

Nr 224.

Av herr **Lindhagen**, *angående grundlagsändringar i fråga om samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter m. m.*

Det av utsedda kommitterade framlagda förslag till grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, har nu kommit även på riksdagens bord i form av en regeringsproposition (nr 346). Utrikesministern yttrar till statsrådsprotokollet, att förslaget synes honom bevara den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på ifrågavarande område alldeles särskilt äro av nöden, och på samma gång tillförsäkra riksdagen medverkan i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i alla viktiga avgöranden.

Om den s. k. parlamentariska kontrollen på utrikespolitiken måste emellertid till en början utsägas, att dess verkan och betydelse icke kan rätt bedömas utan någon begynnande kritik på den allmänna föreställningen om parlamentarismen, byggd på allmän och lika rösträtt, såsom en lösning i det stora hela av demokratiens problem. För det första måste man erinra sig att genom allmän och lika rösträtt i och för sig förändras icke människornas karaktärer. För det andra får ej förglömmas, att en folkstyrelse, som parlamentarism vill göra till verklighet, i själva verket är behärskad av partiväsendet med människornas utestängande mer eller mindre från verkligt inflytande. För det tredje visar erfarenheten, att partiernas kontroll oftast blir tämligen liktydig med partiledarnas övertagande av både människornas och partiernas tillämnade styrelse. Av alla dessa skäl åter kan för det fjärde dragas den slutsatsen, att kontrollen fortfarande måste bli skäligen verkningslös,

så länge icke reformen begynner med att sätta den kontrollerande i tillfälle att först och främst kontrollera sig själv. En tämligen utförlig framställning i detta ämne framlades av undertecknad år 1917 genom en motion i andra kammaren (nr 289), till vilken i tillämpliga delar här hänvisas.

Det nu framlagda förslaget har icke ens snuddat vid dessa synpunkter. Världskriget har ännu icke förmått påverka förhållandena i vår avlägsna vrå. Förslaget är ett uttryck för den utveckling, som i genomsnitt partiväsendet förmått tillägna sig i vårt land under tiden närmast före krigsutbrottet. De utrikespolitiska frågornas underbart »säregna» beskaffenhet och evinnerligt »grannliga» natur är det genomgående temat i kommitterades motivering. Sekretessen i utrikespolitiska angelägenheter framställes fortfarande i själva verket såsom en ofrånkomlighet. Det talas ock om »den relativt ringa sakkunskap i utrikespolitiska frågor, som i allmänhet varit till finnandes hos flertalet parlamentsledamöter». Och förslaget har därför enligt min mening icke heller kunnat bli något annat än ett fortsatt bestående av härskande kotteriers självrådighet under förklädningen av en förment folkstyrelses inmarsch på den gamla diplomatiens omhägnade privatområden. Detta dröjande i det förflutna är naturligtvis icke tillkommet i någon ond avsikt utan endast ett uttryck för de lagar, som hitintills styrt de stackars folkens öden och endast med största svårighet kunna omvandlas till livgivande impulser.

Emellertid har inget folk rättighet att avstå från begagnandet av sitt sunda förstånd, som väl en gång förr eller senare skall bekräfta, vad man alltid anat, nämligen att utrikespolitiska angelägenheter icke äro märkvärdigare eller obegripligare än de inrepolitiska och att de aldrig kunna tillbörligen handläggas, förrän de frigjorts från denna ömtåliga ljusskygghet, under vilken konspirationerna och maktförvillelserna drivit sitt spel till folkens fördärv.

Den gamla principen är, att någon slags folkstyrelse, byggd på hela folkets omyndighetsförklaring, får inflytande på alla angelägenheter och således även de utrikespolitiska likaväl som dem, vilka tillhöra den inre politiken. Saken formuleras i allmänhet såsom ett krav på parlamentarisk kontroll. Detta är dock icke ett tillräckligt uttryck för vad det gäller. Ordet kontroll synes förutsätta, att avgörandet fortfarande skall ligga hos regeringarna och att det medborgerliga inflytandet företrädesvis består uti en rätt till kritik över dessas avgöranden. Den rätta formuleringen är att folkrepresentationerna måste tillerkännas beslutanderätt i utrikesärendena lika väl och till samma omfattning som i de inre angelägenheterna.

Därmed har folkstyrelsen, såsom grundad på former, fått sina krav fyllda. Vid denna milstolpe börjar emellertid en ny för oss alla lika behövlig vandring mot karaktärsdaningen, sinnelagets demokratisering. Endast denna demokrati är »verklig». Den ensam kan varaktigt avskaffa klasser och partier.

Traktater.

Enligt den föreslagna lydelsen av § 12 regeringsformen införes den nyheten, att alla överenskommelser med främmande makter av större vikt skola framläggas för riksdagen till godkännande, även om de icke beröra riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmakt. Det bör icke vara något att erinra mot att i princip frågor av mindre vikt må av regeringen ensam avgöras, för att statsmaskineriet må kunna fungera utan ett alltför betungande maskineri. Förslaget uppdrar emellertid icke några gränser mellan frågor av större vikt och mindre vikt samt angiver icke heller närmare, hur avgörande därom skall träffas. Man får således antaga, att det är regeringen som bestämmer, vilka frågor den anser tillhöra riksdagen eller icke. Kontrollen på godtyckliga avgöranden ligger således allenast i regeringens konstitutionella ansvar.

Fullt betryggande kan en sådan anordning knappast sägas vara. Yttersta avgörandet bör därför läggas, synes mig, icke i regeringens utan i folkrepresentationens hand. Så snart den givit tillkänna en önskan, att ett ärende skall underställas dess prövning, bör detta också ske, och därmed även anses avgjort, att ärendet får anses vara av större vikt. Om regeringen emellertid med en motsatt uppfattning redan definitivt avslutat överenskommelsen utan förbehåll om riksdagens bifall, upphör naturligtvis möjligheten för riksdagens ingripande, och den konstitutionella aktionen kan då träda i stället till den kraft och verkan detta enligt erfarenheten tämligen betydelselösa riksdagsprerogativ kan hava.

Formen för riksdagens ingripande kan lämpligen bli att riksdagens prövning skall inhämtas, när utrikesnämnden eller riksdagen eller någon av dess kamrar påfordrar det.

Tämligen vanskligheten synes den undantagsbestämmelse kunna bli, som i andra stycket av 12 § föreskrives för det fall, att rikets intresse kräver ärendets avgörande utan riksdagens prövning. Enligt motiven har man härvid främst tänkt på *brådskande ärenden*, som kräva avgörande under den tid riksdagen icke är samlad. Det kan ju ligga åtskilligt i detta, men motiveringen kommer i motsägelse, då det tillika

framhålles, att ett ärendes brådskande beskaffenhet icke är tillräckligt skäl att undandraga riksdagen dess prövning, då det gäller lagstiftning, beskattning eller andra till riksdagens grundlagsenliga maktområde hänförliga ämnen. Man måste säga sig, att går det an att dröja i dessa frågor, de må vara hur brådskande som helst, så kan det även låta sig göra med andra. Rikets intresse, oftast en ganska konstruerad sak i dylika fall, kan icke bliva mer åsidosatt i det ena än i det andra fallet. Genom det första stycket i paragrafen har dessutom ämnet blivit införlivat med riksdagens grundlagsenliga maktområde. Skall undantag göras för brådskande ärenden, bör det å andra sidan även ske, då frågan berör lagstiftning och beskattning.

Emellertid avser förslaget att göra *undantag från riksdagens prövningsrätt, även då riksdagen är samlad*. Den hänsyn, som härför åberopas, är förslagets nästan nervösa känslighet för den befarade framkomsten fortfarande av ärenden av s. k. »grannlaga natur». Förslaget går i sin motivering t. o. m. så långt, att det tar avstånd från det av konferensen i Paris föreslagna undantagslösa offentliggörandet av traktater. Det går verkligen väl långt, synes det mig, om vi här uppe i vårt lilla hörn skola försöka sätta oss upp mot världskrigets nödvändigheter. Till dessa hör ett resolut utplånande av den gamla hemliga diplomaten, som hölls vid makt av självgoda kottier och utnyttjades till konspirationer.

Det enda undantag, som enligt min mening bör kunna ifrågasättas, är således ett undantag för brådskande ärenden, medan riksdagen ej är samlad, och i sådant fall bör undantaget gå ut över alla brådskande frågor. Då emellertid detta betyder ett betänkligt avsteg från själva principen, och förslaget själv anser, att avsteget kan undvaras i lagstiftnings- och beskattningsfrågor m. m., så kan det med lika stort eller litet skäl säkerligen undvaras även i återstoden brådskande fall.

Det hemställles därför, att *andra stycket i 12 § måtte utgå*, och detta så mycket hellre, som den garanti, som utrikesnämndens hörande innefattar, i själva verket icke alltid betyder så mycket, såsom i det följande närmare skall göras gällande.

Enligt förslaget skall rådplägnings med utrikesnämnden äga rum i alla utrikesärenden av större vikt *före avgörandet*. Ut i § 12 stadgas däremot för riksdagens prövningsrätt allenast, att i överenskommelsen med främmande makt av beskaffenhet att bära underställas riksdagen skall intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall. Var och en, som varit med en tid i riksdagsarbetet, vet mycket väl — vad även ligger i sakens natur — hur kringskuren i själva verket

riksdagens nya befogenhet blir genom en sådan ordning. Om riksdagens prövning skall få någon betydelse, bör även riksdagen och alla dess ledamöter beredas tillfälle att före avgörandet uttala sina önskingar och påminnelser. Att däremot ohörd få sig förelagd ett så gott som fullbordat och i alla detaljer utformat faktum får i själva verket karaktären av ett ultimatum, som kommer att av riksdagen i de flesta fall kräva obönhörlig underkastelse i stället för fri prövning. På detta sätt åsidosättes ledigt t. o. m. riksdagens beskattningsrätt. Traktaten om Ålandsbefästningarnas demolering får väl anses vara avslutad under förbehåll, att svenska riksdagen beviljar penningar därtill. Inför traktatens fullbordade faktum, om vars ekonomiska konsekvenser riksdagen icke på förhand åtsports, blev propositionen om penninganslag mera uttryck för en befallning, som måste åtlydas, än en hemställan, som kunde fritt och obundet provas. Det synes således vara angeläget, att en föreskrift inflyter i grundlagen även därom, att i sådana frågor, som skola framläggas för riksdagen till godkännande, bör om möjligt icke blott statsrådet utan även riksdagen bliva hörd redan före avgörandet.

Utrikesnämnden.

Förslaget om utrikesnämnd bygger på nu gällande bestämmelser om det hemliga utskottet, men utvidgar dess verksamhet och befogenhet i åtskilliga avseenden. Konstruerandet av en dylik nämnd måste enligt min uppfattning innebära ett bestämt framsteg. Emellertid synes mig sakens utformning i förslaget giva anledning till vissa allvarliga erinringar.

Såsom i ingressen till denna motion antydes, ger förslaget ett starkt intryck av, att tyngdpunkten av det tillämnade parlamentariska inflytandet blivit förlagt till denna nämnd, och att denna i sin ordning i verkligheten måste bliva en exklusiv representation för de största partiernas ledare eller vid deras förhinder av personer, på vilka de kunna fullt lita såsom i allo följande deras intentioner och råd. Det blir en liten utrikeskonselj för sig, en förstärkning av regeringen för vissa fall med ett slags extra statsråd till den parlamentariska regeringen, en krets, där man kommer att hålla ihop och finna någon vidare medverkan från vad man skulle kunna kalla riksdagsproletariatet mycket obehöfelig och för undantagsfall ej behöva anordnas annat än mera som ett skådespel för riksdagsmenige än ett tillfälle för dem till något verkligt inflytande. Det nuvarande hemliga utskottet och det interparlamentariska

fredsarbetet har givit en förebild, hur ett sådant parlamentariskt deltagande i utrikesarbete kan lyckligt anordnas endast till skenet.

I årets trontal, för att taga ett annat exempel, försäkrades, att »de stora utrikespolitiska frågor, som nu äro å bane, kräva starkare än någonsin ett förtroendefullt samarbete mellan regering och riksdag». I tillämpningen tar detta sig ut på det sättet, att regeringen anmodar tre förtrogne att utarbета ett förslag för tillvaratagande av de neutrala staternas intressen. Dessa avlämna sedan efter samråd med norska och danska delegerade ett förslag till former för en internationell rättsordning, i vilken såvitt jag förstår icke ens ett stänk av världskrigets blod besudlar de samvetsgrant polerade paragraferna. Sedan sändes denna de tre personernas privata åsikt utan riksdagens hörande ut i världen såsom ett budskap om svenska folkets åsikt, i »de stora frågor, som nu äro å bane». Detta sker i bästa avsikt efter gammal hävd. Sådan är parlamentarismen, en dubbeltungad, skeppsbruten skenbild av en folkstyrelse.

Detta envälde kringskäres något genom de ovan föreslagna ändringarna i förslagets 12 § av regeringsformen. Några modifikationer i 54 § regeringsformen och 50 § riksdagsordningen synas för ändamålet även vara oundgängligen på sin plats.

Första fordran för att minska nämndens exklusivitet är, såsom ock betonades i min motion av år 1917, att utskottet blir tillräckligt stort och får representation för skilda riktningar, i vilket avseende föreslogs, att det skulle bestå av *tjugufyra medlemmar* jämte suppleanter, utsedda proportionellt efter kamrarnas, partiernas och olika partiriktningars röstetal. I förslagets motivering uttalas emellertid såsom önskvärt, att nämnden ej blir en alltför talrik församling. Såsom skäl varför man med denna utgångspunkt tänkt sig ett medlemsantal av åtta från vardera kammaren anföres, att en begränsning kräves med hänsyn till såväl den tystlåtenhet, som behandlingen av utrikesärendena kräver i vissa fall, som ock angelägenheten av att *undvika meningssplittring inom nämnden*. Den senare hänvisningen erinrar uppenbart om det gamla parlamentariska ledareväldets självgodhet och önskan, att olika meningar icke alls eller endast »något så när» få göra sig gällande.

Vad angår det andra skälet eller *behov utav tystlåtenhet*, så sammanhänger detta med förslagets ståndpunkt att i det stora hela behålla sekretessen i utrikespolitiska frågor såsom i många fall en nödvändighet. Av detta skäl har den parlamentariska kontrollen lagts allenast i ett fåtal privilegierades händer samt dessa dessutom bundits vid i stort sett samma tystnadsplikt, som vilar över det nuvarande hemliga utskottet. Förslaget blundar visserligen icke för betydelsen av, att det lyftes något

då och då på de gamla slöjorna. Men å andra sidan antydes, att samrådet utåt bör inskränkas till »inom det politiska livet erfarna personer», varjämte nämnden även för detta samråd i stället för tystnadsplikten uppfunnit något, som i lagtexten kallas för den »största varsamhet i avseende å meddelande till andra». Hur detta kommer att utfalla, därom kan man redan nu få en mycket god föreställning, som gränsar till visshet: en ganska stor frispråkighet inom vänskapskretsen och särskilt till sina trogna eftersägare såsom representanter för de inom det politiska livet erfarna personerna samt en högtidlig, avvisande tillknäpphet gent emot alla andra. Det synes mig nästan gränsa till en gymnasial statskonst, när förslaget dessutom ängsligt omtänksamt *utestänger suppleanterna* från att få inträda vid förfall för någon bland den förnäma församlingen samt icke heller vågar låta en suppleant vara tillstädes vid sammanträdena. Endast då ledighet uppstår, kommer suppleantskapet i utövning. Detta synes stå föga i överensstämmelse med det tillika framhållna behovet av »kontinuitet» och uttalandet, att nämndens ledamöter böra oundgängligen erhålla tillfälle att inhämta ingående kännedom om de spørsmål, som föreläggas dem, samt bibringas en allsidig utrikespolitisk orientering.

Enligt förslaget skall dessutom konungen eller den, som i hans frånvaro leder förhandlingarna, kunna för visst fall påbjuda ovillkorlig tystnadsplikt. Riksdagens representanters egen uppfattning om tystnadspliktens behövlighet betyder icke något. Ledamot skall dessutom första gången han deltagar i sammanträdet avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande. Alltså hemliga utskottets sekretess går igen i stort sett.

Uti motiven framhålles, att nämnden såsom en med regeringen rådplägende församling ej bör i organisation och arbetssätt intaga samma ställning som ett riksdagsutskott. I anslutning därtill bör nämnden ej heller konstitueras med särskild ordförande, utan böra *förhandlingarna ledas av konungen*, och, då han ej är tillstädes, tillämpas praxis inom hemliga utskottet, enligt vilken ledningen tillkommer statsministern eller i dennes frånvaro utrikesministern. Åt det senare arrangementet har icke givits något uttryck i lagtexten.

Genom denna anordning kommer nämnden än mer att i själva verket framstå som en avdelning av konseljen, helst meningen är, att vilka statsråd som helst skola kunna vara närvarande. Någon uttryckte detta nyligen skämtsamt drastiskt med att denna nämnds medlemmar blevo ingenting annat än »regeringens medbrottslingar». I betraktande härav och under intryck av det gentila ordförandeskapet komma nämndens ledamöter lätt att förlora känslan av sin samhörighet med riksdagen, av sin plikt att vara folkrepresentanternas tjänare och ej deras herre, av

sin skyldighet att på alla sätt förtroendefullt rådgöra med dem alla. Människonaturen är nu en gång sådan, och det parlamentariska livet är förtätat av dylika erfarenheter. Riktigare är väl då, att nämnden får mera karaktär av en riksdagens delegation, i vilken nämnden inom sig för varje gång utser tillfällig ordförande med största möjliga omväxling, och statsråden ej hållas för goda att taga plats som vanliga bisittare.

Förslaget synes mig sålunda böra ändras — utom med större befogenhet för riksdagen själv, varom nedan vidare skall ordas — tillika därhän, att antalet ledamöter i utrikesnämnden höjes till tjugufyra, att suppleanter inträda även vid förfall och även få närvara vid överläggningarna, att tystnadsplikten om vad som förekommer varken blir större eller mindre än inom andra utskott samt att nämnden väljer inom sig ordförande för varje tillfälle.

Konstitutionsutskottet.

Ett bevis för, hur förslaget har sina rötter i det förflutna och står ganska fjärran från verkliga nydaningar, lämnar, såvitt jag förstår, alldeles särskilt det förslag, som tagit sig uttryck i ny lydelse av 105 § i regeringsformen. Man utgår som sagt från den övertron, att det fortfarande skall finnas och bör få finnas utrikesärenden, som äro så hemskt hemlighetsfulla, att icke ens konstitutionsutskottet bör få tillåtelse att kasta en blick i protokollet över desamma. Förslaget gör nu den lilla förändringen, att protokollet kan rekvireras, även om ärendet icke är allmänt känt men vidgar i gengäld konungens rätt att vägra utlämnandet. En sådan grundlagsändring kan knappast sägas vara högst nödig och nyttig utan på sin höjd ligkiltig. Enligt mitt förmenande och i anslutning till alla allvarliga erfarenheter och utfästelser under världskriget synas mig de i 9 och 105 §§ regeringsformen stadgade undantag för konstitutionsutskottets rätt att granska protokoll över utrikesärenden böra ur grundlagen helt och hållet utgå. Det har visserligen föreslagits, att utrikesnämnden skall få yttra sig i ärendet, innan vägran att utlämna ett protokoll beslutes. Detta häver icke det sekreta på denna punkt även i den kommande lagstiftningen, det utesluter icke rätt för regeringen att i alla fall vägra utlämnandet, det innefattar ett nytt översitteri från utrikesnämndens sida över den ordinarie riksdagsorganisationen, och det utgör ett fortsatt, av tidsförhållandena utdömt åsidosättande av riksdagens medbestämmanderätt i utrikespolitiken. Vad sålunda erinrats gäller väsentligen även protokollen i kommandomål.

Krig och fred.

Motioner väcktes inom andra kammaren år 1916 (nr 234) och år 1917 (nr 294) om ändringar i 13 § regeringsformen i syfte att uttrycket »börja krig» utgår ur denna paragraf samt riksdagen tillförsäkras medinflytande på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp och jämväl vid fredsslut. Riksdagens andra kammare beslöt båda gångerna beträffande det första yrkandet en hemställan till Kungl. Maj:t att låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av 13 § regeringsformen, som — förutom vad som kan föranledas av det ifrågasatta allmänna samarbetet mellan regering och riksdag i de utrikespolitiska avgöranden, vilka behandlas i denna paragraf — bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i 74 § regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp. Beträffande riksdagens medinflytande vid befarat angrepp och vid fredsslut anmärktes i samband därmed, att riksdagens medinflytande i dessa avseenden redan vore avsevärt tryggt, men att vid den allmänna utredningen om regeringens och riksdagens samarbete på det utrikespolitiska området borde övervägas, i vad mån särskilda bestämmelser därom kunde ytterligare vara önskliga.

Även denna fråga har sedan av regeringen hänskjutits till kommitterade. Dessa hava emellertid icke framlagt något förslag till ändrad lydelse av 13 § regeringsformen under framhållande att enligt deras uppfattning den nuvarande tidpunkten icke väl lämpade sig för upptagande av det härvid åsyftade spörsmålet om riksdagens medbestämmanderätt i fråga om krig och fred. Fråga hade nämligen uppstått om bildandet av ett nationernas förbund, och i utkastet till grundstadgar för detta förbund förekom förpliktelse för varje till förbundet ansluten stat att i vissa fall deltaga i en av förbundets centralorgan mot fördragsbrytare inledd aktion, innefattande eventuellt även militära åtgärder. För den händelse Sverige komme att inträda i förbundet, vore det tydligt, att grundlagsbestämmelse, 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. Frågan om grundlagsbestämmelser i denna del borde därför anstå, till dess det visat sig, huru bestämmelserna för nationernas förbund slutligen utformas, och huruvida Sverige kommer att

tillhöra förbundet. Kommitterade hade ansett sig desto mer oförhindrade att förorda ett uppskov, som i våra dagar måste anses uteslutet, att Sveriges konung skulle börja krig utan att genom samråd med riksdagen eller dess förtroendemän förvissa sig om, att den allmänna folkmeningen funne ett dylikt steg oundvikligt.

Denna av kommitterade gjorda hemställan om befrielse från uppdraget att utarbeta förslag till ändrad lydelse av § 13 regeringsformen synes mig kunna göras till föremål för mycket befogade erinringar.

Till en början rör sig kommitterades uttalande med det framtids-perspektivet, att nationernas förbund fortfarande skall röra sig med en s. k. *krigsmakt i den gamla bemärkelsen*, och att Sverige såsom eventuellt anslutet till förbundet skulle därmed förplikta sig att till förbundets föfogande ställa »någon del av sin krigsmakt». Det är föga utsikt, att militarismen skall kunna avskaffas i världen, såsom dock måste av varje mänsklig politik påkallas, om alla vederbörande i olika länder uti sina uttalanden och betänkanden ständigt röra sig med uttryck, som måste suggerera till det antagandet, att det gamla krigsväsendet i alla fall, om än kvantitativt mer eller mindre reducerat, dock till sitt själsliga och organisatoriska innehåll väsentligen bibehålles. Den ordningsmakt, som förbundet till äventyrs kan behöva, måste icke blott begränsas till ett minimum utan ock byggas till anda och organisation på helt andra grundvalar än det gamla militärväsendet. Detta måste nu med all makt störtas, och dit hör även angelägenheten att utrota det i författningarna alldeles oavsett den nya ordning, på vilken ett nationernas förbund kan bliva grundat. Det kan till och med vara farligt för denna nya ordning att ha de gamla förebilderna kvar i författningarna, vilka därigenom kunna locka till att begagna de förra till grundval för det nya i stället för att låta detta senare helt och hållet bryta med det gamla.

Särdeles betänkligt synes mig kommitterades perspektiv, att Sveriges deltagande i ett militärt inskridande mot annan stat från förbundets sida under vissa förhållanden *icke finge göras beroende av riksdagens medverkan*. Detta ställer således i utsikt ett bibehållande av konungens rätt att börja krig utan riksdagens samtycke, om än i någon annan skepnad. Ett deltagande från svensk sida i ett dylikt inskridande med någon ordningsmakt måste väl i varje fall föregås av något konstaterande, huruvida och i vilken mån vårt land är kontraktsevenligt förbundet till att inlåta sig på en dylik äventyrlighet. Denna prövning måste ligga hos riksdagen lika väl som hos regeringen. Om någonsin riksdagens medbestämmanderätt bör lagfästas, är det väl för ett sådant fall.

Slutligen är ju, såsom även kommitterade anmärkt, Sveriges an-

slutning till förbundet liksom för övrigt hela förbundets tillkomst *ännu ställd på framtiden*. Det bör väl då ej vara något hinder utan snarare en trygghet att nu besluta alla de ändringar i författningen, som påkallas av de uppsåt och de förhållanden, som faktiskt för närvarande föreligga. Detta hindrar icke, att nya grundlagsbestämmelser tillkomma framdeles, utan beredes snarare plats för desamma genom att nu undanröja i möjligaste mån allt gammalt bråte. Att göra täta förändringar i nyss antagna lagar möter för övrigt åtminstone icke från den nuvarande regeringens sida några betänkligheter. Sålunda antogs år 1918 en vidlyftig lagstiftning om den lukrativa vattenrätten. År 1919 föreslås åtskilliga ändringar i den sålunda nyss antagna vattenlagens paragrafer med anledning av förslag till en vidlyftig på densamma utbyggd flottning-lagstiftning. Till år 1920 planeras en omfattande förändring igen av denna vattenlags detaljföreskrifter med hänsyn till dess kompletterande med en lagstiftning om den defensiva vattenrätten.

Av dessa skäl synes mig den oundgängliga omarbetningen av 13 § regeringsformen böra redan nu komma till stånd.

»Meddelanden från regeringen till riksdagen.»

Under denna rubrik sammanfatta kommitterade de möjligheter, som kunna beredas riksdagens menige ledamöter att även i fall ärendet ej föranleder proposition till riksdagen dock kunna omedelbart få någon inblick i en utrikespolitisk angelägenhet, vilken sålunda i denna händelse ej stannar hos utrikesnämnden utan blir i mer eller mindre mån en tillhörighet för samtliga folkrepresentanter. Kommitterade framhålla, att genom tryckta berättelser s. k. »blå böcker» och andra dylika publikationer kännedom lämpligen kan spridas om utrikespolitiska ställningar och förhållanden. Kommitterade anse emellertid, att ombesörjandet av dessa publikationer bör ankomma endast på regeringens omprövning, och finna några konstitutionella föreskrifter för ändamålet ej erforderliga. En uttrycklig föreskrift synes dock icke vara alldeles opåkallad, att regeringen bör låta sig vara angeläget att genom tryckta framställningar befrämja kunskapen om det utrikespolitiska läget.

Emellertid sysselsätter sig kommittén även med frågan om muntliga meddelanden av regeringen till riksdagen i anslutning till uppkommen praxis samt uttalanden vid 1916 och 1917 års riksdagar. Föreskrifter därom föreslås under § 56 regeringsformen. Initiativet tillkommer här allenast Konungen, meddelandet är allenast muntligt och ställes

till vardera kammaren för sig, ledamot får yttra sig, men något samfällt uttalande får förmodligen icke äga rum, och slutligen äger konungen bestämma, att sammanträde skall hållas inom lyckta dörrar, och enligt motiven kan kammaren besluta detsamma men ej att ett av regeringen önskat hemligt sammanträde skall hållas öppet.

Den praxis, på vilken dessa föreskrifter bygga, har närmast sin uppkomst därav, att utrikesministern efter åtskilliga påtryckningar förklarade sig villig att bereda även den svenska riksdagen tillfälle att erhålla kännedom om förhandlingarna vid de nordiska regeringskonferenser, som ägde rum med anledning av världskriget. Dessa meddelanden ha skett inom slutna dörrar under tysthetslöfte och med förklaring i förstone från regeringen, att debatt ej önskades. De meddelanden, som erhållits, hava också varit ganska torftiga. Någon som helst betydelse för utveckling av parlamentarisk kontroll i utrikespolitiken ha dessa sammanträffanden icke haft annat än som ett tidens tecken, som kan efterföljas av bättre ordningar.

Det framlagda förslaget till uttryckliga bestämmelser bygger väsentligen på denna praxis och icke minst på dess torftighet. Det hela kan knappast avkasta något mer än en stimulerande artighetsbetygelse utan någon verklig komplettering av de befogenheter, som lagts hos utrikesnämnden. Snarare blir § 56 ett logiskt led i den ovan skildrade övertron på utrikesärendens säregna ömtålighet samt nödvändigheten att monopolisera deras handläggning hos några privilegierade bland partiernas spetsar eller deras anhängare.

Detta system är ett utslag av formaldemokrati och en fingerad högre kompetens hos några få ganska självvalda personer. Emot det måste göras gällande de redan framhållna synpunkterna om likvärdighet mellan alla ärenden, inrikes såväl som utrikes, samt möjligheten att kunna bedöma utrikesfrågor även med vanligt sunt förstånd. Uti motion i andra kammaren vid 1916 års riksdag (nr 156) återfinnas några exempel på jämbördighet i själva verket mellan de flesta riksdagsmän på detta såväl som på andra områden. Bland annat framgår därav, att medlemmarna i nordiska interparlamentariska förbundets råd, vilka innehava så gott som diktatorisk myndighet, vid tvenne tillfällen (åren 1913 och 1914) förklarade nationalitetsfrågan avse ett ämne, som enligt rådets mening icke föll inom förbundets verksamhet, trots det att förbundet i sina stadgar hade till ändamål bland annat att pröva »frågor tillhörande den mellanfolkliga rättens område samt över huvud sådana spörsmål, som avse främjandet av fredliga förhållanden mellan folken». När sedan världskriget gjorde frågan om nationernas självbestämningsrätt aktuellare

än någonsin, gjorde förbundet genom två utsedda delegerade det uttalandet, att nämnda fråga »stod i nära överensstämmelse med förbundets principer» samt att grundsatsen om respekt för nationaliteternas rätt skulle otvivelaktigt »röja ur vägen en av de djupaste orsakerna till den känsla av motsättning mellan staterna, som framkallat världskriget, och således trygga en säker och varaktig fred». Man finner således, att den »relativt ringa sakkunskap i utrikespolitiska frågor, som i allmänhet varit till finnandes hos flertalet parlamentsledamöter», nog i sådan händelse också omfattar partiernas överordnade.

Under sådana förhållanden synes det mig så mycket angelägnare att även utrikesnämnden, helst i dess föreslagna form såsom en slags utvidgning av själva konseljen, även själv får någon kontroll på sig från riksdagens menige och därmed en hälsosam påminnelse om dess samband med och förpliktelser till den undre världen. De muntliga meddelandena enligt 56 § synas med andra ord böra utbyggas till större effektivitet och initiativmöjligheter från folkrepresentanterna i sin helhet. Detta behöver och bör ej leda till någon betungande riksdagsstyrelse vid alla möjliga eller omöjliga tillfällen. Det är blott möjlighet till kontroll och självverksamhet, som bör hållas öppen, och en sådan författning kan komma att verka produktivt på regeringens och utrikesnämndens sinne-
lag genom sin blotta tillvaro.

För ändamålet föreslås, att vad författningen benämner viktiga frågor icke bör allenast i det fördolda efter partiledares godtycke gå till ofruktbar behandling i partierna utan skall enligt författningen, om det utan olägenhet kan ske, föreläggas riksdagens kamrar till uttalande, även om frågorna icke av annan grund skola hänskjutas till riksdagens prövning. Ett visst antal medlemmar i kammare, exempelvis tjugu, böra ock vara berättigade begära, att ett av dem antytt utrikesärende skall föreläggas kammaren för att bereda den tillfälle yttra sig däröver, helst innan det upptages till behandling i utrikesnämnden. Kammare bör ock berättigas besluta öppna förhandlingar i det fall, att regeringen förordat hemlig behandling.

På grund av vad sålunda anförts hemställes:

att riksdagen, vid behandlingen av propositionen nr 346 rörande samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, ville för sin del besluta nedannämnda förändringar och tillägg i det genom propositionen framlagda författningsförslaget, nämligen:

A) *beträffande § 12 regeringsformen (traktater)* förändringar i syfte att *dels* riksdagen beredes tillfälle i sista hand avgöra om fråga bör framläggas för riksdagen för godkännande; *dels* även riksdagen beredes tillfälle att om möjligt yttra sig över frågan redan före avgörandet och *dels* andra stycket om frågas prövning utan riksdagens godkännande måtte utgå; i följd varav ifrågavarande paragraf bör erhålla ungefär följande lydelse:

»§ 12.

Konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver bliver 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. I sådan fråga, som nu sägs, bör så vitt möjligt även riksdagens yttrande inhämtas före avgörandet. Avslutes sedan överenskommelsen i full överensstämmelse med riksdagens mening, erfordras ej, att ärendet ånyo framlägges för riksdagen till godkännande.

Varje överenskommelse med främmande makt skall, på sätt ovan sägs, underställas riksdagen för yttrande eller godkännande, när utrikesnämnden, riksdagen eller någon av dess kamrar påfordrar det.»

B) *beträffande § 54 regeringsformen samt § 50 och § 74 riksdagsordningen (utrikesnämnden)* förändringar i syfte att *dels* antalet ledamöter höjes till 24, *dels* suppleanter inträda även vid förfall och få närvara vid överläggningarna, *dels* tystnadsplikten ej blir större eller mindre än inom utskott samt *dels* nämnden väljer inom sig ordföranden för varje tillfälle; i följd varav berörda paragrafer kunna erhålla exempelvis följande lydelse;

»§ 54.

Vid varje riksdag skola kamrarna utse en nämnd av tjugufyra ledamöter att med statsrådet rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Rådpläging 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 rådpläging med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikesärendena 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.»

»§ 50.

Den i 54 § regeringsformen omförmälda utrikesnämnden skall bestå av tolv 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 tolv suppleanter. Ledamot — — — nämnden.

Suppleant må inträda såsom ledamot även vid tillfälligt förfall. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gäller enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant må öfvervara nämndens sammanträden och äger rätt deltaga i överläggningen

Ministern för utrikesärendena sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra. Nämnden väljer inom sig ordförande för varje gång, nämnden inkallats. Statsrådsledamöter äga närvara och yttra sig, och särskilda sakkunniga kunna tillkallas. Nämnden utser själv sekreterare. Skulle minst sex av nämndens ledamöter — — grunder.»

»74 §.

Riksdagens valmän och nämnder utse själva inom sig ordförande.»

C) *beträffande § 105 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen (konstitutionsutskottets granskningsrätt)* förändringar i syfte att upphäva undantag från granskningsrätt av vissa statsrådsprotokoll av sekretesshänsyn; i följd varav nedannämnda paragrafer böra erhålla följande lydelse:

»§ 105.

Lagtima riksdags konstitutionsutskott åligger att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda.»

»§ 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — omförmälda stadga.
2. Utskottet — — — behandling.
3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll. Om utskottets rätt och plikt — — — stadgat.
4. Utskottet tillkommer — — — vägra proposition.»

D) *beträffande § 13 regeringsformen (»börja krig och sluta fred»)* förändringar i syfte att uttrycket börja krig utgår samt riksdagen tillförsäkras medinflytande på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp och jämväl vid fredsslut, i följd varav paragrafen torde kunna erhålla förslagsvis följande lydelse:

»§ 13.

Befaras ett angrepp eller är angreppet redan börjat eller förekommer fråga om Sveriges deltagande i något fredsslut, och är riksdagen ej samlad, varde riksdagen ofördröjligen inkallad. Beslut, som innan riksdagens sammankommande måste oundgängligen fat-

tas, varde därefter underställt riksdagens godkännande. I övrigt skola åtgärder för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp så vitt möjligt samt villkoren för deltagande i ett fredsslut före avgörandet underställas riksdagens prövning. Om deltagande i fredsslut gälle därutöver vad i § 12 regeringsformen stadgats rörande träffandet av överenskommelser med främmande makter.»

E) *beträffande § 56 i riksdagsordningen* (»meddelanden från regeringen till riksdagen») förändringar i syfte att utrikesangelägenhet kan under varje förhållande föreläggas även riksdagens kamrar till uttalande m. m., i följd varav nedan nämnda paragraf bör erhålla följande lydelse:

»§ 56.

Prövar Konungen lämpligt — — — meddelandet. Ej vare ledamot av kammaren förmenat yttra sig över vad sålunda meddelats och må ledamot ock kunna väcka förslag till uttalande av kammaren i ärendet och däröver påkalla kammarens beslut.

Därest minst tjugu medlemmar av någondera kammaren sådant påyrkar, skall fråga av förenämnda beskaffenhet likaledes göras till föremål för överläggning i kammaren och kunna föranleda uttalande från kammarens sida på sätt ovan sägs.

Förhandlingarna äro offentliga, därest ej kammare för visst fall annorledes beslutar.»

F) *beträffande andra bestämmelser i grundlagarna och särskilt föreskrifterna om sekretessen*, såsom § 9 regeringsformen m. m., sådana förändringar, tillägg eller jämkningar, som tilläventyrs kunna anses påkallade i följd av ovan väckta förslag.

Stockholm den 11 april 1919.

Carl Lindhagen.