeväckande på övriga medlemmar av stortinget och förhindrar kommittéledamöterna från att i viktigare frågor inhämta sina partikamraters mening. Det har därför ifrågasatts, att kommitténs medlemmar skulle äga rätt att i vissa frågor, som ej av regeringen betecknats som särskilt förtroliga, under tystnadsplikt rådgöra med sina partikamrater. Denna fråga torde emellertid ej vara slutgiltigt löst.

Av stor betydelse äro naturligtvis de sammanträden inom slutna dörrar, vilka stortingets arbetsordning medgiver och vilka i ej ringa omfattning förekommit under krigsåren för behandling av utrikespolitiska frågor. Det är dock att märka, att dylika sammanträden ej torde ha ägt rum förrän såväl regeringens som utrikeskommitténs ställning till den fråga, som skulle behandlas, varit fullt bestämd, varför sammanträdena i första rummet kunna sägas hava varit av informatorisk betydelse för de medlemmar av stortinget, som ej suttit i utrikeskommittén.

---

### Belgien.

Den belgiska författningen (§ 68) giver konungen rätt att förklara krig samt avsluta freds-, allians- och handelstraktater. »Han äger att meddela dem till kamrarnas kännedom, så snart statens intresse och säkerhet det tillåta», en författningsbestämmelse, som tolkas så, att det står monarken fritt att avgöra tidpunkten för meddelandet, medan det förväntas, att ett sådant i varje fall kommer att avgivas. »Handelstraktater och sådana fördrag, vilka kräva anslag eller som beröra belgiska medborgares enskilda intressen, få icke gällande kraft, förrän de godkänts av kamrarna. Intet avträdande, utbyte eller förvärfv av territorium kan ske annorlunda än i kraft av lag. I intet fall kunna hemliga klausuler i ett avtal göra om intet dess offentliga delar.» Monarken har sålunda rätt att avsluta fördrag, som ej tillhöra ovan uppräknade kategorier, och dessa fördrag behöva icke nödvändigtvis underställas kamrarna för godkännande.

Traktater och överenskommelser pläga framläggas för deputeradekammaren i samband med de lagförslag, angående vilka kamrarnas bifall måste inhämtas. Dessa lagförslag äro underkastade samma behandling som andra lagförslag. I vanliga fall hänskjutas de till förberedande handläggning av ett specialutskott, bestående av minst fem medlemmar, vilket utskott framlägger en rapport inför kammaren, där den blir föremål för diskussion.

Proceduren är densamma i senaten med det undantaget, att här finnas permanenta utskott tillsatta för hela sessionen. Ett av dessa fungerar som utrikesutskott, och hit skickas vanligen alla traktater och avtal med främmande makter. Utskottets medlemmar ha inga andra maktbefogenheter än dem, som ligga i deras granskningsrätt av de till dem överlämnade traktaterna.

Kamrarna kunna icke ändra traktater, endast godkänna eller förkasta dem. Vad beträffar representationens rätt att få del av diplomatiska dokument gäller, att regeringen endast är skyldig att bifoga ett förklarande memorandum till traktaten ifråga, men kan vägra att utlämna alla andra dokument. Det finnes ingen officiell kommission sammansatt vare sig av senatorer eller deputerade eller gemensamt av senatorer och deputerade, vilken sysslar med internationella frågor rörande Belgien eller med frågor rörande Belgiens yttre politik, ej heller finnes någon av kamrarna tillsatt kommitté för detta ändamål. De belgiska kamrarna utöva ingen omedelbar kontroll över regeringens utrikespolitik eller över det sätt, varpå internationella spörsmål, vilka angå landet, behandlas av densamma. Ministrarna ha emellertid rätt att lämna meddelanden i någondera kammaren rörande dessa angelägenheter. Å andra sidan kunna parlamentsmedlemmarna dryfta regeringens utrikespolitik genom framställande av interpellationer eller eljest då utrikesbudgeten förekommer till behandling.

---

### England.

Enligt den engelska författningen tillkommer det kronan att ingå fördrag med främmande makter utan parlamentets medverkan. Menliksom 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 bliva giltiga utan parlamentets samtycke. Däremot kan regeringen på egen hand ingå politiska allianser och även avstå eller förvärva territorium, t. ex. i kolonierna.

Det händer dock att i viktigare fall parlamentets samtycke inhämtas, även om det ej anses erforderligt enligt konstitutionen. Sålunda gjordes det engelsk-tyska fördraget 1890 om avstående av Helgoland till Tyskland för sitt genomförande beroende av parlamentets bifall, en på sin tid uppseendeväckande åtgärd, som ådrog den dåvarande regeringen mycken kritik, bl. a. av Gladstone. En auktoritet på den engelska statsrättens område, *William Anson*, betecknar förfaringssättet som ett olyckligt precedensfall. Det står vardera av parlamentets hus fritt, framhåller nämnde författare, att uttrycka sitt ogillande av ett slutet fördrag, och en ministär kan alltid, då den är stark, skaffa sig ett förtroendevotum. »Men att göra ratificerandet av ett fördrag beroende av folkrepresentationens samtycke synes vara ett avstående från den exekutiva



maktens sida av den ansvarighet, som ministrarna äro skyldiga att påtaga sig för kronan.» Det har även hänt, att skiljedomstraktater underställts parlamentet, och regel är att alla fördrag efter ratificerandet föreläggas detsamma.

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

Parlamentet har den kontroll över utrikespolitiken, som alltid ligger i det parlamentariska styrelsesättet. Debatter om utrikespolitiken förekomma, om också ej synnerligen ofta; särskilt diskuteras utrikespolitiska spörsmål mera utförligt i sammanhang med utrikesbudgeten. Vidare är det vanligt, att parlamentsledamöter framställa frågor, 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. Vidare brukar regeringen ofta framlägga redogörelse 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 vida mindre än vad nu nämnda grundsatser kunde ge anledning att förmoda, och de klagomål, som av parlamentsledamöter allt som oftast framförts över att parlamentet hålles i okunnighet om allt av vikt som tilldrar sig på det utrikespolitiska området, ha åtskilligt av berättigande i sig. Detta sammanhänger med den utveckling den engelska kabinettsparlamentarismen under senare tider tagit, varigenom regeringens (kabinetts) ställning som ledare av parlamentets arbete vunnit en utomordentlig grad av styrka och fasthet. Med en viss sanning kan man med en engelsk statsrättslig författare säga, att numera »underhuset icke längre kontrollerar den verkställande makten, utan denna tvärtom underhuset». Om detta kan anses vara regel, får dock ej förbises, att parlamentet vid vissa tillfällen, såsom under det senaste världskriget, direkt ingripit i de stora frågorna om utrikespolitiken och krigets ledning genom parlamentariska undersökningskommissioner. Sådana hava tillsatts för undersökning av viktiga inträffade händelser — det kan erinras om undersökningen av expeditionen till Dardanellerna — och utövat en ingående kritik över vissa sidor av den utrikespolitiska och krigspolitiska ledningen. Tilläggas må även att med den för engelsk tradition ovanliga regeringsbildning med koalitionsministärer, som under världskrigets tryck vuxit fram, helt andra möjligheter än förut skapats för de olika partierna att genom sina förtroendemän samverka i rikspolitikens ledning. Å andra sidan förtjänar framhåvas, att den tendens till utsöndring inom kabinettet av en

trängre ledande krets kring premiärministern, inom vilken de viktigaste politiska avgörandena träffas utan att övriga kabinetsministrar alltid där- om få omedelbar kännedom — en tendens som redan tidigare gjort sig märkbar — under krigsåren resulterat i en organisation med fasta for- mer, det s. k. krigskabinetet, där den verkliga ledningen koncentrerats.

Vad beträffar den ställning den engelske utrikesministern intar till parlamentet och sina kolleger, ger den framstående kännaren av Englands statskick, den amerikanske statsrättsläraren *A. Lawrence Lowell* en sam- manfattande skildring i sitt kända arbete *The Government of England*. Författaren betonar här, att inom det engelska utrikesdepartementet led- ningen 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 ärenden) i sällsynt grad fri från omedelbar parlamentarisk kontroll. Den diplomatiska korrespondensen är vanligen konfidentiell, och det är som regel ett till- fredsställande svar på 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 utrikes- ministerns 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 samman- komsterna. Men om statssekreteraren för utrikesärendena mindre än sina kolleger står under parlamentets direkta kontroll, så är han i högre grad än de kontrollerad av dessa sina kamrater. Varje viktig depesch måste, innan den avgöres, underställas både premiärministern och konungen; som regel cirkulera också telegrammen jämte korrespondenser av speci- ellare intresse bland alla kabinetsmedlemmar. Faktiskt är det knappast något departement, inom vilket chefens åtgöranden i lika hög grad bringas till hans kollegers regelbundna kännedom.» Härmed står i god överens- stämmelse följande förklaring, som sir Edward Grey gav i underhuset den 14 dec. 1911 i sitt svar på en anklagelse för sekretess inom kabi- nettet: »Utrikesdepartementet är det departement, vars åtgöranden i huvud- sak 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.»

I England har emellertid ej saknats kritik på grund av den bris- tande samverkan i utrikespolitiska angelägenheter, som präglar förhållandet mellan regering och parlament.

Redan år 1886 framlades i underhuset ett resolutionsförslag, vari uttrycktes den meningen, att krigsföretag ej borde inledas eller överens-

kommelser med främmande makter av större räckvidd avslutas eller nytt territorium förvärfvas till riket utan parlamentets kunskap och samtycke. Resolutionen avsågs med endast fyra rösters majoritet. Gladstone, som uppträdde i debatten, motsatte sig densamma, men ställde sig ej helt avvisande. Detta var en enstaka episod, men som sådan icke utan en viss symptomatisk betydelse, ehuru länge utan efterföljd i underhusets annaler.

Principfrågor av detta slag började emellertid alltmer sysselsätta den allmänna opinionen. Som representant för de reformkrav, som uppkommo, kan bland andra anföras den engelske statsrättsförfattaren *Sidney Low*. I sitt bekanta arbete *The Governance of England* (utg. första gången 1904) betonar han beträffande utrikesärendena den rådande svårigheten för parlamentets medlemmar att där utöva någon verklig kontroll och föreslår som utväg till förbättring inrättandet av ett utrikesutskott, lämpligast sammansatt av ledamöter från både underhus och överhus, t. ex. 20 till antalet. Detta utskott, som borde tillsättas vid den första parlamentssessionen i en period och sitta kvar under hela perioden, skulle icke på något sätt vara en administrerande korporation, som toge ledningen av utrikespolitiken ur kabinettets händer. Dess uppgift skulle vara att råda, diskutera och undersöka, och dess sammanträden skulle äga rum inom slutna dörrar. 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 väl underrättad nämnd». På invändningen att med en dylik anordning den önskvärda sekretessen icke kunde bevaras lämnas det svaret, att frågor som diskuteras i kabinettet i dess helhet kunna hållas strängt konfidentiella. De fall vore för övrigt icke många, då en absolut sekretess måste råda, och det vore måhända icke till skada, om de fallen ytterligare minskades i antal. Slutligen borde utrikesministern kunna vägra att giva ett meddelande även till denna kommitté, liksom till parlamentet, varvid utskottet skulle vara bättre i stånd än parlamentet att bedöma, huruvida ministrarnas skäl för sekretess vore hållbara.

Det förslag, som sålunda framförts, hör till dem, som sedermera kommit att stå i centrum av diskussionen. Själv har för övrigt den anförde författaren även senare offentligen gjort propaganda för sin idé, och denna har av andra, däribland aktiva politiker, upptagits och vidare utvecklats.

Under den hotande utrikespolitiska situationen i samband med Marockokrisen 1911 tog regeringen det rätt ovanliga steget att på eget initiativ anordna en överläggning i underhuset om det allmänna internationella läget. En resolution fattades därvid, vari regeringen anmodades verkställa en utredning angående utrikesärendenas handläggning i olika stater. Intresset för dessa frågor har helt naturligt efter världskrigets utbrott i England såväl som överallt annorstädes stegrats i en förut ouppnådd grad, och vittgående yrkanden om en genomförd parlamentarisk kontroll över regeringens utrikespolitik ha framkommit och ivrigt dryftats i den offentliga diskussionen såväl i pressen som i parlamentet. Som typisk representant för den engelska reformrörelsen under kriget kan nämnas den radikale underhusledamoten *A. Ponsonby*, vars arbete *Democracy and diplomacy* (1915) varit livligt omdebatterat såväl i England som i utlandet. De yrkanden, som av reformvännerna framförts, ha i allmänhet gått ut på avlägsnandet av sekretessen i diplomatiska frågor och särskilt varit inriktade på att ge parlamentet medbestämmanderätt ifråga om internationella överenskommelser och därjämte att genom ett särskilt organ, ett utrikesutskott, lämna det möjlighet till mera ingående kontroll över regeringens utrikespolitik.

Det kan icke sägas, att dessa reformkrav mötts av någon större sympati på ledande politiskt håll i England. Några yttranden vid skilda tillfällen av regeringsledamöter, tillhörande olika politiska läger, må här anföras, vilka alla ådagalägga den i stort sett avvisande hållning regeringen intagit till de framställda önskemålen.

Vid en debatt i underhuset den 29 maj 1913 framhöll sir Edward Grey, att frågan om underhusets kontroll över utrikesärendena enligt hans mening kunde uppdelas i tre frågor. Beträffande den första, nämligen kravet att hemliga traktater ej borde existera, hade regeringens politik varit att undvika hemliga avtal, som kunde pålägga landet allvarliga förpliktelser. Yrkandet att alla fördrag borde ratificeras av parlamentet förklaras vara en intressant författningsfråga, som talaren emellertid ej ville närmare gå in på i det sambandet. Vad slutligen anginge den tredje delen av frågan, i vad mån ett särskilt underhusets kontrollorgan borde skapas för övervakande av utrikesdepartementet, skulle detta innebära, att underhuset förvandlades till en administrativ korporation

Inrättandet av ett utrikesutskott, vilket utrikesdepartementets administrativa arbete skulle underställas, innan det utfördes, och för vilket högar av telegram skulle företes, innan de avsändes, vore ett olyckligt experiment som kunde medföra oöverskådliga konsekvenser. »Ett sådant system», betonar Grey, »skulle ha till resultat, att administrationen slappades. Detta är det verkliga spörsmål, som underhuset uppställer genom diskussionen om kontroll över utrikesdepartementet, och det gäller lika mycket andra departement. 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.»

På en fråga angående önskvärdheten av en förändring i den parlamentariska kontrollen av utrikesärendena, framställd 1914 till Asquith av en undersökningskommitté, som hade till uppgift att utreda frågor rörande husets arbetsordning, svarade denne: »Om med förändring menas den enda effektiva förändring, som här kan avses, nämligen att regeringen, innan den vidtager en avgörande utrikespolitisk åtgärd, skulle vara skyldig att förtro sig åt vare sig underhuset eller ett utskott av huset för att erhålla dess bifall, så anser jag ett dylikt tillvägagångssätt varken genomförbart eller önskvärt. Jag anser, att ansvaret för styrelsen helt och odelbart bör vila på regeringens skuldror.» I fortsättningen utvecklar han hurusom fall kunna uppkomma, då parlamentet blir ställt inför ett fait accompli, som ej kan göras ogjort, men den möjligheten återstår då för parlamentet att ställa de skyldiga till ansvar och tvinga dem att avgå. På det hela taget ser Asquith häri ett tillräckligt effektivt kontrollmedel mot en äventyrspolitik, vilket i varje fall vore att föredraga framför de föreslagna reformåtgärderna.

I samma riktning som Asquith uttalade sig också Balfour på tillfrågan av nämnda kommitté 1914. Han ställde sig helt avvisande till tanken på en närmare samverkan mellan regering och parlament än den som förut varit vanlig. Denna sin ståndpunkt har han senare, i egenskap av utrikesminister, vid upprepade tillfällen hävdad, så t. ex. vid debatter i underhuset den 17 aug. och den 19 dec. 1917. Efter att vid det förra tillfället ha betonat att intet står att vinna genom ständiga diskussioner i parlamentet över de internationella förhållandena, vänder Balfour sig särskilt mot förslaget om ett parlamentariskt utrikesutskott. »Något sådant», framhåller han, »har aldrig förekommit i detta land. Det kan väl hava vissa fördelar, men jag tror ej, att ett sådant system med ett

utskott för varje styrelsegren — ett ständigt utskott för flottan, ett för armén, ett för utrikespolitiken o. s. v. — och med ministrar, som städse skola stå till svars inför dessa utskott — jag tror ej, att ett sådant system verkligen skall leda till god styrelse och nyttig kontroll av regeringen från detta hus. I varje fall ha vi här i landet följt ett helt annat system, och jag tror att detta varit bäst, så vitt en jämförelse kan göras med andra länder.»

Ett uttalande vid en interpellationsdebatt i underhuset den 31 okt. 1916 av understatssekreteraren i utrikesdepartementet lord Robert Cecil, vilket visserligen i tonen är något mera tillmötesgående och som för övrigt direkt anknyter till krigsläget, men som principiellt icke står efter de ovan anförda i tydlighet, må slutligen anföras:

»Jag erkänner — i en demokratisk stat sådan som vår — den synnerliga önskvärdheten av att regeringen arbetar i nära kontakt med demokratin, särskilt i en tid av svåra konflikter sådan som den nuvarande. För min del tror jag, att intet är svårare än att bestämma huru denna förbindelse skall ordnas på utrikespolitikens område. Vi ha ej endast att taga hänsyn till vår egen regering utan även till de allierade staternas regeringar. Vi kunna ej göra något, ej säga något, utan att taga i betraktande hur det skall upptagas av våra allierade, av folket i de allierade länderna, av fiender och av neutrala — och därför är jag övertygad om att en begäran till regeringen att fortsätta förhandlingar eller att tvärt avbryta dessa och att öppet hålla parlamentet och landet underrättade om allt detta ej är i överensstämmelse med det allmänna bästa. Jag skulle gärna vilja pröva andra möjligheter för att i landet vinna ökat förtroende för regeringen. Men jag tror ej, att det är eftersträvansvärt att utan noggrant övervägande upprätta en ny form för utrikesärendenas behandling här i landet. Jag måste erkänna, att jag hyser mina tvivel om det önskvärda för staten i att regeringens ansvar i dessa frågor skulle delas med något utskott, det må vara sammansatt hur som helst. Detta betyder inte att ej upplysningar skulle givas, det är jag fullt med om; men direkta råd från ett speciellt utskott från detta hus borde, enligt min åsikt, tagas i utomordentligt noggrant och ingående betraktande, innan de accepterades.

Ingen är mer medveten om den nuvarande regeringens brister än dess egna medlemmar. Vi inse alla det rent övermänskligt svåra i uppgiften att styra ett land i tider som de nuvarande. Vi erkänna fullt ut de många misstag vi göra, de många brister vi äro skyldiga till — men jag tror icke, att något som späder ut regeringens ansvarighet just förbättrar den. Vi måste få göra vad vi anse rätt. Vi måste få föra styrelsen,

dåligt måhända men efter bästa förmåga; och vi kunna ej dela denna ansvarighet med underhuset eller någon annan — så länge kriget varar. Det anser jag vara det enda möjliga. Om underhuset finner oss sköta vår sak så dåligt att vi böra avgå och andra sättas i vårt ställe, då må det göra så. Det är förnuftig politik. Men intill dess underhuset kommit till ett sådant avgörande, vädjar jag till det att giva oss sitt förtroende och stöd och ej försöka påtaga sig plikter som det, med all respekt, ej är i stånd att fylla, nämligen ledningen av utrikespolitiken i dessa tunga och svåra tider.»

Av ovan anförda uttalanden av ledande engelska politiker framgår, såsom även redan förut anmärkts, att tanken på en verkligt genomförd parlamentarisk kontroll i utrikesspörsmål på regeringshåll mottagits med föga sympati. I England ha reformyrkandena hållits tillbaka av många skäl, bland andra de säregna förhållanden, som äro utmärkande för detta rikets organisation: dess karaktär av ett världsomfattande kolonialvälde, i vilket regeringen i London utgör den enda egentliga centralmyndigheten, och dess genom århundraden utvecklade parlamentariska system, som gör denna regering till ett direkt uttryck för majoriteten av moderlandets folkrepresentation. Det måste erbjuda särskilda svårigheter att skapa ett organ, som kan utöva den folkliga kontrollen över regeringens utrikespolitik å hela det brittiska väldets vägnar, och vad moderlandets parlament angår har dess krav i detta avseende på sätt och vis kunnat anses förverkligat redan genom den fastslagna principen, att regeringen måste grundas på full politisk överensstämmelse med parlamentet eller närmare bestämt dess folkvalda del, underhuset.

Ehuru starka hinder sålunda rests mot införandet av nya författningsbestämmelser i syfte att bereda parlamentet möjlighet till större kontroll över regeringens utrikespolitik, ha reformsträvandena i denna riktning ej övergivits. Senast har lord Bryce uttalat sig i frågan närmast med hänsyn till behovet att få till stånd intimare kontakt mellan den stora allmänheten och utrikesledningen. Han förordar för ändamålet i en nyligen publicerad artikel, »Folket och utrikespolitiken» (The International Review, jan. 1919) utgivandet av ett pressorgan med speciell uppgift att till allmänheten sprida säker kunskap om allt som händer och sker på det internationella området. Lord Bryce's från tidigare uttalanden kända allmänna ståndpunkt i hela det här avhandlade spörsmålet lyser emellertid fram även i den ovannämnda artikeln.

»Även om man erkänner» heter det här, »de fall där sekretess är nödvändig vare sig på grund av det egna landets intresse eller den andra partens fordran, så återstå viktiga skäl för att offentligheten skall bli

större inom utrikesdepartementet än hitintills. Väl må den allmänna opinionen ha alltför ringa fackinsikt för att kunna följa och bedöma varje enskilt steg i långa och komplicerade förhandlingar. Men däremot borde den ha öppna möjligheter att få känna den allmänna riktningen av dessa och uttala sin mening av gillande eller ogillande». Historien erbjuder enligt Bryce' mening in i senaste tid upprepade exempel på att folkopinionen haft ej endast den moraliska rätten utan även den politiska visdomen på sin sida. 1918 stod det gamla hemlighetsmakeriets och egoismens diplomati dömd av sina egna resultat. »Demokratier ha ofta farit vilse och skola helt visst göra det i framtiden. Men vad betyda deras fel i jämförelse med dem, för vilka nu de kontinentalta monarkiernas experter stå dömda!»

### Frankrike.

Den rika provkarta på författningar, som Frankrikes konstitutionella historia erbjuder alltsedan revolutionen 1789, har även ifråga om utrikesangelägenheternas handläggning att uppvisa en rad av växlande bestämmelser. Det saknar icke sitt intresse att här till en början erinra om hur den stora revolutionens författningskonstruktörer sökte lösa förvarande spörsmål. Det skall visa sig, att praktiska svårigheter snart nog gjorde det nödvändigt att till en viss grad släppa efter på de principer, som man först trodde sig kunna tillämpa utan inskränkning.

För 1789 års lagstiftare stod det utan vidare klart, att den hemliga diplomaten hörde med till det förgångna, som med den gamla regimen störtats för att aldrig återkomma. Den första revolutionära författningen av år 1791 lade den fördragsslutande makten helt och hållet i händerna på folkrepresentationen. Det tillhörde denna att ratificera freds-, allians- och handelstraktater, och det tillades, att intet fördrag vore giltigt utan dess ratifikation. Ledningen av diplomaten tillhörde regeringen, men av representationen utövades en vittomfattande kontroll. För att göra denna kontroll så mycket effektivare tillsatte den lagstiftande församlingen vad man skulle kunna kalla ett utrikesutskott, en permanent kommitté för de diplomatiska frågorna (comité diplomatique). Denna kommitté var emellertid ej endast kontrollerande utan ingrep därjämte dirigerande i den exekutiva myndigheten.

Längre fram under revolutionen, när de stora krigen börjat och den republikanska franska regeringen hade att värja sig mot den tradi-



tionella kabinettpolitikens metoder, sådana de tillämpades av de fientliga makterna, ställdes de ledande revolutionspolitikerna på allvar inför problemet om regeringens diskretionära makt i utrikespolitiken och om den hemliga diplomatiens berättigande. Ämnet blev föremål för ingående debatter — intressanta på grund av den påfallande moderna frågeställning som ligger bakom dem — varunder en massa förslag framfördes: än att det regerande välfärdsutskottet skulle kontrolleras av ett särskilt valt utrikesutskott med medbeslutandemakt, än att folkrepresentationen i sin helhet i hemligt sammanträde skulle ratificera överenskommelser av diplomatisk natur, än att regeringen skulle få en vidsträckt rätt att på egen hand avsluta traktater. Man stannade för en kompromiss, som i realiteten gav den exekutiva makten ett ganska stort fält för självständig verksamhet. Genom ett särskilt beslut stadgades nämligen, att folkrepresentationen i princip skulle behålla sin rätt att ratificera alla fördrag, men regeringen få befogenhet att avsluta hemliga överenskommelser, om de internationella förhållandena det krävde, vilka, utan att föreläggas representationen, skulle träda i kraft såsom om de av denna hade blivit ratificerade. I den kort därpå antagna s. k. direktorialförfattningen av år 1795 infördes stadganden i överensstämmelse med nämnda beslut.

Under den napoleonska tiden lades naturligen all makt i regentens hand, varemot under den följande konstitutionellt monarkiska regimen i Frankrike parlamentet fick den medbestämmanderätt i utrikesfrågor, som betingades av dess lagstiftnings- och finansmakt. 1848 års republikanska författning återupplivade bestämmelsen i 1791 års konstitution, varigenom intet fördrag kunde bli giltigt utan nationalförsamlingens samtycke.

Frankrikes nuvarande författning av år 1875, som till hela sin byggnad är en sammansättning av föregående tiders monarkiska och republikanska institutioner, återspeglar även detta förhållande i de gällande bestämmelserna om statsmakternas inbördes befogenheter på det utrikespolitiska området.

Enligt konstitutionen får presidenten ej förklara krig utan de båda kamrarnas föregående samtycke. Genom sin förfoganderätt över armén kan han dock före krigsförklaringen utan parlamentarisk medverkan företaga ändringar i truppernas ställning och koncentrera de militära krafterna, där det befinnes lämpligast. Ehuru författningen ingen skillnad gör mellan krigsförklaring och krigstillstånd, har en sådan skillnad i praxis gjort sig gällande. Sålunda ha militära expeditioner i utomeuropeiska länder företagits utan inhämtande av kamrarnas bifall, och dessa ha först efteråt uppfordrats att anslå de nödiga penningmedlen. Vidare

har hänt — under världskriget — att Frankrike utan parlamentets hörande förklarar krig mot makter, som anfallit dess allierade, så t. ex. mot Turkiet 1914 och Bulgarien 1915.

Det tillkommer presidenten att avsluta och ratificera fördrag, vilkas innehåll han äger meddela kamrarna, så snart statens intresse och säkerhet det medgiva. 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. Dessa bestämmelser innebära alltså dels att presidenten har rätt att avsluta vissa fördrag, t. ex. politiska alliansfördrag, utan att parlamentet underrättas därom, dels att detta slags fördrag, vilkas existens författningen förutsätter, i princip blott äro temporärt hemliga. Men det står regeringen fritt att efter eget omdöme fixera tiden för deras offentliggörande. Det framgår vidare, att hemliga överenskommelser ej kunna göras i de uppräknade frågor där parlamentets godkännande enligt författningen påfordras; och det anses som en konsekvens av kamrarnas medbestämmanderätt, att ej blott sådana artiklar i ett fördrag, som beröra deras konstitutionella rättigheter, utan *hela* det fördrag, varuti dessa artiklar ingå, skola underställas parlamentet. Det anses också falla av sig själv, att då presidenten frivilligt framlägger för parlamentet en traktat, som han avslutat på egen hand, han då lojalt framlägger alla traktatens bestämmelser och ej undantager några, som alltjämt hemlighållas. En internationell överenskommelse kan icke modifieras av kamrarna, vilka sålunda icke kunna upptaga den till votering paragrafvis utan måste godkänna eller förkasta den i dess helhet. Icke desto mindre har hänt, att parlamentet fattat ett tillfälligt beslut, vilket inneburit en ajournering med uttryckligt avgiven eller i tysthet underförstådd motivering, varigenom man till regeringen uttryckt sin önskan att få vissa ändringar i överenskommelsen utverkade före det definitiva beslutet.

Den makt, som tillkommer den franska regeringen vid ledningen av utrikespolitiken, är i verkligheten snarare större än vad författningens formella bestämmelser direkt ge vid handen — yttrande sig särskilt i dess rätt att på egen hand avgöra de viktigaste utrikespolitiska frågorna, nämligen de som angå rent politiska fördrag och konventioner. Var gränsen för regeringens handlingsfrihet i detta fall går, kan bli föremål för tvekan, men faktiskt har den i vissa fall utsträckts så långt, att parlamentets konstitutionella rätt syntts hotad. Enligt en mening, som understödes av statsrättsliga auktoriteter, skulle presidenten ha rätt att sluta sådana fördrag, som innebära förpliktelse att upprätthålla vissa militära stridskrafter. Han kunde härvidlag hänvisa till, att han icke

kringskure parlamentets budgetära rättigheter, när han i varje fall särskilt finge hänvända sig till parlamentet med äskande av de nödiga medlen. På samma sätt behövde han icke känna sig förhindrad att ingå fördrag, som förpliktiga honom att i visst fall militärt stödja annan stat, när i detta fall parlamentets godkännande av en krigsförklaring skulle krävas. Exempel på ett dylikt fördrag utgör den fransk-ryska allianstraktaten av 1891. I många fall undertecknar ej presidenten utan endast utrikesministern en ingången överenskommelse, ett förfaringsätt som stundom gör det möjligt för regeringen att undanhålla parlamentet ett fördrag, t. ex. av handelspolitisk natur, som egentligen borde underställas detsamma. Med tämligen stor säkerhet användes nämnda metod i fråga om överenskommelsen med Spanien av år 1904 angående Marocko.

Under världskriget har den franska regeringen ingått ett flertal överenskommelser utan att de underställts parlamentets ratificering. På så sätt har bl. a. Frankrike utan parlamentets hörande beviljat Grekland ett förskott på 20 millioner, trots att denna överenskommelse förpliktade Frankrike till utgifter ur statskassan. Flera dylika överenskommelser hava icke ens undertecknats av presidenten utan offentliggjorts i Journal officiel som överenskommelser mellan respektive länders regeringar. Till och med en så viktig akt som Londondeklarationen av den 5 sept. 1914, vari engelska, franska och ryska regeringarna (sedermera även italienska regeringen) förbundo sig att icke separat sluta fred med centralmakterna, undertecknades icke av presidenten och underställdes icke parlamentets ratificering. Den undertecknades av den engelska utrikesministern och av de andra makternas ambassadörer.

Även en annan art av mellanstatliga förpliktelser, som tillkommit under kriget, hava ingåtts utan parlamentets hörande. Så var fallet med de franska, engelska och ryska ambassadörernas förklaring av den 14 febr. 1916, att deras respektive länder icke skulle sluta fred med mindre Belgien politiskt och ekonomiskt blivit återupprättat. Denna förklaring förpliktade de olika länderna militärt och ekonomiskt, men ansågs icke vara av den art, att den fordrade parlamentets uttryckliga godkännande.

Trots den självständighet, som regeringen sålunda ofta — man kan väl tillägga i regel — förmått utveckla vid de stora utrikespolitiska frågornas avgörande har det franska parlamentet, med de maktmedel som stå till dess förfogande, icke saknat möjligheter till en framgångsrik opposition emot densamma även i dessa frågor. Exempelen äro så-

lunda icke alltför sällsynta i den tredje republikens historia på att ministärer fått avgå på grund av kritik av utrikesledningen.

De ödesdigra konsekvenser, som ingående av hemliga överenskommelser stundom visat sig medföra, ha mot den hemliga diplomatiens metoder vid vissa tillfällen rest en stark opinion även inom franska politiska kretsar. Sålunda visade det sig under Marockokrisen vid avslutandet av den fransk-tyska traktaten 1911, att den förut omnämnda tidigare hemliga fransk-spanska överenskommelsen av 1904 förde med sig oanade uppoffringar för den franska staten. Missnöjet med regeringens utrikespolitik tog sig uttryck i en av senatens utrikesutskott enhälligt antagen resolution, vari det heter: »Utskottet anser, att det under de senaste åren bedrivits missbruk med hemliga traktater.» En regeringskris uppkom samtidigt, och den nytillträdande konseljpresidenten Poincaré, tillika utrikesminister, avgav den 1 mars 1912 på regeringens vägnar den utfästelsen, att den skulle i största möjliga utsträckning underställa utrikespolitiken kamrarnas och offentlighetens kontroll. »Den republikanska regeringen», förklarade han, »skall anse som en patriotisk plikt omsorgen att ständigt hålla sin diplomatiska aktion i fullkomlig harmoni med landets önsknings och parlamentets vilja».

Med anledning av vad som förefallit väcktes förslag i deputeradekammaren om införandet i författningen av nya bestämmelser, varigenom regeringens rätt att ensam avsluta fördrag upphävdes. Samtidigt föreslogs också inrättandet av en kontrollerande utrikeskommission vid regeringens sida, bestående av 6 deputerade och 3 senatorer. Förslaget förkastades emellertid, och av regeringen betonades olämpligheten av att helt främtaga den rätten att med främmande makter ingå fördrag, som icke vore avsedda att omedelbart publiceras.

Den diskussionen, som uppstod rörande sekretessen i utrikespolitiken med anledningen av händelserna 1911—12, var synnerligen livlig och framkallade bland annat av en framstående auktoritet inom den franska statsrätten, *Gaston Jèze*, ett starkt betonat uttalande (*Le pouvoir de conclure les traités internationaux et les traités secrets*, i *Revue du Droit public* 1912), gående ut på att det vore en konsekvens av den republikanska demokratiens, att »folkopinionen, god eller ond, vore utslagsgivande i såväl internationella som inhemska angelägenheter». Noga besett tillstodde ej heller enligt Jèze den franska författningen regeringen rätt att avgöra ett fördrags hemlighållande, även om den i alldeles extraordinära fall hade makt att till en tid uppskjuta dess offentliggörande. Denna mening, som icke torde vara ovedersäglig, har senare också be-

stritts av en kollega till den anförde vetenskapsmannen, statsrättsläraren *J. Barthélemy*, vilken med utgångspunkt från historiskt givna traditioner i fransk politik starkt pläderar för nödvändigheten av regeringens diskretionära makt i skötandet av utrikesaffärerna (*Démocratie et politique étrangère*, 1917).

Vad angår de medel som stå parlamentet till buds för samverkan med regeringen i den yttre politiken erbjuder det franska parlamentariska systemet, jämfört med det engelska, långt större möjligheter till en övervakande och deltagande verksamhet från parlamentets sida. Det är tillräckligt att här endast erinra om konsekvenserna av det franska interpellationsinstitutet, med dess osedvanligt rika utveckling, även för kontrollen av utrikespolitiken. Av stor vikt är även utskottsväsendets starka ställning i det franska parlamentet. Såväl deputeradekammaren som senaten tillsätta särskilda utskott för utrikesärendena — *commissions des affaires extérieures et coloniales* — som ha till uppgift att samverka med och kontrollera regeringens utrikesledning. Åtskilligt tyder på att dessa utskott, som redan före världskriget icke saknat möjligheter att gripa in i regeringspolitiken, under detsamma, åtminstone tidvis, utvecklade en högst betydande verksamhet.

Deputeradekammarens utrikesutskott, som spelar en ojämförligt större roll än medkammarens, består av 44 medlemmar, inneslutande representanter för de olika politiska partierna. Det är fördelat i underavdelningar, vilka var för sig syssla med Frankrikes politik i ett visst land eller i förhållande till vissa maktgrupperingar. Sålunda finnes en tremannasektion, som har till uppgift att studera skandinaviska förhållanden och Frankrikes politik i de skandinaviska länderna. Tydligt är att ledamöterna därigenom vinna i sakkunskap och därmed även i inflytande. Vidare har inom utskottet en trängre kommitté — *comité parlementaire d'information et d'action à l'étranger* — bildats, som i samverkan med regeringen särskilt arbetat för att anknyta och utveckla förbindelser i andra länder och likaledes stått i direkt förbindelse med arméns högkvarter. Utskottet, som avger rapporter till kammaren över sitt arbete, kan tillkalla vem som helst, vilken anses kunna lämna upplysningar av värde för överläggningarna, men ifall denne innehar någon officiell befattning måste vederbörande minister först lämna sitt tillstånd, varvid det kan föreskrivas, att tjänstehemligheter icke må yppas. Utrikesministern kan också anmodas att infinna sig hos utskottet för att lämna upplysningar angående den förda politiken, ehuru han icke är tvungen att åtlyda detta, men en dylik vägran strider mot franska parlamentariska sedvänjor. Alla handlingar utskottet behöver lämnas dess ordförande av vederbö-

rande minister. Skulle denne emellertid finna, att det vore till skada för staten att överlämna en viss handling, meddelas ordföranden detta, och i regel torde han biträde ministrernas mening.

Under världskriget har utrikesutskottet regelbundet plägat sammanträda varje vecka, varvid i regel utrikesministern anmodats närvara för att lämna upplysningar samt besvara frågor och kritik. Upprepade gånger har utskottet sänt särskilda studiekommisioner till vederbörande länder för att sätta sig in i dagsfrågorna. Alla överläggningar stenograferas och bevaras i kammarens arkiv, där referaten stå till de deputerades disposition och även, efter särskilt tillstånd, till politiska skriftställares. Vill ministern ge hemliga upplysningar refereras dessa icke. I allmänhet besvarar han alla till honom ställda frågor, men ej så sällan har hänt att han av hänsyn till sin tystnadsplikt gent emot annan makt ansett sig ej böra ingå i svaromål. Skulle utskottet icke vara tillfredsställt med ministrernas förklaringar, kan utskottet draga frågan inför kammaren, som äger besluta att sammanträda inom slutna dörrar för att diskutera densamma. Dessa hemliga överläggningar följas alltid av ett offentligt sammanträde, då dagordning framlägges. De franska utrikesministrarna eftersträva gärna ett gott förhållande och samförstånd med utskottet, då detta i längden är förutsättningen för dem att bibehålla kammarens förtroende.

Deputeradekammaren och sedermera även senaten ha tid efter annan sammanträtt med regeringen till plenarsammanträden inom slutna dörrar, vid vilka redogörelse lämnats och diskussion ägt rum om de viktiga utrikespolitiska och militära problemen. Det är bekant, att dessa sammanträden till en början, då de begärdes av deputeradekammaren, möttes med någon tvekan från den dåvarande regeringen, men också att denna tvekan övervanns och regeringen själv tog initiativet till liknande sammanträden även med senaten.

I allmänhet torde kunna sägas att under världskriget samarbetet mellan regering och parlament i Frankrike på det utrikespolitiska området försiggått på ett sätt, som givit parlamentet tillfälle att i avsevärd mån följa regeringspolitiken och inverka på dess ledning, dels, och framförallt, genom kamrarnas utskott och dessas sektioner, dels i allmänna kammar-sammanträden. Enligt fransk uppfattning har detta samarbete även i det hela verkat lyckligt. Det har icke inkräktat på regeringens ställning såsom ledande myndighet men däremot blivit ett viktigt medel att trygga dess samförstånd med representationen och därmed bidragit till den kraft och sammanhållning, som Frankrike ådagalagt under kriget. I huru stor utsträckning kammarutskotten ägt förmåga att utöva en verk-

sam detaljkontroll är en fråga, som av naturliga skäl undandrar sig ett säkert omdöme. I det föregående är berört att regeringen utan att inhämta parlamentets beslut träffat ett flertal viktiga avtal under kriget. Dessa avtal ha icke alltid kommit till utskottens kännedom, åtminstone icke i fullständigt skick. Enligt uppgift lämnades sålunda rörande det i London i april 1915 mellan ententens dåvarande tre huvudmakter, Frankrike, Ryssland och Storbritannien, ingångna avtalet av utrikesministern inför deputeradekammarens utrikesutskott en i allmänna ordalag avfattad redogörelse, men förslaget in extenso blev ej delgivet utskottet. Från oppositionens sida har också stundom klagomål framförts mot det följda systemet. Den av utskottet utövade kontrollens större eller mindre noggrannhet, större eller mindre ingående i detaljer har givetvis varit beroende på en mängd växlande omständigheter, varav några kunna påpekas: utskottets förtroende för utrikesministern och hans närmaste organ, den i ärendet initiativtagande utskottsmedlemmens personlighet och auktoritet, ärendets beskaffenhet samt den diskretion det ansetts kräva. De franska parlamentsutskottens inflytande har sålunda skiftat under olika skeden av kriget. Under det senaste krigsåret synes det varit i ett märkbart avtagande, varunder regeringen under konseljpresidentens ledning förvärvat en alltmera allena rådande ställning.

### Grekland.

För Grekland gälla i allmän överensstämmelse med förhållandet i andra stater, enligt dess författning § 32, bestämmelserna om konungens rätt att förklara krig, sluta fred, förbund och handelsfördrag, om vilka han giver kammaren nödiga upplysningar, så snart statens intresse det tillåter. Detta prerogativ utövas dock under den inskränkningen, att handelsfördrag och sådana fördrag, som ingripa på lagstiftningens område, framförallt sådana som medföra finansiell förpliktelse, erfordra kammarens godkännande. Kontrollen över utrikespolitiken saknar i övrigt speciellt organ och får göra sig gällande i de allmänna författningsmässiga och i parlamentarisk praxis utvecklade formerna för förbindelse mellan regering och representation. Alltsedan 1875 års bindande förklaring är ministärens bildning ur majoritetsgrupperna praxis, och den i det grekiska parlamentet utbildade interpellationsrätten har i allmänhet hållit ministärerna i starkt beroende av majoritetens önskningsar. Denna parlamentariska

praxis rubbades delvis under världskriget, då regeringen kring konungen visade sig kunna föra en från parlamentet relativt självständig politik. Senare medförde den politiska omkastningen en återgång till föregående förhållanden. Några fasta former för utrikeskontroll utöver dem som interpellationsrätten innebär synas ej ha utvecklats sig.

### Holland.

I Holland tillhör rätten att förklara krig konungen ensam, men han är förbunden att omedelbart härom underrätta generalstaternas båda kamrar, och han äger samtidigt göra dem de meddelanden, som han finner förenligt med statens intresse. Konungen har vidare rätt att avsluta och ratificera alla traktater med främmande makter. Han äger meddela dessa traktaters innehåll till generalstaternas båda kamrar, så snart han anser, att statens intresse tillåter det. Traktater, vilka angå förändring av statens territorium, vilka pålägga riket pekuniära förpliktelser eller innehålla någon annan bestämmelse, som berör rättigheter beroende av lag, få icke ratificeras av konungen, förrän de godkänts av generalstaterna. Detta godkännande är ej nödvändigt, då konungen i förväg, genom av kamrarna antagen lag, erhållit rätt att avsluta ett fördrag, som genom sitt innehåll faller inom deras kompetensområde. Det följer av anförda bestämmelser, att konungen är skyldig inhämta kamrarnas bifall endast i fråga om de paragrafer i en traktat, som beröra riksdagens lagstiftningsmakt, varemot övriga delar av traktaten endast behöva meddelas kamrarna.

Det händer ofta att någon av kamrarna tillsätter en särskild kommission för att utreda, huruvida vederbörande traktat är förenlig med statens intresse, om den är av natur att påkalla kammarens godkännande, i vilket fall regeringen har att därom framställa proposition, eller om den eljest är sådan, att kammaren bör förorda dess ratificerande. Angående Nordsjötraktaten 1908 kan nämnas, att den efter prövning i kommissionen icke ansågs vara av natur att behöva underställas generalstaterna.

Vad behandlingen av utrikespolitiska spørsmål i övrigt angår, så plägar diskussion i dessa angelägenheter uppstå i samband med utrikesbudgetens handläggning. Samtidigt med dennas framläggande avlämnas av utrikesministern en »gul bok» till andra kammaren, i vilken



redogöres för departementets verksamhet under det gångna året. Utrikesdepartementets huvudtitel undergår sedvanlig utskottsbehandling, varvid ett muntligt eller skriftligt meningsutbyte med regeringen kan föresiggå rörande speciella spørsmål, och dessa uttalanden framläggas sedan inför kammaren. Utrikesministern avger som svar på vederbörande utskotts kritik ett skrivet memorandum, och han kan om så befinnes nödvändigt införa förändringar i sina förslag. Utskottssammanträdena äro slutna, och det s. k. rapportörsutskottet, som har att framlägga slutbetänkande över de handlagda frågorna, har befogenhet att utesluta från offentliggörande sådana uttalanden, som det finner lämpligt. Detta är särskilt vanligt, när det gäller utrikesfrågor. Vid debatten i kamrarna ha dess medlemmar ytterligare tillfälle att framföra sina meningar och utrikesministern att utveckla sin uppfattning om det internationella läget. Efter särskilt beslut på förslag antingen av talmannen eller  $\frac{1}{10}$  av en kammars medlemmar kunna dess överläggningar ske inom lyckta dörrar, varvid även beslut med anledning av dessa kan fattas. Förhandlingarna skola hållas hemliga, för den händelse talmannen eller någon av ledamöterna så begär. Utrikesangelägenheter kunna vidare liksom andra regeringsärenden bringas inför representationen genom interpellation eller frågor till regeringen av kammarledamöterna.

Något speciellt representationens kontrollerande organ ifråga om utrikespolitiken finnes icke. Frågan om utvidgad parlamentarisk kontroll på detta område har dock vid upprepade tillfällen under världskriget varit föremål för diskussion i generalstaterna. Sålunda framställdes i maj 1917 av en medlem av det socialdemokratiska partiet ett förslag, att andra kammaren skulle göra ett uttalande till förmån för en regelmässig samverkan i utrikesfrågorna mellan regeringen och generalstaterna och att för detta ändamål ett utrikesutskott borde inrättas. Förslaget ledde ej till något praktiskt resultat, men har sedermera återupptagits i form av en motion, väckt av det socialdemokratiska partiets ledare Troelsta jämte ett antal partikamrater. Före behandlingen i kammaren av denna motion framställdes av Troelsta en interpellation till utrikesministern (okt. 1918) med förfrågan, om av denne kunde väntas en tillmötesgående hållning och en strävan att stå i verklig kontakt med den parlamentariska kommitté, som kunde komma att tillsättas. Uppgiften för denna kommitté angavs av interpellanten sålunda, att den borde sättas i stånd att med verklig sakkunskap utöva kontroll över utrikespolitiken, varför den, innan definitiva beslut fattades, regelbundet borde hållas underrättad om allt, som vore av nöden för bedömning av förekommande spørsmål.

I det svar på interpellationen, som avgavs av utrikesministern van

Karnebeck, utvecklade denne betydelsen av det stöd, som regeringen, »i en tid då det gäller folks och staters bestånd och livsintressen», hade att hämta av folkets förtroende, samt förklarade med utgångspunkt från denna tankegång, att regeringen vore villig »att taga största möjliga hänsyn till kravet på offentlighet i utrikespolitiken». Samtidigt uttalade han sin tilltro till att man skulle förstå och respektera »de naturliga gränser, vilka av utrikespolitikens egenart, om den skall ha utsikt att lyckas, med nödvändighet uppdragas beträffande offentligheten vid dess utövning». Efter att ha betygat regeringens villighet att i en lämplig form tillmötesgå den uppställda fordran på närmare kontakt mellan regering och parlament fortsatte ministern: »Regeringens odelade och uteslutande ansvarighet måste naturligtvis därvid förbliva oförkränkt, men handhavandet av denna ansvarighet behöver icke stå i vägen för att, under nödiga garantier, parlamentet i vidsträckt omfattning hålles underrättat.»

I den debatt som följde på denna av utrikesministern avgivna principförklaring uttalade Troelsta, att han häri såge ett tillkännagivande från regeringens sida om beredvillighet att samverka med en parlamentarisk utrikeskommitté, på samma gång han anslöt sig till den av ministern hävdade ståndpunkten, att denna samverkan icke finge innebära att parlamentet övertog en del av det ansvar för utrikespolitikens ledning, som rätteligen tillhörde regeringen. Det av Troelsta väckta förslaget har ej slutbehandlats och har alltså ej kunnat leda till något praktiskt resultat.

### Italien.

I Italien åtnjuter regeringen i allmänhet ett vidsträckt oberoende vid handläggningen av utrikesspörsmålen. Konungen äger ensam förklara krig, avsluta freds-, allians- och handelstraktater och andra liknande avtal med skyldighet att giva parlamentet kännedom om dem i den mån som statens intresse och säkerhet tillåta det samt därvid foga de meddelanden, som befinnas lämpliga. Ingen speciell organisation för kontroll av utrikes angelägenheterna existerar i parlamentet, utan dess inflytande får göra sig gällande förmedelst den allmänna författningsbestämmelsen att fördrag, som kräva statsutgift eller medföra förändring av statens territorium, erfordra för sin giltighet kamrarnes godkännande.

I övrigt blir bestämmande för parlamentets inflytande dess utnytt-

jande av interpellationsinstitutet, vilket i Italien efter fransk förebild utvecklats i långt friare former än i England och genom sin nära förbindelse med den ofta använda motiverade dagordningen kan begagnas till stark påtryckning på ministärerna, vilka i allmänhet stå i nära beroende av sitt föga stabila parlamentariska underlag. Denna parlamentariska kontroll, därjämte underlättad i enskilda fall av publicerade diplomatiska aktstycken och redogörelser, har stundom givit upphov till starka politiska kursförändringar, där de utrikespolitiska frågorna kunnat vara utslagsgivande, men har å andra sidan vid kritiska tillfällen, såsom vid det senaste krigsutbrottet, visat sig ha föga betydelse i de avgörande momenten. Sålunda avgavs krigsförklaringen mot Österrike i maj 1915 av regeringen, fast det var notoriskt, att den ogillades av majoriteten av de deputerade.

Under världskriget har ingen förändring skett ifråga om representationens samverkan med regeringen för behandlingen av utrikesfrågorna, och någon specialkontroll över regeringens ledning av dessa ärenden har ej blivit inrättad. Det kan erinras om att liksom den fransk-ryska allianstraktaten av 1891 aldrig meddelats det franska parlamentet, har ej avtalet om trippelalliansen delgivits det italienska parlamentet. Dess exakta termer voro före kriget kända endast av de italienare, som varit konseljpresidenter, utrikesministrar samt understatssekreterare eller generalsekreterare i utrikesministeriet. Londonprotokollet av den 26 april 1915 har heller aldrig meddelats parlamentet. Den av den revolutionära ryska regeringen publicerade texten upplästes i februari 1918 i deputeradekammaren av en kammarledamot, men regeringen avgav ej häröver någon annan förklaring än att denna text ej vore fullt exakt.

Emellertid har även i Italien ett starkt intresse uppstått för frågan om ökat parlamentariskt inflytande på det utrikespolitiska området, men då man önskat undvika att under kriget giva sig sken av att söka undergräva regeringens ställning, ha yttringarna av detta intresse varit hovsamma och ej antagit karaktären av utpräglad agitation. Ett under kriget nybildat parti har dock på sitt program upptagit åstadkommandet av en varaktig utrikespolitisk samverkan mellan regering och representation. Nämnas kan i detta sammanhang, att ett inlägg i frågan gjorts av förre utrikesministern Tittoni i en uppsats publicerad 1918 (i Nuova Antologia den 1 febr.). Efter en blick på frågans ställning i åtskilliga främmande länder under jämförelse med förhållandena i Italien uttalar författaren önskvärdheten av en uppriktig samverkan mellan regering och representation i utrikesfrågorna, vare sig i form av parlamentariska kommissioner eller i vilken annan form som helst, »blott den är allvarlig och verksam».

## Nordamerikas Förenta stater.

Förenta staterna intaga i fråga om representationens förhållande till utrikespolitiken en särställning. Den vanliga regeln om parlamentets samtycke till fördrag, som medföra ekonomiska utgifter eller innefatta ändring i lagstiftningen, gäller även här. Enligt författningen fordras kongressens beslut för krigsförklaring, för inkallande av milisen, utrustande av armé och flotta samt ingående av handelsfördrag med främmande makter, varjämte särskilt förbud finnes för unionens särstater att utan kongressens samtycke med främmande makt avsluta traktat, allians eller överenskommelse eller delta i krig, så framt icke faran är alldeles överhängande. Grundläggande för Förenta staternas egenartade organisation är emellertid bestämmelsen i författningens artikel 2, § 2, att presidenten äger att med råd och samtycke av senaten, för så vitt att två tredjedelar av närvarande senatorer givit sitt bifall, avsluta traktater; han äger vidare föreslå och, med råd och bifall av senaten, utnämna sändebud och konsulter hos främmande makter. Betydelsefull är särskilt senatens medbeslutanderätt i fråga om traktater utan att här, såsom i de europeiska konstitutionerna är fallet, någon begränsning till fördrag av viss, särskilt finansiellt förpliktande natur, tillkommer. Härigenom tilldelas representationens ena kammare vid beslut i utrikesärenden en med presidenten jämbördig ställning.

Skiljaktigheterna från den europeiska rätten äro uppenbara och hava tydligen sin orsak i de särskilda omständigheterna vid unionsförfattningens tillkomst. Utrikesärendenas handhavande tillhörde från början helt och hållet kongressen. Först småningom och efter mycken tvekan beslöt man sig för att i den nya författningen överlämna utrikesärendenas ledning till presidenten med en utrikesstatssekreterare vid sin sida, men ej i den utsträckning som det närmast liggande exemplet, Englands författning, angav, utan alltjämt med bibehållande av representationens andel i bestämmandet. På denna punkt är den amerikanska författningen den första som brutit mot regeln om utrikespolitiken såsom principiellt tillhörande den exekutiva maktens prerogativ.

Praktiska skäl ansågos emellertid tala emot, att hela kongressen med sitt stora medlemsantal skulle få delta i utrikesärendenas avgörande, utan medbeslutanderätten begränsades till senaten, som särskilt vid tiden för grundlagsstiftningen var en mycket fåtalig församling och dessutom såsom representation för de särskilda staterna ägde speciella kvalifikationer att göra gällande dessas önskemål inom utrikespolitiken.

Dessa allmänna bestämmelser, som med sin vida formulering icke utesluta tvistiga punkter i ett flertal fall, ha sedan i praktiken vidare utbildats. För kongressen har en obegränsad och även av representanternas hus flitigt använd diskussionsrätt i utrikesfrågor varit av betydelse, och särskilt har på denna väg den nedre kammaren kunnat göra sitt inflytande gällande. I ett särskilt utrikespolitiskt utskott av 22 medlemmar, representanter för majoritet och minoritet, har denna kammare ett organ för utrikespolitisk kontroll, som utövas genom infordrande av upplysningar och dokument, vilka dock på särskilda skäl kunna av presidenten förvägras.

I senaten har en parallell praxis utvecklats sig. Ingående utrikespolitiska debatter äga rum, men här i allmänhet inom slutna dörrar i s. k. »executive sessions», vilkas förhandlingar dock efter flera års förlopp offentliggöras i summarisk sammanfattning. Debatter i öppen session ha emellertid på senare tid förekommit, vilket medfört olägenheter, då frågorna därigenom indragits i den offentliga partistriden. Senatens utrikesutskott består av 15 ledamöter, även de representerande skilda partier. Dess förhandlingar äro hemliga, och dess arbete sker i allmänhet genom subkommittéer, vilkas rapporter till utskottet äro konfidentiella. Utskottet kan sammanträda även på tider då kongressen ej är samlad, varigenom en grundval är lagd för permanent samverkan mellan den exekutiva och den legislativa makten.

Den parlamentariska kontrollen i Amerika har ett särskilt medel i offentliggörandet av diplomatiska akter, som där synes ske mer systematiskt än på de flesta andra håll. Presidentens årliga budskap till kongressen åtföljes regelbundet av en särskild dokumentsamling, »Papers relating to the Foreign Relations», där land för land den diplomatiska korrespondensen meddelas. Luckorna synas likväl vara rätt betydliga, och publicerandet sker oftast först en längre tid, fem år eller därutöver, sedan händelserna ägt rum. — Senatens andel i utrikesärendena har varit föremål för kritik av olika slag. Sålunda har man ansett sig kunna konstatera från främmande maktors sida en viss motvilja att ingå i förhandlingar med Förenta staterna dels på grund av den större oviss- het angående resultatet, som maktuppdelningen ifråga om utrikesärendenas avgörande medför, dels på grund av omöjligheten att i längden hålla dessa förhandlingar hemliga, även om så av den främmande makten skulle önskats. Den erforderliga kvalificerade majoriteten i senaten har även möjliggjort vissa obstruktionssträvanden i enskilda eller lokala in- tressens tjänst från en partiminoritets sida.

Huru de amerikanska författningsbestämmelserna ställa sig i praktiken utvecklas av den erkänt främste kännaren av Förenta staternas författningsliv, 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 fria händer i utrikespolitiken. Han får icke förklara krig, ty detta beror av kongressen, ehuru han visserligen kan, såsom president 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 penningar, 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 han 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 ohågade 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 bevaras, 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, oangripliga 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 återopas, ehuru det naturligtvis är den skillnad mellan de två länderna, att i England parlamentet kan stöta 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.»

### Portugal.

Enligt Portugals republikanska konstitution av år 1911 §§ 47 och 48 tillkommer det presidenten att uppgöra handels-, freds- och skiljedoms-traktater, men dessa skola före ratifikationen underställas representationen för godkännande. Allianstraktater skola likaledes av denna först prövas, och förhandlingarna härom kunna, om  $\frac{2}{3}$  av kamrarnas ledamöter så begära, försiggå inom lyckta dörrar. Parlamentet äger över huvud (enligt författningen § 26) att definitivt besluta ifråga om traktater och konventioner, varigenom detsamma tilldelats en maktbefogenhet i utrikesärenden, som endast överträffas av den schweiziska förbunds-församlingens.



Av det portugisiska parlamentets båda kamrar tillsätter enligt arbetsordningen den undre kammaren eller nationalförsamlingen för varje valperiod 22 ständiga utskott, och ett av dessa, bestående av 9 ledamöter, har att handlägga de utrikespolitiska angelägenheterna, Inga specialstadganden finnas emellertid för detta utskott, vilket i likhet med de övriga kan hos regeringen inhämta erforderliga upplysningar för sitt arbete, utan att dessförinnan inhämta nationalförsamlingens samtycke. Även i senaten finnes ett utrikesutskott med enahanda befogenhet, bestående av 5 ledamöter.

---

### Rumänien.

Den rumäniska författningen innesluter den vanliga begränsningen av konungens rätt ifråga om att sluta traktater; han får med främmande stater sluta handelsfördrag, fördrag angående sjöfart eller förhållanden av liknande natur, men för deras giltighet fordras parlamentets föregående prövning och godkännande. Behandlingen försiggår på vanlig legislativ väg.

En konstitutionell utveckling, som alltmer fört till författningens parlamentarisering, har här arbetat på en friare användning av parlamentets diskussionsrätt i interpellationens form. På initiativ av regeringen kunna slutna kammarsammanträden hållas, då utrikesministern lämnar upplysningar i viktigare utrikespolitiska frågor. Intresset för dessa frågor, som före kriget var föga utvecklade, har under detsamma helt naturligt stegrats, och kritik över regeringens obundna ledning av ifrågavarande ärenden har icke fattats.

---

### Schweiz.

I den schweiziska förbundsstaten tillkommer det förbundsrådet, som består av sju medlemmar och utgör den högsta verkställande makten, att företräda staten utåt och besörja utrikesangelägenheterna. Enligt författningen, art. 85, ligger emellertid bestämmanderätten över åtgärder för Schweiz' yttre säkerhet ävensom för upprätthållande av dess neutralitet samt över krigsförklaring och fredsslut helt och hållet hos den av

stånderrådet och nationalrådet bestående förbundsförsamlingen. Denna har även ensam att förfoga över förbundshären och välja dess högste befälhavare. Vidare måste alla förbund och traktater, för att bli giltiga, godkännas av förbundsförsamlingen.

Det framgår härav, att den schweiziska konstitutionen i avseende på utrikesfrågorna lägger utomordentligt stora befogenheter i folkrepresentationens händer, större än något annat europeiskt lands författning, större även än den nordamerikanska. Vanligen ha ju regeringarna rätt att på egen hand avsluta en viss kategori av traktater — de som äro av politisk natur — men i Schweiz är det parlamentet, som bestämmer, icke blott över krig och fred, utan över alla fördrag utan undantag. Som en ytterligare garanti tillkommer, att det är förbundsförsamlingen, som har att besluta om de nödiga åtgärderna i händelse av befarat angrepp av främmande makt, och som därvid har att förfoga över förbundshären, till och med utse dess befälhavare.

Osäkerhet kan råda beträffande omfattningen av den rätt att föra förhandlingar med främmande makt, som i Schweiz liksom överallt annorstädes principiellt tillhör regeringen. Emellertid förekommer, att i form av notväxling enighet med en utländsk regering konstateras i något visst avseende, särskilt rörande tolkning eller tillämpning av en gällande traktat. Några betänkligheter emot ett sådant förfarande lära icke hava yppats, tydligen därför att inga praktiska olägenheter av detsamma försports.

Något speciellt organ för behandlingen av utrikesfrågorna har ej före världskriget funnits i det schweiziska parlamentet. Granskningen av dessa frågor har ålegat det av förbundsförsamlingens båda kamrar tillsatta utskott, som haft att behandla den årliga berättelse förbundsrådet plägar avgiva över sin förvaltning (rapport de gestion), vari ingår även en redogörelse för handhavandet av de utrikespolitiska angelägenheterna. Önskas inom förbundsförsamlingen närmare upplysningar i någon särskild fråga, anlitas vanligen interpellationsvägen, och detaljerade uppgifter lämnas från förbundsrådets sida i största möjliga utsträckning. Enligt uppgift har det aldrig inträffat, att icke förbundsrådets förklaringar befunnits tillfredsställande. Något stadgande för förbundsförsamlingen eller dess utskott att själv taga del av handlingar rörande utrikesärenden existerar icke. En sådan granskning torde icke före kriget hava förekommit eller satts ifråga, då på det hela taget intresset för utrikesangelägenheter synes ha varit mycket ringa.

Även i Schweiz har emellertid världskriget medfört förändringar i handläggningen av utrikespolitiken, ehuru här i något annorlunda be-

skaffad riktning än i andra länder. I anledning av krigsutbrottet fattade nämligen förbunds församlingen den 3 augusti 1914 ett beslut, varigenom åt förbunds rådet uppdrogs oinskränkt fullmakt att vidtaga alla åtgärder nödiga för Schweiz' säkerhet, integritet och neutralitet, för säkerställande av landets kredit och ekonomiska intressen och särskilt för betryggande av folknärningen. Den härigenom införda provisoriska ordningen, »fullmaktsregimen» (le régime des pleins pouvoirs), såsom den brukar kallas, innebär på det utrikespolitiska området, att förbunds rådet är bemyndigat avsluta överenskommelser med främmande makter utan att inhämta förbunds församlingens samtycke. Det nyssnämnda beslutet innehåller, att förbunds rådet skulle vid nästföljande parlamentssession redogöra för det bruk, förbunds rådet gjort av sina utsträckta befogenheter. Sådana redogörelser, kallade »rapports de neutralité», hava sedermera successivt avgivits och i första hand granskats av ett vid varje session av förbunds församlingens båda kamrar tillsatt utskott, kallat »commission de neutralité». Detta utskott har på begäran fått del av sådana handlingar rörande utrikes ärenden, som utskottet önskat se, och även under kriget har förbunds rådet i möjligaste mån fortsatt att lämna folkrepresentationen alla önskade upplysningar.

Hur förbunds rådet uppfattat sin maktställning under krigsåren framgår av dess berättelse till förbunds församlingen den 4 december 1916, där det bland annat heter: »Förbunds rådet erkänner icke blott förbunds församlingens självklara rätt att städse utöva kritik och kontroll över förbunds rådets åtgöranden i utrikes angelägenheter utan även att i viktiga utrikespolitiska frågor parlamentets direkta medarbete kan visa sig önskvärt, och att detta i sådana frågor även kan uppmana förbunds rådet till ett bestämt handlingssätt. Men förbunds rådet tillåter sig därvid hänvisa till, att i de båda kamrarnas offentliga överläggningar, i den grannliga karaktären av många och just de viktigaste utrikespolitiska frågorna och i den raska växlingen av det politiska läget givas lika många moment, som göra det önskvärt att förbunds församlingens anvisningar i avseende på ledningen av utrikespolitiken varken äro för ofta påkommande eller av alltför bindande art.»

»Le régime des pleins pouvoirs» innebär uppenbarligen ett för det i princip folkstyrd Schweiz fullkomligt abnormt tillstånd. Den har emellertid tolererats såsom en av omständigheterna påtvungen nödvändighet. Kritik har givetvis icke saknats beträffande utövandet av förbunds rådets vidgade befogenhet, men denna har i alla händelser huvudsakligen riktat sig mot åtgärder på det ekonomiska området. Så snart freden kom i sikte, började yrkanden framkomma på upphävande av »les pleins pou-

voirs», varemot från andra håll gjordes gällande, att dessa endast successivt kunde avskaffas. Detta senare är ock förbundsrådets mening. Man önskar intet annat än att återgå till det normala tillståndet, och det har i allmänhet icke satts i fråga att bereda folkrepresentationen eller något dess utskott tillfälle att mer aktivt än före kriget medverka vid behandlingen av utrikespolitiska frågor. Även i Schweiz har dock diskussion förekommit angående lämpligheten av ett permanent parlamentariskt utrikesutskotts inrättande, och förslag i detta syfte ha på ett och annat håll framlagts (*Ed. Georg, Le contrôle du peuple sur la politique extérieure. Genève 1916*).

### Spanien.

I Spanien tillkommer konungen rätt att förklara krig och sluta fred, varöver dock enligt författningen § 54 efteråt räkenskap skall avläggas inför representationen under föreläggande av handlingarna. I detta fall tillkommer alltså enligt den spanska statsrätten representationen en granskningsrätt som dock, vilket uttryckligen betonas, först inträder i efterhand, och sålunda efter allmän erfarenhet i hög grad reduceras till sin betydelse. För ratifikation av offensiva allianstraktater, handelsstraktater och sådana avtal, som förutsätta subsidier till främmande makt eller kunna personligen förplikta spanska medborgare fordras därjämte enligt grundlag parlamentets samtycke. Såsom ytterligare garanti-bestämmelse tillkommer, att i intet fall ett fördrags hemliga klausuler få göra om intet de offentliga i samma fördrag.

För det närmare utförandet av dessa principer och för ytterligare garanterande av parlamentets inflytande på utrikespolitiken saknas emellertid särskilda bestämmelser. Interpellationen har här, som alltid på detta stadium av den konstitutionella utvecklingen, fått göra tjänst i brist på närmare organisation och har i denna riktning, kompletterad av motiverade vota, nått en viss utveckling. Vidare är vanligt att ministären vid viktigare utrikespolitiska avgöranden rådplägar med de politiska partiernas ledare.

### Tyska riket.

Tysklands utrikespolitik har sedan 1871 i stort sett varit en det Tyska rikets sak, och ledningen därav har enligt artikel 11 i riksförfattningen utövats av kejsaren. Nämnda artikel har följande lydelse:

»— — — kejsaren har att i folkrättsligt avseende representera riket, i rikets namn förklara krig och sluta fred, ingå förbund och andra fördrag med främmande stater samt avsända och mottaga sändebud.

Till krigsförklaring i rikets namn erfordras förbundsrådets samtycke, utom då angrepp sker på förbundsområdet eller dess kuster.

I den mån fördrag med främmande stater avse sådana angelägenheter, vilka enligt artikel 4 tillhöra rikslagstiftningens område, erfordras för deras avslutande förbundsrådets samtycke och för deras giltighet riksdagens godkännande.»

Det var alltså synnerligen vidsträckta befogenheter, som enligt riksförfattningen av 1871 tillkommo den tyske kejsaren på utrikespolitikens område. Riksförfattningens enda rättsliga begränsningar av kejsarens utrikespolitiska makt gällde anfallskrig, då förbundsrådets samtycke erfordrades, och fördrag, som berörde rikslagstiftningens område (vari även rikets budget inbegreps), då förbundsrådets och riksdagens godkännande krävdes för fördragens giltighet. Dessa rättigheter voro ej heller rättigheter blott på papperet. Freden med Frankrike 1871 slöts av kejsaren och blev sedan blott meddelad till riksdagens »kännedom». Först när det gällde att införliva de erövrade provinserna med förbundsområdet och med riksorganisationen och att bevilja nya anslag till rikslandets styrelse och förvaltning fingo rikslagstiftningens ordinarie organ full bestämmanderätt. På liknande sätt förelades den tysk-franska Marockoöverenskommelsen av den 4 november 1911 med sina betydelsefulla landutbyten riksdagen blott »till benägen kännedom» (zur gefälligen Kenntnisnahme). I andra liknande fall har dock förbundsrådets och riksdagens godkännande inhämtats.

Det har ej saknats försök att begränsa denna kejsarens makt. Redan 1871 klandrade den framstegsvänlige riksdagsmannen Hoverbeck, att riksdagens medverkan ej var nödvändig för krigsförklaring, och årtiondet före världskriget har Tysklands socialdemokratiska parti flera gånger (t. ex. nov. 1908 och dec. 1909) framlagt förslag till en sådan ändring av artikel 11 i riksförfattningen, att kejsarens, förbundsrådets och riksdagens sammanstämmande beslut skulle erfordras för krigsförklaring. Detta förslag har dock aldrig vunnit riksdagens bifall, lika litet som de övriga förslag, vilka stundom diskuterats och som i andra riktningar åsyftat en begränsning av kejsarens makt på det utrikespolitiska området. Endast på en punkt ha kejsarens befogenheter något minskats. Riksregeringens undanskjutande av lagstiftningens organ vid överenskommelsen med Frankrike i Marockofrågan 1911 väckte mycken opposition såväl i pressen som i riksdagen, och den 5 dec. 1911 antog riks-

dagen för sin del följande tillägg till skyddsområdeslagen: »För att ett skyddsområde eller delar av ett sådant skola kunna förvärfvas eller avträdas erfordras en rikslag. Denna föreskrift gäller ej ifråga om gränstrektifikationer.» Detta beslut sanktionerades av förbundsrådet och blev lag den 16 juni 1912.

Kejsarens utrikespolitiska befogenheter ha utövats av rikskanslern och under hans ansvarighet. Denna ansvarighet, som var fastslagen i artikel 17 riksförfattningen, var ej utformad till ett rättsinstitut. Inga bestämmelser funnos om ansvarets rättsliga utkrävande eller eventuella rättsliga följder. Riksförfattningens artikel 17 uttalade blott en allmän politisk princip, en princip, som dock såväl av den statsrättsliga teorien som av rikskanslererna själva erkändes innebära en politisk ansvarighet för kejsarens politik såväl inför förbundsrådet som inför riksdagen. Möjligheterna att på det utrikespolitiska området göra detta obestämda ansvar gällande voro dock ej så synnerligen stora.

Så länge furst Bismarck hade den faktiska ledningen av Tysklands utrikespolitik förstummades all kritik inför de resultat han kunde uppvisa. Även de, som tillhörde hans avgjorda motståndare, erkände uttryckligen Bismarcks överlägsenhet och auktoritet på det utrikespolitiska området, och förbundsrådet och riksdagen sjönko här ned till fullständig betydelselöshet. Den prestige, som Bismarck på detta område lyckats förvärva åt riksregeringen, kom även hans efterträdare till godo och har delvis fortlevat, även sedan Tysklands diplomatiska framgångar blivit mindre påtagliga, mera sällsynta och mera tvivelaktiga.

Förbundsrådet hade efter 1871 enligt riksförfattningen art. 8 i sitt utskott för utrikes angelägenheter en kontrollinstans för utrikespolitiken. Författningens bestämmelser om detta utskott voro följande:

»Dessutom bildas inom förbundsrådet av fullmäktige för konungarikena Bayern, Sachsen och Württemberg samt tvenne fullmäktige, som av förbundsrådet årligen utses från andra förbundsstater, ett utskott för utrikes ärenden, inom vilket presidiet tillhör Bayern.»

Förhandlingarna inom detta utskott voro naturligtvis, såsom över huvud taget inom förbundsrådet och dess utskott, hemliga. Någon politisk roll har detta s. k. diplomatiska utskott aldrig spelat; före 1908 hade det blott sammanträtt tvenne gånger och de försök, som då och följande år gjordes att giva utskottet periodiskt återkommande sammanträden, synas ej ha lett till någon ny stadgad praxis. På andra sätt — genom metallografiska avskrifter av viktigare depescher och genom muntliga meddelanden i utrikesdepartement — ha särstaternas regeringar

fått de upplysningar, som riksregeringen velat giva dem. Om någon verklig, ingående kontroll har det här ej kunnat vara tal.

Den tyska riksdagen hade lika litet som flertalet andra parlament före världskriget något särskilt organ för kontroll av riksledningens utrikespolitik. Vid sidan av alla författningsbestämmelser hade dock i Tyskland så småningom en praxis utbildats, som tillät riksdagen att — om också blott på avstånd och utan direkt medverkan — följa regeringens utrikespolitik.

Det var framför allt i samband med budgetens behandling som den tyska riksdagen avhandlade utrikespolitiska frågor. Vid första läsningen av regeringens förslag till budget, vid specialbehandlingen i andra läsningen av rikskanslerns och utrikesdepartementets anslagskrav liksom vid behandlingen av de större militära anslagsfrågorna brukade rikets förhållande till främmande makter diskuteras, och i dessa diskussioner deltog då mycket ofta rikskanslern och statssekreteraren för utrikes ärenden med längre anföranden. Särskilt vanligt synes detta ha varit under furst Bülows rikskanslerstid, och denne yttrade vid ett tillfälle (d. 30 april 1907), att man kunde ifrågasätta, om något annat lands minister »så ofta, så ingående och frimodigt» uttalade sig i utrikespolitiska frågor som han. Mera ingående ha naturligtvis de förtroliga upplysningar varit, som regeringen lämnat i riksdagens budgetsutskott (Reichshaushaltsausschuss), ungefär motsvarande den svenska riksdagens både stats- och bevillningsutskott och utan jämförelse Tysklands mäktigaste parlamentariska utskott. Detta utskott bestod av 28 medlemmar, valda efter proportionella grundsatser bland de olika partiernas ledande parlamentariker. Förhandlingarna voro hemliga, men mer eller mindre fullständiga referat lämnades till pressen, och riksdagens egna ledamöter hade såsom åhörare fritt tillträde till sammanträdena. Endast när riksdagen själv så beslutade, kunde undantag göras från denna senare regel.

Riksdagens medlemmar kunde även genom skriftligen avfattade interpellationer, riktade till rikskanslern och undertecknade av minst 30 av riksdagens ledamöter, framställa utrikespolitiska frågor till behandling. Interpellationsinstitutet kom dock ytterst sällan till användning i sådana frågor.

Den tyska regeringen kunde dessutom lämna riksdagen och allmänheten upplysningar om förhållandet till främmande makter genom offentligt framläggande av diplomatiska noter och fördrag i s. k. vita böcker och genom meddelanden till pressen, framför allt den officiösa Norddeutsche Allgemeine Zeitung. Tysklands regering har dock endast relativt sällan framlagt diplomatiska aktsamlingar, och även pressens utrikespolitiska

information torde ha varit mindre fullständig i Tyskland än t. ex. i England och Frankrike.

I tyska riksdagen ha ofta klagomål framställts mot den dåliga information och det ringa inflytande, som riksdagen haft på utrikespolitikens område. Redan 1869 uttalades från nationalliberalt håll den önskan, att rikskanslern periodiskt måtte framlägga diplomatiska dokument för riksdagen. Bismarcks svar är karaktäristiskt. Han betecknar det som felaktigt att tro, att främmande regeringar någonsin framlägga hela sin utrikespolitiska portfölj för allmänheten. Skulle tyska regeringen i likhet med vissa andra regeringar tid efter annan offentliggöra diplomatiska handlingar, så skulle den också liksom dessa tvingas till en dubbel bokföring. I varje fråga skulle man nödgas skriva två slags depescher, en serie avsedd för offentligheten och en annan att äga praktisk-diplomatisk betydelse. Detta vore både kostbart och tidsödande. Bismarck lovade emellertid, att om riksdagen gjorde det framställda önskemålet till sitt, till nästa år sammanställa »något oskadligt» för riksdagens räkning. Från riksdagens sida gjordes emellertid intet yrkande efter detta Bismarcks svar.

Först 1907 kom frågan åter före i riksdagen. Då föreslog centerpartiet, att riksdagen hos rikskanslern skulle anhålla om periodiskt framläggande av diplomatiska akter, och detta förslag antogs med stor majoritet. Dåvarande rikskanslern, furst Bülow, ställde sig vid detta tillfälle i det hela välvillig till tanken på riksdagens bättre information, men framhöll också, att utrikespolitikens ledning var en så »delikat» sak, att ansvaret därför ej kunde delas och att avgörandet helt måste förbehållas dem, som kände hela det diplomatiska urkundsmaterialet och alla övriga tillgängliga fakta. Centerpartiets dåvarande ledare v. Hertling framhöll däremot, att det ej var fråga om annat än sådana internationella förhandlingar, som redan voro avslutade.

Även andra önskemål ha årtiondet före världskriget tid efter annan uttalats ifråga om riksdagens ställning till utrikespolitiken men utan att leda till några formliga beslut eller till några gripbara resultat. Framför allt har man begärt fler och fullständigare upplysningar åt riksdagen och dess budgetsutskott. Hösten 1908 framkastade Hamburger Nachrichten tanken på ett ständigt parlamentariskt utrikesutskott. I riksdagen framfördes detta uppslag i maj 1912 från ledande socialdemokratiskt håll (dr David), och i dec. 1913 underströks det ytterligare av en medlem av frisinnade folkpartiet (Hausmann). Först under världskriget skulle dock detta förslag vinna någon större aktualitet.

Tysklands parlamentariska liv under världskriget kännetecknas



framför allt av ett ökat inflytande från budgetsutskottet — nu ofta kallat huvudutskottet — medan riksdagens plenarsammanträden förlorade i innehåll och betydelse. I detta utskott diskuterade regeringens, förbundsrådets och utskottets egna ledamöter i stor utsträckning även utrikespolitiska frågor. För att förhindra att meddelanden från regeringen av förtrolig eller hemlig natur genom indiskretioner skulle komma ut bland allmänheten höll utskottet sedan 1916, utan att på förhand ha inhämtat riksdagens tillstånd härtill, hemliga sammanträden, stängda även för riksdagsmän, som ej voro medlemmar av utskottet. Under världskrigets sista skede blev detta allt vanligare.

De meddelanden, som av regeringen lämnades huvudutskottet i utrikespolitiska frågor, synas emellertid ej ha varit av den ingående art, att deras hemlighållande strängt taget varit motiverad, att döma av de upplysningar om utskottets sammanträden, som lämnas av den kände socialdemokratiska författaren och politikern *Ed. Bernstein* i en uppsats skriven 1916 (*Die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Politik i Organisation Centrale pour une paix durable, Rapports II*, s. 216 ff). Ministrarna och de högre ämbetsmännen, omtalar Bernstein, infinna sig plikteligt till utskottets sammankomster och svara villigt på de frågor, som riktas till dem. Men just beträffande de viktigaste frågorna i utrikespolitiken utgöras svaren antingen av lakoniska antydanden, som intet bestämt ut säga, eller också av detaljerade upplysningar, vilka betecknas som »strängt förtroliga», men som i det stora flertalet fall — säkerligen nio av tio — höra till de »offentliga hemligheternas» kategori. Riksdagsmännen erhålla ur ministrarnas mun bekräftelse på att meddelanden, som stått att läsa i pressen, äro med sanningen överensstämmande. Andra »förtroliga» meddelanden kunde väl vara nya för flertalet medlemmar i utskottet, men för bedömandet av utrikespolitiken av föga värde. Själv säger sig författaren aldrig i huvudutskottet ha erhållit upplysningar rörande frågor av större politisk räckvidd, som man icke med ledning av regeringens offentliga förklaringar och artiklar i den officiösa pressen på egen hand kunnat konstruera sig till. Detta uteslöt naturligtvis icke att ministrarna tid efter annan kunde lämna underrättelser av viktigare art till vissa partiledare, till vilka de hade särskilt förtroende, underrättelser, som de önskade undanhålla utskottet i dess helhet, där även den yttersta demokratiska vänstern hade sina representanter. De slutsatser Bernstein drar av praxis i det tyska huvudutskottet äro, att några garantier icke finnas för att hemliga riksdagsutskott, sammansatta av delegerade av de skilda partierna, verkligen få kunskap om i vad mån regeringen träffat avgöranden, som äro av betydelse för landet och som under vissa om-

ständigheter kunna draga det i krig. Däremot låge i själva organisationen av ett dylikt hemligt utskott, att det under vissa förhållanden kunde bli ett medel för regeringen att binda händerna på den demokratiska oppositionen. Hade nämligen en minister av utskottet tagit löfte att bevara sträng tystlåtenhet rörande ett meddelande, som han hade för avsikt att lämna, vore riksdagsmännen naturligen förbundna att hålla löftet, även om meddelandet icke innehållit saker, som icke redan förut varit dem bekanta och som enligt den demokratiska oppositionens mening vore av natur att fordra offentlig diskussion.

Strävan efter ytterligare utveckling av samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor förde under världskriget även till andra, mer eller mindre lösliga organisationsformer. Regeringen trädde i närmare kontakt med de parlamentariska partiernas ledare, och under Michaelis rikskanslerstid inrättades (juni 1917) ett s. k. sjuemannautskott (Siebenerausschuss), bestående av ledande parlamentariker från alla större partier. Något större verksamhetsfält fick emellertid detta trängre utskott aldrig. Den huvudsakligaste och viktigaste uppgiften, som av regeringen förelades detsamma, bestod i dess medarbetarskap vid avfattandet av riksledningens svar på påvens fredsnot. Emellertid var ju detta så till vida något nytt, som utskottet därvid gick utöver ett parlamentariskt utskotts vanliga kompetens och ingrep i regeringens och utrikesdepartementets funktioner. Kom så greve Hertlings rikskanslerskap, som i allmänhet kännetecknades av ett minskat inflytande för riksdagen och dess organ, och därmed sjönk utskottet snart tillbaka till att bliva enbart ett förtroendemannautskott för partierna, vilket endast hade att mottaga meddelanden från regeringen och å sin sida giva till intet förbindande råd. Av denna natur var dess verksamhet under fredsunderhandlingarna i Brest-Litovsk, och dess inflytande på sakernas gång var därvid mycket ringa. Inom parlamentet fanns ej heller någon entusiasm för en dylik hemlig kommission, vari särskilt de mera radikala partierna ej sågo något annat än ett dåligt surrogat för ett parlamentariskt styrelsesätt. Redan det så mycket större budgetsutskottets sammanträden inom stängda dörrar hade blivit föremål för klander i riksdagen, och man hade ironiskt talat om utskottets »augurer».

Någon fast och permanent organisation för samarbete mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området skapades sålunda lika litet under kriget som före detsamma. Intressanta försök i denna riktning gjordes dock. Hösten 1916 behandlades i riksdagens budgetsutskott ett par av de frisinnade och de nationalliberala väckta förslag, som båda åsyftade inrättandet av ett särskilt utskott för utrikespolitiska frågor med

rätt att sammanträda även mellan riksdagens sessioner. Detta förslag förkastades emellertid med knapp majoritet i budgetsutskottet, som i stället antog ett av centerpartiet framställt förslag, enligt vilket budgetsutskottet självt skulle få rätt att sammanträda även under riksdagens ajournering för behandling av frågor, som stodo i samband med utrikespolitiken och kriget. Detta förslag samlade i riksdagen alla partier utom det konservativa och antogs med mycket stor majoritet den 27 okt. 1916. Det var otvivelaktigt riksdagens mening att därmed införa en mera permanent institution i Tysklands konstitutionella liv, med bestånd även efter krigets slut. Från regeringshåll bestreds emellertid redan vid förslaget behandling i riksdagen lämpligheten härav, och den kejsrerliga förordning av den 4 nov. 1916, som ajournerade riksdagen till den 13 febr. 1917, lät utskottets bemyndigande få en mera tillfällig karaktär och sade i varje fall ingenting om dess permanens.

Under diskussionen om budgetsutskottets utrikespolitiska befogenheter framhölls från regeringshåll, särskilt av statssekreteraren för utrikesärenden v. Jagow, att det ej kunde bli tal om ett medregerande utskott, och en framstående medlem av frisinnade folkpartiet (Hausmann) underströk ytterligare denna synpunkt. Det kunde ej bli fråga om att ingripa i förvaltningens uppgifter eller att hämma dess initiativ eller undertrycka dess sakligt berättigade försiktighet, framhöll Hausmann. Endast en ärlig information åsyftades. Funnes ett parlamentariskt styrelsesätt, skulle hela frågan inte längre ha någon principiell betydelse. Han ansåg också, att budgetsutskottet var för stort och för överbelastat med arbete för att rätt kunna lämpa sig för de krävande utrikespolitiska uppgifterna. Detta bestreds ej heller från motsidan, men det framhölls, att inrättandet av ett särskilt utskott ej skulle göra arbetsbördan lättare, då partiernas ledare nödvändigt komme att bli medlemmar i detta liksom i budgetsutskottet. Man trodde också, att budgetsutskottet på grund av sin i övrigt stora makt bättre än något annat utskott skulle kunna öva ett verkligt inflytande på utrikespolitiken.

När prins Max av Baden blev rikskansler, trädde i större utsträckning än förut parlamentariker in i regeringen, däribland en som understatssekreterare i utrikesdepartementet. Därmed torde också frågan om den parlamentariska kontrollen över utrikespolitiken trätt något i bakgrunden och under den därpå snart följande revolutionen sattes ju riksdagen helt ur funktion.

Enligt statssekreteraren Hugo Preuss' förslag till en ny riksförfattning är utrikespolitiken helt en rikets angelägenhet (§ 3). Rikspresidenten övertager de utrikespolitiska befogenheter, som förut tillkommit kej-

saren, dock med det undantaget, att riksdagsbeslut erfordras för krigsförklaring och fredsslut. »Så snart ett folkens förbund upprättats med ändamål att utesluta alla hemliga fördrag, erfordra alla fördrag, som slutas med de i folkens förbund förenade staterna, riksdagens bifall» (§ 59). Den gällande folkrätten erkännes dessutom som förpliktande del av Tysklands rättsordning (§ 2). Rikskanslern och riksministrarna äro inför riksdagen ansvariga för sin politik och måste avgå, så snart de sakna riksdagens förtroende (§§ 70, 71). De kunna dessutom, liksom rikspresidenten, av riksdagen ställas till åtal för brott mot rikets lagar och författning inför en särskild domstol (§ 73). För behandling av utrikespolitiska angelägenheter skall riksdagen kunna hålla hemliga sammanträden (§ 46). Däremot innehåller det av statssekreteraren Preuss på regeringens uppdrag framlagda författningsförslaget inga som helst bestämmelser om riksdagens utskottsväsende utöver de stadganden om särskilda undersökningskommissioner över regeringens och förvaltningens åtgärder, som § 52 innehåller. Gammal tysk lagstiftningspraxis förbehåller dylika bestämmelser åt de parlamentariska arbetsordningarna.

---

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Skrivelse till Konungen . . . . .	1
Förslag till ändrad lydelse av §§ 12, 54 och 105 regeringsformen, §§ 38, 50, 55, 56 och 74 riksdagsordningen samt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen	5
Motiv . . . . .	13
Allmän motivering . . . . .	13
Det hemliga utskottets utveckling till fast institution . . . . .	19
Riksdagens ställning till traktater med främmande makter . . . . .	26
Granskningen av protokoll i utrikesärenden . . . . .	30
Meddelanden från regeringen till riksdagen . . . . .	32

### Bilagor.

I. Historisk redogörelse för den svenska författningens bestämmelser angående utrikes- politiska ärenden . . . . .	1—24
II. Översikt över frågan om utrikespolitiska ärendens handläggning i vissa främmande stater . . . . .	1—47
Danmark . . . . .	1
Finland . . . . .	2
Norge . . . . .	3
Belgien . . . . .	10
England . . . . .	11
Frankrike . . . . .	19
Grekland . . . . .	26
Holland . . . . .	27
Italien . . . . .	29
Nordamerikas Förenta stater . . . . .	31
Portugal . . . . .	35
Rumänien . . . . .	36
Schweiz . . . . .	36
Spanien . . . . .	39
Tyska riket . . . . .	39