

Nr 208.

Av herr **Lindhagen**, *angående grundlagsändringar beträffande ordningen för samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.*

Det allmänna intresset för en ny härordning till värn mot faror bör icke undgå påminnelser om att den största faran är människorna själva, när de utrustas med vapen. De avrustade vägarna äro de enda, som leda till produktiva mål. Den goda viljans regim får svårligen något rotfäste i den gamle adam, utrustad i vapenskrud. Det gäller således att bana vägar genom vapengnyet för ett folkprogram för freden eller med andra ord för ett fredsförsvar. Till denna gärning hör också skapandet av upplysning och intresse för utrikespolitiska frågor genom samverkan mellan riksdagen och regeringen i utrikespolitiska angelägenheter.

Parlamentarisk kontroll på utrikespolitiken.

En gammal förespegling, som plägat förbindas med parlamentarismens genomförande, har varit parlamentarisk kontroll på utrikespolitiken. Denna förväntan har icke gått i uppfyllelse. Intresset därför inom parlamenten själva är mångenstädes mindre än någonsin. Regeringarnas självrådighet och sekretess i dessa angelägenheter lämna flydda tiders statskonst föga övrigt att önska, oavsett vilket parti regeringen representerar. För närvarande är det endast fredskongresser av olika slag, som då och då draga fram det gamla formuläret för att bereda sig tillfredsställelsen att hava uträttat något.

I Sverige är ämnet i de politiska kretsarna för närvarande lagt till handlingarna. En kommitté tillsattes en gång för att omsider framlägga förslag till den mycket omtalade reformens genomförande. Resultatet blev, att svenska riksdagen erhöll rätt att pröva vissa redan preliminärt avslutade konventioner och att utse en utrikesnämnd för samråd med regeringen. Den senare kan ock efter sitt gottfinnande lämna riksdagen redogörelse för den politiska situationen.

Utrikesväsendets tyngdpunkt är fortfarande lagd helt hos regeringen. Utrikesnämnden, vilken utses formellt av partierna och reellt av deras spetsar, är i följd av sin organisation och tidsandan vorden ett kastrat av en parlamentarisk delegation. Det hela omtöcknas med sekretess som i gamla dagar, ehuru det tidigare alltid hetat, att den måste bort. Varken riksdagen eller folket får någon kännedom om vad deras regering eller företroendemän i nämnden syssla med och än mindre om dessas politiska meningar. Själva synas förtroendemännen slå sig till ro med sin lilla

befogenhet. Sällan eller aldrig förspörjes någon ansats från deras sida, att de finna reformen förfelad och känna sig otillfredsställda med att riksdagen och svenska folket hållas lika mycket utanför som förut.

Under sådana förhållanden har den nuvarande regeringen såsom svar å en interpellation vid 1923 års riksdag tilltrött sig kunna lämna det meddelandet, att regeringen anser sig till och med av grundlagen vara uppfordrad att ej lämna riksdagen något meddelande om den utrikespolitiska situationen i allmänhet och Sveriges ställning i densamma.

Det är verkligen på tiden att icke längre bara beklaga dylika företeelser utan även söka förstå dem.

Den parlamentariska kontrollen på utrikespolitiken är en gammal formaldemokratisk idé. Enligt min uppfattning har den i praktiken lidit skeppsbrott, och den skall aldrig komma till sin rätt, så länge vi begränsa oss, såsom sker även på fredskongresser, till att söka återuppbygga den gamla världen.

Demokratien är ännu en debutant. Komna till makten bliva vi alla mer eller mindre överflyglade av de gamla metoderna, vilket för övrigt väl är en naturlag.

Det praktiska förverkligandet av den demokratiska kontrollen är utförbar och skall förbliva att vara det, så länge själva utgångspunkten är blottad på moral. Det har blivit sagt »känn dig själv» eller med andra ord börja med dig själv. Intressepolitiken börjar aldrig på något håll med sig själv. Se där orsaken till dess oförmåga att utöva någon kontroll på andra.

Med förverkligandet av den moderna parlamentarismen är det tillika i regel en motsägelse att tala om demokratisk kontroll. Med parlamentarismen förhåller det sig som med så mycket annat, att den med sin fulländning blir utblommad eller upphäver åtminstone sig själv i mångt och mycket, såvida den icke förstår att föryngra sig och vidga sina vyer. Parlamentarism betyder, att majoritetspartiernas ledare sitta i regeringen. De menige riksdagsmännen, som fostras till lydnad för partiparollerna och avhållsamhet från egna meningar, bliva då i själva verket ingenting annat än regeringens knektehåll eller säkerhetsvakt. Man kan icke rimligen begära, att soldaterna skola utöva någon kontroll på sina fältherrars hemliga strategi. Lika litet kan man fordra, att en parlamentarisk regering under sådana förhållanden skall mer än gångna tiders regeringar känna det som en samvetssak att bereda de menige upplysning, tillfällen att bilda sig åsikter och möjligheter att göra dem gällande, ja kanske rent av ställa till krångel. Den, som nått makten, finner sig snart tillrätta, och någon anledning att yppa sina förehavanden för en ovetande och lydlig menighet gives icke. Även här göra sig den mänskliga naturens lagar på ett likformigt sätt gällande. Klassynpunkter och partiskillnader äro tillfälliga företeelser, som icke spela in på dylika grundläggande områden.

Under sådana förhållanden skulle kontrollen dock tilläventyrs få betydelse genom att minoriteten bibehålles vid möjlighet till granskning av majoritetens utrikespolitik. Detta är en klen tröst för den gamla ideologien på detta område. Ett parlamentariskt inflytande betyder något genom utövning av en beslutanderätt. Detta är uteslutet för minoriteten. Dess opposition blir begränsad till att fästa uppmärksamhet på synpunkter, som den anser förbisedda. En sådan möjlighet saknar visserligen icke sin betydelse. Men även denna vinning går merendels förlorad helt enkelt därför, att även minoriteten är intresserad av parlamentets betydelselöshet i utrikespolitiska ting. Även minoriteten styres av sina ledare, och då alla intressepartiernas mål är att komma till regeringsmakten, hava de ingen anledning att i förväg förstöra för sina egna fältherrar den maktutövning, som dessa i sin ordning anse sig behöva för sina fälttågsplaner. Därav belyses den enstämmighet, med vilken man föreslog och antog det ordnande av förhållandet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor, som enligt en nu allt mer utbredd mening fastläste väsentligen riksdagens gamla omyndighet. Under det sken av inflytande, som därigenom skapades, hava i sak nyttiga förhandlingar i utrikesfrågor i regel avlysts från riksdagens arbetsområde och så medelst även allmänhetens intresse hållits tillbaka.

Låtom oss emellertid icke längre fåfängi kämpa emot naturen, utan må den parlamentariska kontrollen få slumra i fred, vara den gravlagda sak som den är.

En omläggning av problemet måste ske. Denna bör enligt min uppfattning bestå däri, att för framtiden bemödandet i stället inriktar sig på att bereda parlamentens menige och hela folket upplysning i utrikespolitiska frågor och tillfälle att diskutera dem genom att frågorna på ett intresseväckande sätt bliva framförda, icke minst av vederbörande, inom parlamentet, i pressen och ute i landet.

Härtill måste läggas kravet, att sekretessen över de utrikespolitiska ärendena i regel upphäves. Likaledes måste fordras redogörelser för de utrikespolitiska frågor, som behandlats av regeringen, utrikesnämnden och utsända förtroendemän, samt för de meningar, som därvid gjorts gällande. Såsom följd av ett dylikt uppväckt intresse skall måhända med tiden beslutanderätt i parlamenten om utrikesangelägenheter bliva genomförd i samma utsträckning som den nuvarande beslutanderätten i inrikespolitiska frågor. Detta naturligtvis under förutsättning, som sagt, att parlamentarismen föryngrar sig och vidgar sina vyer i stället för att åldras och avsomna.

På denna väg synes även en renässans av parlamentarismen i dess ursprungliga syfte möjligen kunna arbeta sig fram. Det kan icke längre få lämnas obeaktat, att en folkrepresentation för att kunna uträtta något måste kräva självständighet hos individerna, stödd av författningen och

den anda, i vilken den tillämpas. Den räddhåga eller resignation, som nu utbreder sig, är en senare tidens företeelse. Ännu i början på 1900-talet var individen inom representationen långt mer en man för sig. Man kände sig uppfordrad att giva sin »oförgrifliga» mening tillkänna åt vad håll det vara månne. Denna tid måste återkomma, vilket icke undanskjuter angelägenheten av frivillig disciplin för att stödja en gagnelig samverkan.

Uppgiften att skapa intresse och upplysning i utrikespolitiska frågor påkallar bland annat en granskning av den nu gällande ordningen för samverkan i dessa frågor mellan folket och dess representanter i riksdagen å ena samt ämbetsverken och regeringen å andra sidan. Det stannar visserligen här vid sökandet efter former, och dessas nytta blir alltid beroende av den anda, i vilken de tillämpas. En väl lagd väg är dock även i och för sig ett gott verktyg för framåtskridande.

Återblick.

*Tidigare
perioder.*

Samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter har varit ett ämne, som i vår historia tilldragit sig uppmärksamhet på olika sätt i stort och smått. Från vår nuvarande författnings grundläggande år 1809 hava dessa spörsmål i speciella ämnen varit under skilda tider föremål för överläggningar och beslut inom riksförsamlingen. Vid konstitutionsutskottets utlåtande i ämnet år 1917 finnes fogad en historisk redogörelse för dessa förhandlingar.

Rörelserna i början på 1900-talet för allmänna rösträttens införande medförde också ett ökat intresse för parlamentarisk kontroll å utrikespolitiken med mera omfattande syften. Genom världskrigets inbrott blevo dessa krav ännu mer aktuella. Ett tillmötesgående av dem på frivillighetens väg tog sitt uttryck däri, att utrikesministern enligt mångas önskan förklarade sig villig att bereda riksdagen kännedom om förhandlingarna vid de nordiska konungamöten och regeringskonferenser, som ägde rum med anledning av kriget. Dessa meddelanden till riksdagen skedde inom slutna dörrar under tysthetslöfte och med förklaring i förstone från regeringen, att debatt ej önskades. De meddelanden, som erhöles, voro också ganska torftiga eller föga märkvärdiga. Någon betydelse för utveckling av parlamentarisk kontroll i utrikespolitiken hava dessa sammanträffanden icke haft annat än som ett tidens tecken.

*Riksdagarna
1916 och 1917.*

Emellertid gjorde sig kraven på fastare former för en samverkan och rikligare innehåll i densamma allt mer gällande. Vid 1916 års riksdag väcktes i andra kammaren motioner i sådant syfte.¹ Konstitutionsut-

¹ Motionerna år 1916 i andra kammaren nr 53 av herrar Palmstierna, Branting och Sandler, nr 234 av C. Lindhagen m. fl. samt nr 235 och 236 av C. Lindhagen. Två motioner, väsentligen överensstämmande med bl. a. nämnda motioner 234—236, hade utarbetats

skottet avstyrkte framställningarna, vilka dock tio reservanter ansågo böra föranleda en skrivelse. Fem av nämnda reservanter hemställde ytterligare om sekretessens mildrande. Första kammaren biföll utskottets hemställan och andra kammaren de förstnämnda reservanternas.

År 1917 återkom frågan genom motioner i båda kamrarna.¹ Konstitutionsutskottet i nära anslutning till föregående års reservanters uppfattning förordade en framställning i motionernas syfte. Reservationer avgävos emellertid av åtta ledamöter med förord för en mera begränsad framställning samt av två särskilda reservanter med variationer i enahanda syfte. Andra kammaren godtog utskottets förslag och första kammaren de åtta reservanternas och frågan förföll även för denna gång.

De motiv, som lågo till grund för ovannämnda framställningar om ett inflytande för riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter, gåvo vid handen, att man önskade en verklig omvandling i grundsatser och praxis, något betydelsefullt med andra ord. Den liberala uppfattningen tog sig uttryck i följande uttalande av reservanterna i 1916 års konstitutionsutskott:

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

Reservanterna betonade, att, när nu även i Sverige dessa strävanden upptagas, »däri icke ligger något underkännande av det sätt, varpå Sveriges utrikespolitik blivit av regeringen ledd vare sig under föregående tid eller nu under det pågående världskriget».

av huvudmotionären för att föreläggas redan 1915 års riksdag. På önskan av det riksdagsparti motionären tillhörde och då nämnda riksdag var långt framskriden uppskötts motionernas framläggande till 1916 års riksdag för ett närmare gemensamt övervägande. Ett sådant övervägande kom dock ej till stånd förrän senare under nämnda riksdag beträffande motionen nr 234 om Konungens rätt att börja krig.

¹ Motioner i andra kammaren nr 294 av herr Lindhagen, nr 409 av herr Edén m. fl., nr 411 av herr Palmstierna och nr 454 av herr Hildebrand samt i första kammaren nr 129 av herr Kvarnzelius m. fl. och nr 141 av herr Wavrinsky. Motionen i andra kammaren nr 294 utgjorde en utbrytning och exemplifiering ur motionen nr 289, i vilken på en omfattande motivering yrkades en revision av grundlagarna.

»Men den omständigheten», sade reservanterna, »att svensk utrikespolitik under lång tid blivit förd på ett sätt, som i det väsentliga förtjänar allt erkännande, kan icke anföras såsom skäl för att ingen förändring i riksdagens ställning till utrikes ärendenas ledning nu skulle behövas. Den oerhörda kris, som Europa nu genomgår, och vars verkningar även vårt land så starkt känner, har bragt hela problemet om förhållandet mellan regering och riksdag på detta område i ett väsentligt förändrat läge. De prövningar, som vårt land genomgått under den hittills tillryggalagda delen av krisen, ej mindre än de prövningar, som kunna väntas i fortsättningen, måhända även i samband med den slutliga uppgörelsen och under krigets efterverkningar — dessa redan inträffade eller framför oss liggande prövningar ställa ojämförligt starkare krav än förut på regeringens och riksdagens samarbete i utrikespolitiska angelägenheter. Världskrigets faror ha inom vårt land uppkallat en stark och levande känsla däraf, att svenska folket behöver och bör äga rätt att genom sin representation bliva delaktigt i sådana avgöranden, som kunna bestämma över hela dess öde. Även ur regeringsmaktens synpunkt bör enligt utskottets mening denna tids erfarenhet hava ådagalagt, att det är en angelägenhet av yttersta vikt att, så långt som möjligt är, skapa garantier för en fast och förtroendefull samhörighet mellan regering och folk i det stora utrikespolitiska spörsmålet. En sådan samhörighet utgör den största borgen för att vårt land skall kunna i sitt förhållande till andra länder uppträda med samlad kraft, till värn för sin självständighet och sina livsintressen.»

Denna uppfattning »om angelägenheten av en fast och förtroendefull samhörighet mellan regering och folk i de stora utrikespolitiska spörsmålen» delades till fullo av den omkastade majoriteten i 1917 års konstitutionsutskott, vilken därtill lade följande uttalande:

»En liknande uppfattning har under det år, som gått, sedan det nu återgivna uttalandet gjordes, med alltjämt ökad styrka gjort sig gällande i andra länder. Det torde i detta hänseende vara tillräckligt att hänvisa till vad härom upplysts i flera av de förevarande motionerna. Därför framgår otvetydigt, att samarbetet mellan regering och parlament under kriget gjort nya och betydelsefulla framsteg. Utrikespolitikens avsöndring såsom en angelägenhet för regeringarna ensamma kan, under intrycket av krigets fruktansvärda lärdomar, icke längre upprätthållas, folken och folkrepresentationerna kräva ökad andel i avgörande av dessa frågor, som gälla deras väl eller ve, och en förskjutning i denna riktning är i full gång.

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

I samma riktning gingo de i den av tre socialdemokratiska riksdagsmän år 1916 väckta motionen, som kritiserade »den i vår författning nedlagda

tendens, att hålla riksdagen på avstånd från utrikespolitiken». Det yttrades i denna framställning bland annat följande:

»Man finner det absolut abnormt, att i en tid, då folkens självstyrelse i fråga om lagstiftning, beskattning och förvaltning vinner alltmer terräng, dess förhållande till andra nationer väsentligen skall bestämmas av oansvariga monarker eller ett fåtal personer, vilkas handlingar, insvepta i hemlighetsfullhet, icke ens i deras huvuddrag kunna följas och kontrolleras. Detta system är föråldrat, och folken böra ej längre frångå utrikespolitiken och ansvar i fråga om statsstyrelsens handhavande av förhållandet till främmande makter. — — — Förnimmelsen av att leva i okunnighet om vad som sker skapar en känsla av osäkerhet och misstillit till ledningen, och detta kan i allvarliga ögonblick lända oss till obotlig skada. — — — Därvid gäller det å ena sidan att hålla riksdagen i kontinuerlig förbindelse med vad som sker, så att inga överraskningar inträffa och till förhindrande av, att politiken ledes i en riktning som nationens flertal icke gillar, och att å andra sidan undvika, att härunder den verkställande myndighetens rörelsefrihet begränsas på ett sätt, som icke gagnar landet i sin helhet.

För närvarande är riksdagens kännedom om vad som sker på utrikespolitikens fält så gott som ingen. Folkets representanter veta liksom övriga av landets medborgare icke mycket mer än som tidningspressen meddelar, och tillförlitligheten härav är, som bekant, icke den bästa, liksom också pressens kunskapskällor ha sin begränsning. — — — Kunskap om landets utrikespolitiska ledning får den svenska riksdagen f. n. under synnerligen bristfälliga former och, vad särskilt den löpande handläggningen av ärendena angår, i så ringa omfattning, att man tryggt kan säga, att riksdagen så gott som ingenting vet.»

Uti de av undertecknad åren 1916 och 1917 framburna motionerna framhöllos enahanda synpunkter med tillägg av en granskning av gällande stadganden och förslag till nya bestämmelser i viss mån. Vid 1917 års riksdag vidgades dessa framställningar med försök att fullända de formaldemokratiska omsorgerna med någon realdemokratisk omtanke. Uti inledningen till denna utförligt motiverade framställning yttrades:

»Världskriget har hos många väckt insikt om, att vi behöva en ny värld. Vandringen dit går genom självövertäring och någon annan finnes icke. Denna seger återstår på alla håll ännu att vinna. De mäktige förhärda sig i sitt sinne, så länge det är möjligt, och de styrda stå skygga och obestutna inför den andliga frihetens världspolitiska realiteter.

Bland de många uppslagen till en varaktig fred i en ny värld är det ett, som förmodligen vill söka en utväg i någon inverkan även på människornas vilja. Denna utväg är vad man kallar parlamentarisk kontroll på utrikespolitiken. Den är populär, och utan tvivel stunda här åtskilliga konstitutionella förskjutningar. Medlet är dock ensidigt lånat ur den gamla världens arsenal av föreställningar. Frågan begränsas till en ny fördelning av regeringarnas och parlamentens uppsikt över varandra, men omfattar icke det viktigare spörsmålet om bådats kontroll på sig själva.»

Denna motion behandlade ämnet under följande huvudkapitel: parlamenten och utrikespolitiken, svensk lag och praxis i utrikesfrågor, demokrati och parlamentarism, folket, parlamentet, regeringen, den ärftliga regeringsmakten, det republikanska presidentskapet, tjänstemannakåren, pressens principiella sammanfattning och den nödvändigaste offensiven. Huvudmotionen (nr 289), innefattande motiveringen, utmynnade i ett yrkande om en revision av grundlagarna och därmed sammanhängande författningar i syfte, att den svenska konstitutionen i den nya tid, som bör komma, må bättre än hitintills uppbyggas på rätten i stället för makten, på folkupplysning och självstyrelse i stället för lydnad under auktoriteter eller med andra ord på en ordning, som i statslivet möjliggör, skyddar och värdesätter även den egna personlighetens inre utveckling och den andliga friheten för alla samt sålunda bereder rum för demokratiska människor i de demokratiska ordningarna. Härtill fogades under återopande av motiven speciella yrkanden om ändringar i grundlagarna, framförda uti elva motioner. Dessa framställningar — utöver vad de rörde den omedelbara samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska ärenden — föranledde icke heller någon riksdagens åtgärd.

*Riksdagen
1918.*

I sammanhang med avlåtandet till 1918 års urtima riksdag av proposition angående den kommunala rösträtten erinrade den dåvarande statsministern om ifrågakarande angelägenhet samt hans personliga medverkan till 1917 års konstitutionsutskotts utlåtande. Denna erinran sammanfattades i följande uttalande:

»De förslag till riksdagens delaktighet i viktigare utrikespolitiska angelägenheter, som jag nu förordat, innebära en viss förskjutning i fråga om den formella maktfördelning mellan Konung och riksdag, som regeringsformen angiver. Det är emellertid min övertygelse, att denna utvidgning av riksdagens befogenhet, liksom motsvarande förändringar, vilka under tidens lopp ägt rum på andra områden av statslivet, icke blott direkt och oförtydligt påkallas av svensk stats- och samhällsutveckling och av de tidsförhållanden, i vilka vi nu leva, utan även stå i full överensstämmelse med den princip om regeringens grundande på riksdagens förtroende, som även i Sverige oemotståndligt tränger till fullt förverkligande. Om svenskt kommunalliv och svensk folkrepresentation fotas på röstbestämmelser, vilka motsvara vår tids grundsatser om medborgerlig jämlikhet och samhällslik rättvisa, och om den förtroendefulla samverkan mellan regering och riksdag, som är inledd, utbygges och befästes, då äro de avgörande dragen i den författningsrevision, som denna nydaningens tid kräver i vårt land, lyckligt genomförda.»

Kommitté.

På statsministerns föredragning beslöt härefter regeringen den 31 december 1918 tillsätta en kommitté för verkställande av utredning i ärendet.¹ Kommittén avlämnade den 15 mars 1919 betänkande med förslag till

¹ Kommitténs ledamöter voro E. Marks von Würtemberg, Hj. Branting, Fredrik Ramel, Ernst Trygger och Otto von Zweigbergk.

grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.

Detta förslag blev med endast oväsentlig förändring av regeringen framlagt för 1919 års riksdag. Till statsrådsprotokollet uttalade härvid justitieministern (Löfgren) rörande förslaget i sin helhet följande:

Riksdagen
1919.

»Den lösning av spörsmålet om åstadkommande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag på utrikespolitikens område, som kommitténs förslag innebär, synes mig på ett tillfredsställande sätt förverkliga de principer för en sådan samverkan, vilka av 1917 års konstitutionsutskott uttalades och av andra kammaren vid nämnda riksdag vunno anslutning. På samma gång det bevarar den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på ifrågavarande område alldeles särskilt äro av nöden, tillförsäkrar det riksdagens medverkan i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i alla viktiga avgöranden. Förutsättningar synas härmed givna för att Sveriges utrikespolitik må kunna vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.»

Det är begripligt, att med kommitténs auktoritativa sammansättning, regeringens medansvarighet i dess arbete och de menige riksdagsmännens svårighet att med egen eftertanke behärska de många frågorna och lösgöra sig från de auktoritativa anvisningarna det framlagda förslaget skulle utan vidare granskning tagas för gott. I andra kammaren väcktes endast motion om en detaljändring. I första kammaren framfördes en motion av undertecknad. Det föreföll mig så uppenbart, att förslaget icke motsvarade tidigare löften och förväntningar, att det förundrade mig, att icke en var skulle inse detsamma. För min del förordade jag därför efter en tämligen utförlig motivering åtskilliga väsentliga ändringar och tillägg i förslaget. Min allmänna syn på förslaget tolkades på följande sätt:

»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 'grannlaga' 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 bliva något annat än ett fortsatt bestående av härskande kottierers självrådighet under förklädningen av en förment folkstyrelses inmarsch på den gamla diplomatiens omhånade privatområde. 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 myndighetsförklaring, bör få 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.

Konstitutionsutskottet fann de två år, som förflutit sedan utskottet avgav yttrande om ökat inflytande åt riksdagen över utrikespolitiken, hava tydligt ådagalagt, i huru hög grad ett folks icke blott politiska utan även ekonomiska och kulturella liv numera är beroende av de utrikespolitiska avgöranden, som dess styrelse träffar. Inför sådana erfarenheter vore det, såsom i propositionen framhölls, en angelägenhet av synnerlig vikt, att dessa avgöranden ske under förtroendefull samverkan mellan regering och folkrepresentation och att lämpliga former organiseras för en sådan samverkan. Utskottet ansåg förslagen »vara ägnade att på ett lämpligt sätt främja detta syfte». Det betonades, att överenskommelser

med främmande makter, som vore av större vikt, i regel komme att underställas riksdagen. »Av synnerlig betydelse för den ökade samverkan i utrikespolitiska frågor mellan regering och representation» blev enligt utskottets förmenande inrättandet av utrikesnämnden. Utskottet ansåg åtskilliga detaljer i förslaget »vara väl avvägda» och kunde för sin del icke tillstyrka motionernas yrkanden så mycket mindre som såsom i propositionen erinrades, att i utlandet rådande förhållanden på detta område, vilka uppenbarligen måste inverka på vårt lands ställning till dylika frågor, ännu icke vunnit klarhet och stadga. Något annat än detta dunkla tal bestods ej den motivering, som detaljerat anförts till stöd för erinringarna mot förslaget. Riksdagen följde självfallet utskottet efter någon debatt i kamrarna, vilken dock ej föranledde votering såsom ändamålslös för den gången.

Efter detta auktoritativa avgörande framfördes frågan av undertecknad vid 1921 års riksdag, efter det att 1919 års beslut vid nämnda riksmöte vunnit slutligt godkännande. Detta skedde för att markera övertygelsen om reformens bristfällighet, och för övrigt hade redan då börjat här och var förnimmas en och annan tvekan om densamma. Yrkandena, till antalet sju, begränsades till vissa spörsmål av mera omedelbar praktisk betydelse¹.

Riksdagen
1921.

Konstitutionsutskottet avstyrkte dessa framställningar i klump. Såsom skäl anfördes, att ingen erfarenhet om lagändringarnas verkningssätt ännu kunnat vinnas, att motsvarande yrkanden vid 1919 års riksdag avslagits, att beträffande motiveringen till nu gällande bestämmelser kunde hänvisas till kommittébetänkandet, samt att dessa bestämmelser voro enligt utskottets mening väl avvägda och borde i varje fall icke ändras, förrän erfarenhet vunnits om deras verkningssätt. Utskottets hemställan bifölls i den nutida andra kammaren utan debatt, en utgång, som väl varit omöjlig i början på 1900-talet. I första kammaren uppkom däremot på motionärens initiativ en överläggning om varje av de sju punkterna. Förslagsställaren tilltrorde sig denna gång kunna försöksvis fresta votering i ett par punkter. I första punkten, om årlig redogörelse till riksdagen och allmänheten, segrade utskottet med 96 röster mot 18. I sjunde punkten om effektivare bestämmelser rörande riksdagens

¹ De sju i första kammaren väckta motionerna voro följande: nr 165 om årlig framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållandena icke blott till utrikesnämnden utan ock till riksdagen och allmänheten (54 § andra stycket i regeringsformen); nr 166 om upphävande av utrikesnämndens tystnadsplikt (54 § tredje stycket i regeringsformen); nr 167 om rätt för suppleant i utrikesnämnden att inträda vid förfall och övervara sammanträdena (50 § andra stycket i riksdagsordningen); nr 168 om ökning av antalet ledamöter och suppleanter i utrikesnämnden (50 § första stycket i riksdagsordningen och 54 § regeringsformen); nr 169 om utrikesnämndens förvandling till ett i vanlig ordning organiserat riksdagsutskott; nr 170 om effektivare bestämmelser rörande meddelanden från regeringen till riksdagen (56 § riksdagsordningen); nr 171 om effektivare bestämmelser rörande riksdagens yttrande över traktater med främmande makter (12 § regeringsformen).

hörande över traktater erhöi motionen 30 röster mot 75, som tillföi utskottet. Under punkten fyra om utökning av antalet ledamöter i nämnden, vilka enligt kommitténs mening begränsats för att ernå tystlåtenhet och undvika meningssplittring, begärdes ingen votering. Detta beklagades av ledamöter i kammaren enskilt till motionären, då man trodde, att många ledamöter skulle velat rösta för motionen i denna punkt.

Erfarenheterna.

(Se ock nedan under de särskilda punkterna).

Sedan denna lilla förpostfäktning ägt rum, på grundval av sakens natur, ha tre år förflutit, under vilka man fått tillfälle att pröva den nya ordningen även av erfarenhet. Allt flera röster hava härunder enskilt uttalat sig för att reformen varit tämligen betydelslös. Särskilt anser man den synnerliga betydelse, som konstitutionsutskottet förspådde utrikesnämnden, hava alldeles eller väsentligen uteblivit. I utrikesdepartementet synes uppskattningen av nämndens betydelse vara synnerligen måttlig. Meddelandena omedelbart från regeringen till riksdagen hava också upplösts i chimärer. Riksdagens ledamöter och svenska folket hållas utanför de utrikespolitiska frågorna i huvudsak lika mycket som förut.

Interpellation 1922.

Med anledning av dessa förhållanden interPELLERADE undertecknad med första kammarens tillstånd år 1922 utrikesministern bland annat om följande spörsmaål:

»Anser regeringen det vara tidsenligt och gagneligt, att världsproblemen och det svenska ställningstagandet till dem inom nationernas förbund och annorstädes börjar i tid diskuteras i riksdagen och ute bland folket fritt och öppet med samma intresse och befo-genhet som de inre politiska frågorna, och är någon medverkan därtill att emotse från regeringen?

Kan en sådan medverkan förväntas att taga sig uttryck bland annat i en granskning av utrikesstyrelsens jämte utrikesnämndens och kommitténs för frågor rörande nationernas förbunds organisation — — —

Utrikesministern, som varit ledamot i förenämnda kommitté, betonade, att de utrikespolitiska frågorna icke borde omgivas med större sekretess än omständigheterna krävde. Å andra sidan skulle det enligt hans mening alldeles öfvervägande bli till skada, därest åt deras behandling gäves samma offentlighet, som omgiver de inrikespolitiska frågorna. Vad angick den ordning, som år 1921 trädde i kraft, torde den i större utsträckning än vad fallet är i flertalet andra länder trygga riksdagens inflytande på utrikesärendena. Innan längre erfarenhet vunnits, fanns ingen anledning upptaga fråga om förändringar. Åren 1919 och 1921 hade också, framhöll ministern, avslagits motioner härom, vilka bland annat åsyftade den utrikespolitiska sekretessens borttagande.

Interpellationer 1923.

År 1923 interPELLERADES utrikesministern (Branting) med andra kammarens tillstånd av professor Lindskog, om det vore utrikesministerns

avsikt att för riksdagen offentligen framlägga resultaten av sitt initiativ i nationernas förbunds råd rörande den hotande konflikten i Mellan-europa. Härpå svarade ministern, att det borde vara självklart, att förhandlingar vid ett slutet sammanträde med rådet i ett så utomordentligt ärende icke kunde offentligen framläggas. Så långt det varit möjligt hade redogörelse därom lämnats i utrikesnämnden. Några storartade omedelbara resultat hade icke ställts i utsikt. För övrigt var det icke ministerns avsikt att frångå den praxis, som utbildat sig, nämligen att i den ordning grundlagen numera anvisar vid lämpligt tillfälle lämna riksdagen översikt av det utrikespolitiska läget.

Efter det härefter under riksdagen ministärskifte ägt rum, erhöll under tecknad första kammarens tillstånd, att till den nye utrikesministern (Hederstierna) få framställa följande spörsmål.

»1) Kan det förväntas, att den nuvarande regeringen ämnar infria den avgångne utrikesministerns i andra kammaren gjorda utlåtelse att lämna denna riksdag en översikt av det utrikespolitiska läget?

2) Kan i sådan händelse motses, att regeringen därvid framlägger huvuddragen av sina mål och medel för världsfreden och vårt lands medverkan just nu till densamma?

3) Kan vid tillfället till äventyrs någon antydning till och med erhållas, huruvida regeringen anser det tillräckligt med återuppbyggandet av den gamla världen, som åstadkommit världskriget, eller om ej mänsklighetens mål måhända måste ställas vida högre, och arbetet redan nu i någon mån inriktas därpå?

4) Kan möjligen — åtminstone inom lyckta dörrar — en av många synnerligen efterlängtd upplysning erhållas om de ämnen, som på senaste tider efter Ruhrkonflikten och de strandade uppgörelserna i Orientfrågan förelagts utrikesnämnden och hur dennas olika medlemmar ställt sig i de till nämnden hänskjutna frågorna?»

Härpå svarade utrikesministern följande:

I 56 § riksdagsordningen stadgas: »Prövar Konungen lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller 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.»

I fråga åter om utrikesnämnden stadgas i regeringsformens 54 § bland annat, att denna har att rådpläga med Konungen om ärenden, som angå rikets förhållanden till främmande makter, och vidare att ministern för utrikesärendena skall i början av varje riksdag och sedan, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna nämnden framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse.

Av en jämförelse mellan dessa båda stadganden framgår, att grundlagarnas mening är, att ett meddelande till riksdagens kamrar skall avse en viss fråga eller ett visst ärende, men att däremot framställning angå-

ende de allmänna utrikespolitiska förhållandena bör göras inför utrikesnämnden.

Med hänsyn till denna grundlagens ståndpunkt finner regeringen anledning ej föreligga att lämna riksdagen en översikt av det utrikespolitiska läget.

I den andra frågan har interpellanten hemställt, huruvida det, i den händelse regeringen lämnar berörda översikt, kan motses, att regeringen därvid framlägger huvuddragen av sina mål och medel för världsfreden och vårt lands medverkan just nu till densamma.

Oavsett den omständigheten, att interpellanten ifrågasatt ett framläggande av nämnda huvuddrag endast för den händelse, att den i den första frågan ifrågasatta översikten skulle lämnas, får jag nämna, att regeringen icke ärnar lämna något meddelande i det av interpellanten omförmälda avseendet.

I tredje frågan har interpellanten frågat, huruvida vid det tillfälle, som interpellanten i den första frågan åsyftat, till äventyrs någon antydning till och med kunde erhållas, huruvida regeringen anser det tillräckligt med återuppbyggandet av den gamla världen, som åstadkommit världskriget, eller om ej mänsklighetens mål måhända måste ställas vida högre och arbetet redan nu i någon mån inriktas därpå.

Även här har således interpellanten ifrågasatt, att den nämnda antydning skulle lämnas vid ett tillfälle, som icke kommer att inträffa, men oavsett detta finner regeringen skäl saknas att giva några antydningar uti nämnda avseende.

Slutligen har interpellanten i fjärde frågan framställt det spørsmålet, huruvida möjligen — åtminstone inom lyckta dörrar — en av många synnerligen efterlängtd upplysning kunde erhållas om de ämnen, som på senaste tider efter Ruhrkonflikten och de strandade uppgörelserna i Orientfrågan förelagts utrikesnämnden och hur dennas olika medlemmar ställt sig i de till nämnden hänskjutna frågorna.

Någon anledning att lämna någon redogörelse för vilka ärenden, som förekommit inför utrikesnämnden, finner regeringen icke föreligga och att lämna något meddelande om, huru de olika medlemmarna i nämnden ställt sig i de därstädes förekommande ärendena, kan regeringen med hänsyn till utrikesnämndens hela natur icke göra.

Denna förklaring har i sin helhet återgivits därför att den ådagalägger en genomgående tendens, att riksdagen bör hållas utanför utrikesfrågor, och sålunda även bär ett vittnesbörd om den nya ordningens oklarhet och otillräcklighet. Det givna beskedet väckte också omsider åtskilligt intresse i pressen för dessa angelägenheter. I många tidningar granskades skarpt ministerns förklaring, särskilt till första frågan. Man beklagade, att interpellanten lämnats utan understöd i sin kritik av svaret, och även krav på en lagändring framkom. Med anledning härav publicerades i en tidning följande beriktigande från utrikesdepartementet:

»En artikel i Dagens Nyheter för i dag (3/6) under rubrik Utrikessekretess, en betänkelig grundlagstolkning, vilar på ett missförstånd. I den omskrivna frågan yttrade utrikesministern: 'Med hänsyn till denna grundlagens ståndpunkt finner regeringen ej anledning föreligga att lämna riksdagen en översikt av det utrikespolitiska läget.' Härav fram-

går uppenbart, att något hinder eller förbud för regeringen att lämna riksdagen en dylik översikt enligt utrikesministern icke föreligger.»

Denna förklaring stärker ytterligare åtminstone den nuvarande regeringens principiella obenägenhet för att bereda folkrepresentationen någon kännedom och delaktighet i utrikesfrågorna.

Utrikesnämnden.

Tyngdpunkten i den nya ordningen är lagd till utrikesnämnden, som skall fungera icke blott under utan även emellan riksdagarna.

Konstitutionsutskottet 1917 trodde sig böra framhålla följande: Nämnden borde ej utvecklas till allmän likställighet med de ständiga utskotten i avseende på organisation och arbetssätt, varför propositioner eller motioner i utrikesfrågor ej borde dit remitteras. Det personliga samarbetet, vilket vore huvudförutsättningen för nämndens verksamhet, finge ej äventyras.

Uti kommittébetänkandet 1919 yttras härom:

»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 denne är frånvarande, utrikesministern.»

Bör nämnden vara en utvidgning av kanseljen eller en verklig parlamentarisk delegation?

Emot detta uppfattningssätt erinrades i 1919 års motion:

»Såsom i ingressen till denna motion antydes, ger förslaget ett starkt intryck av, att tyngdpunkten av det tillämnade parlamentariska inflytandet blivit förlagd 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 utrikeskanselj 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 obehövligen och för undan-

tagsfall 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 utarbeta 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 modifikationerna i 54 § regeringsformen och 50 § riksdagsordningen synas för ändamålet även vara oundgängligen på sin plats.

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 förtäat 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.»

Redan genom den nu antagna grundläggande ordningen har den parlamentariska kontrollens tyngdpunkt icke blivit lagd hos riksdagen eller någon delegation, som i sina tankar och beslut står i förbindelse med riksdagen såsom sådan, utan hos en delegation, som fått den huvudsakliga karaktären av ett utvidgat statsråd i utrikespolitiska ärenden. Riksdagens delegation sammanträder under Konungens ordförandeskap i närvaro av två eller flera statsråd. Föreskriften om detta ordförandeskap är förmodligen en ärftlig belastning från det gamla hemliga utskottet. Skapandet av en ny riksdagsdelegation för utövande av parlamentarisk kontroll måste dock byggas på nya grundvalar.

Nämndens uppgift är att samråda med regeringen, såsom föreskriften lyder, men icke med riksdagen. Såsom nedan närmare i fråga om tyst-

hetsplikt och protokollsföring skall vidare erinras, har författningen omtänksamt avskurit broarna mellan det svenska folket och dess representanter i riksdagen samt de ifrågavarande adjungerande ledamöterna i konseljen. Det är endast slumpvis på skvallervägen genom de slutna partimötena, som några smulor från utrikesnämndens överläggningar skulle någon gång kunna falla ned till de menige. Utrikesnämndens ledamöter gå i kloster, och en ogenomtränglig mur reser sig emellan dem och yttervärlden, såsom förut förebådats och erfarenheterna under de gångna åren bekräftat.

Till detta kan läggas, att Konungens ordförandeskap väl står i strid även mot andemeningen i 55 § regeringsformen, som bjuder, att riksdagen, kamrarna eller något riksdagens utskott ej må i Konungens närvaro över något ämne rådplåga eller besluta. Samma farhåga för att en folkrepresentant skall bindas eller av obehörig hänsyn undertrycka sin mening, gäller lika väl rådplågningar i utrikesnämnden som i något utskott. Då Konungen det oaktat är ordförande i nämnden, betyder detta ingenting annat, än att nämnden icke är någon riksdagens verkliga delegation.

I Danmark och Norge ha år 1923 införts riksdagsdelegationer i euhanda syfte för att överlägga med regeringen om utrikespolitiska frågor och erhålla meddelanden om dem. I ingetdera av dessa länder har någon fallit på den idén att sätta monarken som ordförande i en riksdagskommission. I båda dessa länder utser utrikeskommissionen själv sin ordförande och diskuterar ärendena med utrikesministern i främsta rummet.

Det synes således till en början vara välbetänkt, att nämnden förlänas karaktären av en verklig riksdagsdelegation i stället för att nu i stort vara en utvidgning av konseljen. Den bör sålunda till en början, såsom 1919 års motion förordade, själv få välja ordförande antingen för varje riksdag eller för varje tillfälle, så att förhandlingarna ej heller här få i strid mot 55 § regeringsformen äga rum i Konungens närvaro. Såsom ett uttryck för denna omvandling kan det också vara lämpligt, att likvärdigheten med riksdagens övriga utskott betonas även i namnet. Nämnden skulle således kallas utrikesutskottet, vilket dock är en mindre viktig angelägenhet.

Ett yrkande i denna sak göres i förevarande motion nr 208, sid. 40.

Konstitutionsutskottet 1917 förordade, att nämnden skulle i viss mån, efter regeringens beprövande, vara bunden av tystnadsplikt. En skillnad borde dock göras med sådana ärenden, där tystnadsplikten vore ovillkorlig, och sådana, där nämndens ledamöter tillätes kommunisera med andra riksdagsmän. Av kommitterades motivering finner man, att en samverkan mellan regeringen och riksdagen å utrikespolitikens område utgjorde ett betydelsefullt önskemål. Men å andra sidan krävde utrikesärendena i många fall en diskretion, som gör det omöjligt att framlägga dem för behandling av riksdagen i dess helhet. Enda utvägen att tillgodose

*Tystnads-
plikten.*

nämnda önskemål, syntes därför vara att låta en delegation från riksdagen med regeringen deltaga i förberedande handläggning av utrikesärendena. Detta är således enligt kommittéförslaget huvudgrunden för nämndens tillsättande. Beträffande denna diskretions övertvakande inom nämnden, yttras följande:

»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 var desto mera betänkligt, som det kan förmodas, att flera av de politiska partiernas främste män komme 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 bringa även sådana riksdagsmedlemmar, som ej tillhöra nämnden, önskvärd insikt i utrikespolitiska förhållanden. I vissa fall måste emellertid en ovillkorlig tystnadsplikt åläggas 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 allt för talrik församling.

Varken regeringspropositionen eller konstitutionsutskottet vid 1919 års riksdag yttrade sig i denna punkt. Emellertid föreslogs och antogs av riksdagen följande lydelse av tredje stycket uti 54 § regeringsformen: »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.»

Tystnadsplikten för det forna hemliga utskottet var åtminstone klart besked. Kommittéförslaget blundade visserligen icke för betydelsen av att det lyftes något på de gamla slöjorna. Men å andra sidan antyddes, att samrådet utåt borde 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.» Dessutom kan som sagt påbjudas ovillkorlig tystnadsplikt.

Erfarenheten visar nu, att dessa, såsom mig synes, egendomliga bestämmelser i tillämpningen icke kunna leda till annat än, att nämnden och dess förhandlingar äro för folket och riksdagen en sluten bok. Det är

ju möjligt, att en eller annan ledamot skvallrar ur skolan för goda vänner eller förtrogna, såvitt de nämligen av ledamoten efter sitt gottfinnande inregistreras inom kategorien av de »inom det politiska livet erfarna personerna.» Någon upplysning erhålles i varje fall aldrig av riksdagen om de ännen, som förelagts utrikesnämnden, och hur dennas olika medlemmar ställt sig i de till nämnden hänskjutna frågorna.

I Norge och Danmark har man gjort försök att ordna denna angelägenhet någorlunda förnuftigt. Enligt den danska lagen äger tysthetsplikt rum endast i den utsträckning, som bestämmes av vederbörande minister eller av kommissionens ordförande. Före riksdagssessionens avslutande skall kommissionen till dess bägge kamrar avgiva rapport över alla frågor, som behandlats av kommissionen utom dem, i vilka tysthetsplikt blivit ålagd. De norska stadgarna föreskriva tystnadsplikt endast i den mån utrikesministern fordrar det. Alla ärenden, som hava behandlats i utrikeskommissionen, skola framläggas för parlamentet för den händelse minst fyra medlemmar fordra det. Grannländernas stadganden hava således icke heller i dessa delar tagit intryck av de äldre svenska bestämmelserna.

Det synes mig, att tredje stycket i 54 § regeringsformen bör utgå, eller åtminstone bör det ordnas såsom i grannländerna med företräde för den danska ordningen. Dock synas även de ärenden böra åtminstone omnämnas, i vilka närmare redogörelser ej kunnat lämnas på grund av ålagd tystnadsplikt. Detta blir alltid en viss kontroll på en regeringspraxis, att den ej, såsom nu sker, stämplar såsom hemliga ärenden, som enligt vanligt förstånd äro av den oförargligaste beskaffenhet. Den, som varit närvarande vid de under kristiden timade meddelanden till riksdagen inom lyckta dörrar om den utrikespolitiska situationen, har kunnat konstatera, att de föredragna ärendena varit av sådant slag. Ett skådespel allenast ur »den stora europeiska barnkammaren».

Ett yrkande göres i motionen nr 209, sid. 41.

Konstitutionsutskottet 1917 förordade såsom följd av sitt ställningstagande till saken i sin helhet, att vid samradet mellan statsmakterna riksdagen i regel representerades av en mindre delegation med den ungefärliga begränsning, som då gällde för det hemliga utskottet. I mina motioner vid samma riksdag föreslogs ett riksdagens utrikespolitiska utskott, bestående av 24 medlemmar jämte suppleanter, utsedda proportionellt efter kamrarnas, partiernas och olika partiriktningars röstetal. Kommittén yttrade:

»Med hänsyn till såväl den tystlåtenhet, som behandlingen av utrikes ärendena kräver i vissa fall, som ock angelägenheten av att undvika meningssplittring inom nämnden är det enligt kommitténs uppfattning önskvärdt, att nämnden ej blir en allför talrik församling.

Kommittén har tänkt sig, att medlemsantalet lämpligen kunde bestämmas till åtta från vardera kammaren. Detta antal, vilket något överstiger

Antalet ordinarie medlemmar.

det, som förekommer i hemliga utskottet, men motsvarar vad som är bestämt för de minsta av de ständiga utskotten, synes lämna möjlighet att, med tillhjälp av den proportionella valmetod, som gäller vid utskottsval, låta olika meningsriktningar inom riksdagen något så när allsidigt bliva företrädade i nämnden.»

Propositionen och konstitutionsutskottet 1919 godtog kommitténs förslag. I 1919 års motion anfördes:

»Förslaget är således även i denna del byggt på sekretessens upprätthållande samt grundsatsers utplånande genom försumpande kompromisser. För att nu ej tala om detta fortsatta nedblickande på och misstroende till de menige och alla andra, som ej tillhöra intressepolitikens partiledarsammanslutning. Är detta nu verkligen de idéer, på vilka denna även av vänsterpartierna åstadkomna författning skall i sin mån bidra till att uppbygga den karaktär i de politiska förehavandena, som kräves av samvetetspolitiken och en internationell verklig rättsordning.

På sätt i motioner vid 1917 och 1919 års riksdagar yrkades bör den utrikespolitiska delegationen lika väl som de större ständiga utskotten bli tillräckligt stor för att få just representation för skilda riktningar. Att söka inskränka antalet för tystlåtenhetens skull är enligt min mening medeltid.»

Det norska utrikesutskottet, som under viss del av kristiden hade ända till 20 ledamöter, har nu 17 medlemmar och det danska 16. Då svenska riksdagen omfattar ett avsevärt större antal medlemmar än motsvarande institutioner i grannländerna samt utrikesfrågorna för varje dag växa i betydelse, är det icke för mycket begärt, att utrikesutskottet skall till medlemsantal snarare vara jämbördig med statsutskottet än med de riksdagsutskott, som tilldelats minsta antalet ledamöter. En medelväg finnes också. Denna hänsyn kommer ej att göra sig mindre gällande, ifall utskottet, såsom nedan skall föreslås, även tilldelas uppgiften att bereda vissa riksdagsärenden. Ett yrkande göres i motionen nr 210, sid. 42.

Suppleanternas ställning.

Om suppleanternas ställning innehåller kommittéförslaget följande motivering: »Suppleanternas ställning synes 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 utskotten är sedvanligt, låta suppleanterna vara tillstädes vid sammanträdena föreligger icke.»

I överensstämmelse med denna motivering stadgar nu 50 § andra stycket i riksdagsordningen: »Suppleant må ej inträda som ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övervara nämndens sammanträden.»

Uti motionerna 1919 och 1921 framhölls häremot:

»Det är svårt att förstå, hur kontinuiteten skall upprätthållas bäst genom att suppleanterna skola hållas utanför kännedom om ärendena. Det heter eljes i motivering, att nämndens ledamöter böra oundgängligen erhålla tillfälle att inhämta ingående kännedom om de spörsmål, som föreläggas dem, samt bibringas en allsidig utrikespolitisk orientering. Med kontinuitet måste således här menas, att nya uppfattningar böra hindras i det längsta att komma till tals och störa de ledandes avsikter. Dessutom kan man läsa mellan raderna framför allt en övernervös ängslan, att några mer än de få självskrivna diktatorerna skall få uppsnappa något av dessa underbart hemlighetsfulla ärenden. Det är verkligen icke just några kulturbärande framtidstankar, som besjåla en sådan författning, savitt jag förstår.»

Det har försports, att det befängda i denna ordning vitsordats även av ledamöter inom utskottet. Ätminstone har förbudet att ej få sätta suppleant i sitt ställe vållat missnöje. Fråga är dock, om icke, trots allt, den auktoritativa vördnaden kommer att fortfarande beteckna även dessa orimliga bestämmelser rätt och slätt sasom »väl avvägda». Emellertid kan det ej undvikas, att förslag till ändring framföres, så länge missförhållandet kvarstår. Ett yrkande därom återfinnes i motionen nr 211, sid. 43.

Beträffande förändret av protokoll över nämndens överläggningar yttrade kommitterade följande:

*Protokoll över
förhand-
lingarna.*

»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 sadana, att innehållet av ledamöternas yttrande 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 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 ledamot själv därom gjort yrkande. Då emellertid inom kommittén ej uppnåtts enighet om kimpligheten 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.»

I propositionen 1919 förmälde sig justitieministern dela dessa grundsatser. Det syntes honom ligga i sakens natur, att de i fråga om protokollsföringen skulle vinna tillämpning, ehuru uttryckligt stadgande därom

i grundlagen ej föreslogs. Konstitutionsutskottet 1919 anslöt sig till denna uppfattning. Därjämte fann utskottet önskvärt, att i fråga om de ärenden, vilka varit föremål för nämndens handläggning, vid följande föredragning därom gjordes anteckning i statsrådsprotokollet.

Det är vanligt, att protokoll föres över alla allvarliga förhandlingar, som grunda sig på en organisation och avse vinnandet av ett praktiskt ändamål. Över nämndens förhandlingar bör således, så vitt jag förstår, också föras protokoll, därför att de förra äro åtminstone avsedda att vara allvarliga, därför att det gäller ingenting mindre än riksdagens deltagande i utrikespolitiken, därför att därigenom gives fasthet åt överläggningarna, som ej böra få karaktären av flyktigt kallprat, och därför att eftervärlden vid skrivandet av landets historia skall få något grepp även på detta ingalunda oviktiga område. Det verkar nästan upplyftande, att kommitterade på denna punkt åtminstone varit oeniga så tillvida, att någon eller några ledamöter ansett det tillbörligt, att grundlagen gjorde den honnör för förhandlingarna, att något om protokolls-föring skall stadgas i själva grundlagen. Att däremot såsom synes utan meningskiljaktighet förordats låta det bero på godtycke efter omständigheterna, huruvida protokoll skall föras över ett ärende eller icke, är så vitt jag förstår icke med god ordning överensstämmande. Må man för övrigt erinra sig, att rådplägningen enligt grundlagen skall avse ärenden av större vikt. Ett stadgande om protokolls-föring bör således också komma till stånd.

Ett yrkande göres i motionen nr 212, sid. 44.

*Rapporter
från nämnden
till riksdagen.*

Såsom förut erinrats avklipper gällande ordning all samverkan mellan utrikesnämnden och riksdagen, vilken senare skulle av den förra representeras. Vilka ärenden som förekomma i nämnden och vilka meningar som där uttalas, därom får riksdagens övriga ledamöter aldrig någon kännedom. Någon som helst kontroll över sina förtroendemän är icke uppdragsgivarna tillåten, och de senares insättande i ärendena är en likgiltig angelägenhet.

Ehuru de norska och danska bestämmelserna äro yngre än de svenska, hava de icke heller i denna punkt följt det svenska föredömet. Om fyra ledamöter i den norska kommissionen påyrka det, bör rapport avlämnas. Den danska lagen föreskriver utan vidare, att rapport skall avlämnas till riksdagen utom i ärenden, som förklarats skola hemlighållas.

Dessa föredömen, särskilt det danska, synas vara väl förtjänta att efterföljas. Ett yrkande återfinnes i motionen nr 213, sid. 45.

*Samverkan
med riksdagen
även genom
beredning
av utrikes-
ärenden.*

Med hänsyn till utrikesfrågornas vikt i och för sig och växande betydelse även för oss särskilt genom folkförbundets inrättande bör en ny omsorg ägnas åt dessa frågor beredning och deras prövning samtidigt ske i båda kamrarna. Härom yttrades i en av 1921 års motioner (nr 169) följande:

»Det är 1919 uppgjorda förslaget till grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, har på grund av sin allmänna tendens också lämnat ur räkningen, att riksdagen själv kan och har rätt att upptaga utrikespolitiska angelägenheter. Förslaget förutsätter uppenbarligen, att sådana frågor rätteligen böra hänskjutas till riksdagen av regeringen. Särskilt gäller detta traktatsfrågor av större vikt. Kommitterade göra med anledning härav följande uttalande och förslag, vilket senare nu blivit lag:

»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 tillsattes — 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.»

Man förutsätter således, att riksdagen själv icke blandar sig i utrikespolitiken. Väckas förslag inom riksdagen, behandlas de som bagatellärenden och skickas till ett tillfälligt utskott för att där bli avdagatagna, såvida det ej tillika är fråga om lagstiftning eller anslag och sålunda måste till ständigt utskott. Det är ovisst, i vad mån på grund av förenämnda nya stadgande även enskilda motioner, såsom exempelvis den i år väckta frågan om antagandet av ett världsspråk, efter internationell överenskommelse, må kunna hänvisas till konstitutionsutskottet.

Då utrikespolitiska frågor, som väckas i riksdagen, böra vederfaras samma riksdagsbehandling som dylika frågor, vilka hänskjutas dit från regeringen, bör grundlagen ändras i sådant syfte. Lämpligast synes detta kunna ske genom att fråga om utrikespolitisk angelägenhet, som väcks i riksdagen, hänskjutes till utrikesnämnden, som i sådana fall skall konstitnera sig till utskott i vanlig ordning. Den får därigenom även äntligen karaktär av en verklig riksdagens delegation. Eller ock bör konstitutionsutskottet tillerkännas en vidgad befogenhet att pröva alla till riksdagen hänskjutna utrikespolitiska frågor.»

Det utskott, som självfallet bör anförtros befattning med dessa ärenden, är utrikesnämnden, omvandlad även i detta avseende till ett verkligt riksdagens utskott. Därigenom vinner också utskottet större insikt och inflytande uti det samråd med regeringen, som fortfarande bör tillmätas det samma. De ärenden, som böra hänskjutas till utrikesutskottet, äro sålunda alla utrikespolitiska motioner, som nu gå till tillfälliga utskott. Vidare sådana regeringspropositioner, vilka icke falla under rubriken överenskommelse med främmande makter och således icke kunna gå till

konstitutionsutskottet. Slutligen böra dit hänföras utrikesfrågor, som, enligt vad nedan ifrågasättes, kan av kamrarna utan hänsyn till motions-tid på grund av ärendets aktualitet eller vad man kallar under riksdagen timad tilldragelse av riksdagen efterfrågas och upptagas till prövning.

Det skulle därvid kunna tänkas, att konstitutionsutskottet fortfarande behåller frågor om överenskommelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling. Principiellt och även praktiskt riktigtast är dock, att även dessa angelägenheter överföras från konstitutionsutskottet till det nya utskottet. Utrikesfrågor, som äro förbundna med beviljandet av anslag av penningar eller antagandet av en civil lag, skulle däremot fortfarande, man kan gärna säga tyvärr, gå till de utskott, som äga att behandla dylika ämnen. Detta är en ofta förekommande icke gagnelig splittring av samhörande ämnen, som dock sedan långt tillbaka även i andra ämnen äger rum i stor utsträckning. En fördel har emellertid denna splittring däri, att ett större antal medlemmar av riksdagen få tillfälle att komma utrikesfrågor inpå livet och därigenom till äventyrs i någon mån vidga sina utsikter.

Detta förslag må nu icke misstolkas så, som om det avsåg att här bana väg för något riksdagens övertagande av regeringsmakten. Riksdagen är en alldeles för månghövdad och själv av mångahanda hänsyn regerad institution för att kunna mäktas en sådan uppgift. Det gäller blott en någorlunda jämbördig behandling av utrikes- och inrikesfrågor. Dessutom är det väl en sanning, att organisationen av freden ej kan undvara stödet av en intresserad och verksam folkmening. En självständig folkmening, byggd på bestående ideal, är enligt mångas tro en oundgänglig grundval icke minst för nationernas förbund och tillkomsten av ett folkprogram för detsamma. Skulle, som i annat sammanhang redan framhållits, icke även de svenska ombuden i Genève få en starkare ställning och understundom våga sig längre fram, om de kunde åberopa något mera än i lyckligaste fall några statsråds instämmanden i en utrikesministers diktamen till statsrådsprotokollet eller utrikesnämndens ledamöters för världssalltet obekanta opinion? Är det icke en viktig betingelse för inflytande, att de svenska delegerade kunna åberopa, att de hade en utbredd svensk folkmening och dess riksdag bakom sig? I detta liksom i andra avseenden hänvisas här till den väckta motionen (146) om vissa ändringar i akten om nationernas förbund och särskilt dess kapitel »medverkan av en folkmening».

På grund av vad sålunda anförts, bör utrikesnämnden omvandlas på det sättet, att den vid sidan av sin uppgift att rådpläga med regeringen även får en uppgift att rådpläga med riksdagen genom uppdrag att bereda de på riksdagens bord liggande utrikespolitiska ärendena med undantag för frågor, som också beröra riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmakt. Ett yrkande härom göres i motionen nr 214, sid. 46 (jmf. sid. 39).

Riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden.

Såsom redan erinrats hava kommitterade betonat, att det var företrädesvis utrikesärendenas diskretionära beskaffenhet, som förhindrade ett omedelbart samråd mellan regering och riksdag och framtvingat kommitténs förslag att lägga tyngdpunkten av samrådet på en liten nämnd av ringa omfattning och omgärdad av tystlåtenhetsbestämmelser.

Emellertid har vid 1919 års grundlagsändringar uppmärksamheten även inriktats på att tillvarataga möjligheterna för en omedelbar samverkan mellan regering och riksdag. Det enda inslaget av betydelse i den nämnda reformen, är stadgandet i 12 § regeringsformen, att alla överenskommelser med främmande makter av större vikt skola framläggas för riksdagen till godkännande, även om de icke beröra riksdagens lagstiftnings- och beskattningsmakt. Härom yttrades i 1919 års motion följande:

»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 anger 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 bliva att riksdagens prövning skall inhämtas, när utrikesnämnden eller riksdagen eller någon av dess kamrar påfordrar det.

Tämligen vanskligen synes den undantagsbestämmelse kunna bliva, 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 avgöranden 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 grundlags-

enliga 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. 'grannliga 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 diplomatiens, som hölls vid makt av självgoda kottierier 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 hemställes 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 böra 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 önskningsar 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.

Dessa erinringar äga enligt min uppfattning fortfarande giltighet och böra sålunda föranleda en riktigare utformning av den nya befogenhet, som man år 1919 velat giva riksdagen i fråga om granskning av traktater. Ett yrkande härom återfinnes i motionen nr 215, sid. 47.

Under rubriken »meddelanden från regeringen till riksdagen» sammanfattade 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 framhöllo, att genom tryckta berättelser, s. k. »bla böcker», och andra dylika publikationer kändedom lämpligen kan spridas om utrikespolitiska ställningar och förhållanden. Kommitterade ansage emellertid, att ombesörjandet av dessa publikationer bör ankomma endast på regeringens omprövning, och finna några konstitutionella föreskrifter för ändamålet ej erforderliga. En uttrycklig föreskrift syntes dock icke vara alldeles opåkallad, att regeringen bör lata sig vara angeläget att genom tryckta framställningar befrämja kunskapen om det utrikespolitiska läget.

Andra utrikesfrågor, som ej äro traktater

Emellertid sysselsatte 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 där om 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 kammarens 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 atskilliga påtryckningar förklarade sig villig att bereda även den svenska riksdagen tillfälle att erhålla kändedom 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 ömtalighet samt nödvändigheten att monopolisera deras handläggning hos några privilegierade bland partiernas spestrar 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.

Under sådana förhållanden synes det mig så mycket angelägnare att även utrikesnämnden, helst i dess föreslagna form såsom en slags utvidg-

ning 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 riksdagen. 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 sinnelag genom sin blotta tillvaro.

På dessa skäl föreslogs i 1919 års motion, att vad författningen benämner viktiga frågor icke bör allenast i det fördolda efter 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.

Dessa erinringar äga enligt min uppfattning fortfarande giltighet. Den bland annat ifrågasatta rätten för ett antal medlemmar i kamrarna att begära ett visst utrikesärendes framläggande för kammaren, kommer dock ej att vinna avsevärd tillämpning i praktiken och har därför ej nu föreslagits.

Ett yrkande i anslutning till förenämnda erinringar återfinnes i motionen nr 216, sid. 48.

*Redogörelse
för den poli-
tiska situa-
tionen.*

Enligt 1919 års reform föreskrevs i 54 § regeringsformen andra stycket, att utrikesministern skall i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna utrikesnämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. I fråga om dylikt meddelande omedelbart till riksdagen stadgas däremot i 56 § riksdagsordningen, att det beror på Konungens gottfinnande att i viss fråga av allmänt intresse lämna riksdagen ett meddelande. Någon benägenhet för tillmötesgående från regeringens sida i detta avseende har knappast försports. I följd av enskilda uppfordringar har emellertid en och annan gång en sådan redogörelse skett, icke blott för en viss fråga, utan även för flera frågor på en gång eller sålunda praktiskt taget för den utrikespolitiska situationen i allmänhet.

Såsom ovan under återblicken framhållits har utrikesministern 1923 i första kammaren anfört att vid jämförelsen mellan ovannämnda två stadganden framginge, att ett meddelande till riksdagens kamrar skall avse en viss fråga eller ett visst ärende, men att däremot framställning an-

gående de allmänna utrikespolitiska förhållandena bör göras inför utrikesnämnden. Med hänsyn till denna grundlagens ståndpunkt fann regeringen, sade han, anledning ej föreligga att lämna riksdagen en översikt av det utrikespolitiska läget (sid. 13).

Den nuvarande regeringens ställning är sålunda klar däri, att den lämnar utrikesnämnden men icke riksdagen någon översikt av den utrikespolitiska situationen. Den ämnar avbryta den praxis, som börjat försiktigt göra sig gällande. En författning, som inrymmer en sådan oklarhet och tillåter ett sådant gottfinnande, bör revideras. I all synnerhet är detta påkallat för dem, som hysa den uppfattningen, att det omedelbara samrådet mellan regering och riksdag bör snarare utvidgas och befästas än inskränkas och upplösas. Det, som bör befästas, är således den förenämnda plägseden, och utvidgningen av samrådet bör rimligen bestå däri, att riksdagen lika väl som utrikesnämnden bör bestå med en ovillkorlig föreskriven redogörelse för varje riksdagssession. Ett yrkande härom göres i motionen nr 217, sid. 49.

Den nya reformen medförde även en inskränkning i den rätt riksdagen ägt förut. Härom yttrades i 1919 års motion:

*Konstitutions-
utskottets
gransknings
rätt.*

»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 asidosättande av riksdagens medbestämmanderätt i utrikespolitiken. Vad sålunda erinrats gäller väsentligen även protokollen i kommandomål.»

Denna erinrans giltighet kvarstår enligt min uppfattning i sin fulla kraft och bör således föranleda rättelse, varom yrkande göres i motionen nr 218, sid. 50.

Medverkan av den allmänna meningen.

*Allmän
erinnan.*

Det har i framställningen om vissa ändringar i akten om nationernas förbund (motionerna 146—155), som ock ovan under kapitlet om riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden framhållits betydelsen av en medverkan av den allmänna meningen såsom ett livsvillkor för organisationen av freden och således även för en fruktbar utrikespolitisk samverkan mellan regering och riksdag. De ovan föreslagna formaldemokratiska stadgandena äro avsedda att i sin mån bana någon väg härtill. Därtill ansluter sig angelägenheten att omedelbart utan riksdagens förmedling väcka intresse och skapa kunskap hos menige man.

Blå böcker.

Kommitterade framhöllo som sagt, att genom tryckta berättelser s. k. »blå böcker» och andra dylika publikationer kännedom lämpligen kan spridas om utrikespolitiska ställningar och förhållanden. Åtskilliga sådana blå böcker hava på senare tider utsänts från utrikesdepartementet. De viktigaste bland dem avse redogörelser för folkförbundets delegerade-församlings och i någon mån även dess råds förhandlingar och beslut.

Mot dessa publikationer kunna riktas den allvarliga anmärkningen, att de äro för mycket vad man skulle kunna kalla stiliserade, d. v. s. de återgiva otillräckligt de böljande meningsbrytningarna ovanpå ytan och under densamma. Av betydelse och intresse är särskilt meningsbrytningarna mellan olika nationaliteters delegerade och mellan dessa sins emellan. Vidare må bemärkas, att rådets och församlingens förhandlingar endast äro ett par akter i skådespelet. De övriga utfyllas av de många kommissionernas insatser samt deras brokiga skiljaktigheter och dissonanser. Slutligen måste man av en svensk redogörelse fordra klara upplysningar om de svenska delegerades meningar och ställningstaganden i kommissionerna såväl som i församlingen och rådet och även om de fall, då de avhålla sig från deltagande i omröstningar, vilket synes i stor utsträckning praktiseras i förbundet.

En återkommande redogörelse för förbundets organisation och dess kommissioners sammansättning är också av vikt för att kunna bilda sig någon uppfattning om det spel, som försiggår bakom kulisserna förmodligen i högre grad än inför öppen ridå. Det synes mig, att de blå böckerna enligt vederbörandes instruktioner icke tillräckligt redigerats i denna anda. En förändring bör således till allmänhetens bätnad vidtagas.

*Folkförbun-
dets tryckta
förhand-
lingar.*

För dem, som önska mera fördjupa sig i folkförbundets förhandlingar eller med andra ord i vår högsta utrikespolitiska lednings böljegång, måste beredas tillgång till förbundets alla tryckta förhandlingar och i främsta rummet protokollen över kommissionernas, rådets och försam-

lingens sammanträden jämte bilagor. Inbundna exemplar böra finnas tillgängliga för allmänheten i utrikesdepartementet, riksdagsbiblioteket samt statens tre stora bibliotek. Om den stora allmänheten skall få tillräcklig nytta av dessa dokument, böra de även lika väl som riksdagens förhandlingar finnas tillgängliga för allmänheten i varje läns residensstad exempelvis i länsarkivet.

Två yrkanden, berörande dessa ämnen, återfinnas i motionen nr 219, sid. 51.

Konungens rätt att börja krig och sluta fred.

I samband med frågan om statsmakternas inbördes ställning i utrikespolitiken kan det ej undgås, att någon uppmärksamhet även riktas på det gamla spörsmålet om borttagandet av Konungens rätt att börja krig och sluta fred.

Historik.

Uti 13 § regeringsformen tillägges Konungen rätt att »börja krig och sluta fred». Det åligger honom dock »att först kalla till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter». »Konungen äger därefter», heter det, »makt att fatta och utföra det beslut, som han för riket nyttigast finner».

En sådan rätt för Konungen fanns icke fordom. Svenska folkets medgivande har från äldsta tider erfordrats, innan Konungen kunnat inleda landet i krig. Den gamla konungabalkens stadganden i detta avseende ha dessutom städse blivit fastslagna genom de angivna konungaförsäkringarna. Till och med konung Gustav II Adolf uraktlät icke att, såsom det heter, »med ständerna överlägga om sina stora krigsföretag».

Ständernas bestämmanderätt över krig och fred blev genom regeringsformerna 1719 och 1720 ytterligare bekräftad och ansågs till och med så okränkbar att märkligt nog ej ens konung Gustav den III, då han 1772 sökte krossa ständernas makt, vågade att helt och hållet krossa denna det fria svenska folkets obestridda rättighet. Det var först vid statskuppen år 1789 som han för att legalisera sitt eget grundlagsbrott tilltvingade sig med enväldsmakten även den oinskränkta rätten att utan ständernas hörande börja krig.

Skälen till att denna Konungens ensamrätt bibehölls i 1809 års författning var säkerligen ett impulsivt intryck av det oroliga världsläget. Uttryckligen anfördes till grund därför fäderneslandets dåvarande ställning, omöjligheten att fastställa någon bestämd skillnad mellan anfalls- och försvarskrig, förändrade tidsförhållanden, förändringarna i krigsföring, som allt mer började utan krigsförklaringar och fördes efter ny teknik, samt Sveriges militärgeografiska läge.

Det var därefter först tysk-franska kriget 1870—1871, som frammanade tanken, att i grundlagen skapa bättre garantier mot krigets äventyrligheter. Ett upphävande eller begränsning av Konungens rättigheter att börja krig och sluta fred, eller åtminstone rätten att förklara krig påyrkades vid riksdagarna 1871, 1883, 1889, 1896, 1909 och 1911. Vid sistnämnda riksdag påyrkades av motionären E. Wavrinsky följande avfattning i lagen: »Konungen må ej börja krig eller sluta fred utan riksdagens genom båda kamrarnas beslut meddelade samtycke till Konungens därom avgivna proposition.» Alla dessa förslag avslogos av riksdagen.

Emellertid hade år 1894 på initiativ av Sven Adolf Hedin i grundlagen införts en bestämmelse, som i själva verket måste förhindra Konungen att börja anfallskrig utan riksdagens samtycke. Regeringen hade då begärt en ändring i 74 § regeringsformen för att möjliggöra en rekvisitionslagstiftning för krigstillfällen. Detta förslag bifölls av riksdagen endast på det villkoret, att rekvisitionslagstiftningen ej fick begagnas annat än då krigsmakten eller någon del därav ställes på krigsfot, »vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den vid krig mellan främmande makter av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjandet för ett befarat eller börjat angrepp». Detta villkor, som också inflöt i grundlagen, avsåg att fastslå att rikets krigsmakt icke finge användas för angrepp på främmande makt.

*Riksdagarna
1916 och 1917.*

Under intrycket av det stora världskrigets maningar upptogs denna fråga änyo vid 1916 års riksdag. I ett väckt förslag fordrades för det första, att Konungens rätt att ensam förklara krig skulle upphävas. Men man gick denna gång ännu längre. »Den nuvarande tiden», yttrades det, »kräver för vårt land ett ytterligare steg längre i denna riktning och ett ytterligare stöd för ett upplysningsarbete genom att ur konstitutionen helt och hållet avlägsnas uttrycket 'börja krig'. Vårt folk har icke bruk vidare för ett sådant perspektiv och vill säkerligen under inga förhållanden vidare begagna sig av detsamma. Uppenbart är, att vårt avståndstagande från kriget samt vår fasta vilja till neutralitet och fred med hela världen skulle på ett övertygande sätt befästas inåt och manifesteras utåt genom en sådan grundlagsändring.» Förslaget utmynnade i en hemställan om en grundlagsändring i syfte att uttrycket »börja krig» i 13 § regeringsformen utgår samt att riksdagen tillförsäkras medinflytande såväl på viktigare avgöranden till avvärjande av befarat angrepp som jämväl vid fredsslut. Denna framställning tillstyrktes väsentligen av andra kammaren men avslogs av den förra. År 1917 fullföljdes förslaget med samma resultat.

Riksdagens andra kammare beslöt båda gångerna beträffande det första yrkandet en hemställan till Kungl. Maj:t att låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av 13 § regeringsfor-

men, 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 blev sedan av regeringen hänskjuten till kommitté-
rade. 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 delta 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 inskrifande 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. Kommittéerade 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.

Kommittén.

Denna av kommittéerade gjorda hemställan om befrielse från uppdraget att utarbeta förslag till ändrad lydelse av 13 § regeringsformen framhölls i 1919 års motion kunna göras till föremål för mycket befogade erinringar. I detta avseende anfördes följande:

Riksdagen
1919.

»Till en början rör sig kommittéerades uttalande med det framtidspektivet, 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 förfogande 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 kontraktensligt 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.

Säntligen är ju, såsom även kommitterade anmärkt, Sveriges anslutning 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 flottningsslagstiftning. 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.»

Det nuvarande läget.

Nu har nationernas förbund kommit till stånd och situationen kan nägorlunda överblickas. Förbundsakten motsätter sig rustningars ökning, men medgiver enligt ostridig uttolkning rätt för varje land till full ned-

rustning. Mot denna formella möjlighet uppresa sig andra bestämmelser, som synas tyda på att den svenska medlemmen i förbundet måste i alla fall hålla sig beredd att deltaga med någon kontingent i förbundets eventuellt militära aktioner. Svenska regeringen har dock motsatt sig en sådan tolkning och lyckats jämte andra få denna skyldighet formellt borttolkad så, att även här skulle föreligga fria händer. I varje händelse kan förbundsakten omöjligen förhindra svenska statsmakterna att fråntaga Konungen rätten att ensam börja krig. Därtill komma förenämnda i 1919 års motion gjorda erinringar. Slutligen ha kommitterade allenast förordat uppskov med frågans avgörande. Då nu föreligger en vunnen erfarenhet, då försvars- och fredsfrågorna med alla därmed sammanhängande problem stå faktiskt på dagordningen och då 1924 års riksdag är den sista i en valperiod till andra kammaren, vadan ett ytterligare uppskov skulle fördröja ärendets slutliga avgörande med minst fyra år, synes tidpunkten kunna vara inne att äntligen lösa detta gamla formaldemokratiska problem. Ett yrkande därom göres i motionen nr 220, sid. 52.

Danska och norska bestämmelser.

Även Danmark och Norge hava nyligen erhållit utrikesnämnder för samråd med regeringen. Det förra landet genom en lag den 13 april 1923 och det senare genom ett tillägg den 8 december 1923 till norska stortingets förrättningsordning. I intetdera av dessa länder har, som redan erinrats, någon fallit på den idén att sätta monarken som ordförande i en riksdagsdelegation, som skall föra riksdagens talan och i sin mån utöva parlamentarisk kontroll på regeringsmakten. I båda dessa länder utses nämnden själv sin ordförande. Icke heller är här tysthetsplikten uppställd som någon allmän regel och allra minst under den ogripbara individuella förpliktelsen till »varsamhet» i yttrandena och medlemmar-
nas hänvändelse till »i politiska frågor erfarna personer». I princip äro överläggningarna fria från tystnadsplikt och kunna således även offentliggöras. När förtegenhet anses påkallad, bestämmes detta undantagsvis för varje särskilt fall och är tystnadsplikten då ovillkorlig samt sålunda begriplig och organisatoriskt utförbar. Likaledes anses det självfallet, att nämnden skall till sina uppdragsgivare kunna lämna en redogörelse för nämndens förhandlingar och är denna redogörelse i Danmark obligatorisk i frågor, som icke omhägnas av tystnadsplikt.

Danmark.

Den förenämnda danska lagen den 13 april 1923 »om nedsættelse av et udenrigspolitisk Nævn» är af följande lydelse:

»§ 1) I hver ordentlig Rigsdagssamling saa snart Tingene er sat, nedsættes et udenrigspolitisk Nævn, bestaaende af 16 Medlemmer, der vælges blandt Rigsdagens Medlemmer efter de for Valg af Statsreviso-

rør gældende Regler. Paa tilsvarende Maade vælges et lige saa stort Antal Suppleanter, der indtræder i Stedet for Medlemmerne, naar nogen af disse er forhindret.

Nævnet vælger selv en Formand blandt sine egne Medlemmer.

§ 2) Nævnet har til Opgave med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold. Saadanne Sager bør af Regeringen saa vidt muligt forelægges Nævnet, naar de er af større Betydning og ikke allerede har været forelagt Rigsdagen.

§ 3) Naar Rigsdagen er samlet, sammentræder Nævnet efter Indkaldelse af Regeringen eller af sin Formand. Formanden skal sammenkalde Nævnet, naar 6 af dets Medlemmer fremsætter Begæring derom.

Naar Rigsdagen ikke er samlet, sammenkalder Regeringen Nævnet, naar den anser det for hensigtsmæssigt, og i øvrigt, naar 6 af Nævnets Medlemmer gennem dets Formand begærer det.

§ 4) I det omfang, som vedkommende Minister eller Nævnets Formand bestemmer, er Nævnets Medlemmer og andre, der maatte være til Stede under Nævnets Forhandlinger, forpligtede til at bevare Tavshed om, hvad de erfarer i Nævnet. Ethvert nyt Medlem af Nævnet afgiver en skriftlig Erklæring paa Tro og Love om at ville efterkomme denne Forpligtelse.

§ 5) Forsaavidt Sager af større Vigtighed, med Hensyn til hvilke Tavshedspligt i Henhold til § 4 ikke er paalagt, har været behandlet i Nævnet under en Rigsdagssamling, afgiver Nævnet Beretning herom til Rigsdagens to Ting inden Rigsdagssamlingens Slutning. Har saadanne Sager været behandlet i Nævnet mellem to Rigsdagssamlinger, afgives Beretning til Tingene snarest efter Begyndelsen af den nye Samling.

Naar mindst 6 Medlemmer af Nævnet forlanger Beretning om en Sag afgivet til Tingene, skal den afgives.»

Den av stortinget den 8 december 1923 beslutade förändring i stortingets »forretningsorden» innefattas i ett tillägg till dess bestämmelse om en konstitutionskommitté. Detta tillägg lyder:

»Denne komite kan utvides ved tilkallelse av Stortingets president og vicepresident samt tre av valgkomiteen under hensyn også til partienes forholdsmessige representasjon opnevnte medlemmer. Den således utvidede komite kan sammenkalles også mellem sesjonene. Dens opgave er med regjeringen å drøfte og i tilfelle å avgi til Stortinget innstilling om særlige utenrikske spørsmål og hvad dermed står i forbindelse. Sådanne drøftelse bör finne sted for viktige beslutninger fattes.

Komiteen sammankalles når formannen finner det påkrevet, eller når statsministeren eller $\frac{1}{3}$ av komiteens medlemmer forlanger det.

Utenriksministeren kan kreve, at det forhandlede helt eller delvis skal hemmeligholdes.

Medlemmerne har da tausplikt under samme ansvar som efter ansvarlighetslovens paragraf 13. De skal første gang de möter i komiteen underskrive en erklæring herom.

Saker som er behandlet eller bragt frem i utenrikskomiteen skal föreläggas för Stortinget i möte, når minst 4 medlemmer forlanger det. Hvorvidt sådanne möte skal holdes för åpne eller lukkede döer, bestemmes av Stortinget i möte for lukkede döer».

Då konstitutionskommittén består av 12 medlemmar, kommer nämnden i sitt utvidgade skick att bestå av 17 medlemmar. I stortinget avgåvos 17 röster för att öka antalet till 19.

I Norge har utvecklingen varit följande. Under krigsarens vanskligheter blev, särskilt år 1916, upprepade gånger stortingets presidentskap och ledarna för de politiska grupperna inkallade till rådplägning om utrikespolitiska förhållanden. Denna ordning ansågs föga tillfredsställande och i trontalet 1917 uttalades, att stortinget möjligen borde välja en särskild kommitté, som kunde rådslå med regeringen om viktiga utrikesfrågor. Den 22 januari 1917 beslöt stortinget nedsätta en sådan kommitté på 17 medlemmar, utan att dock kommittén eller dess uppgifter blevo reglementerade. Efter valen 1918 beslöt stortinget ånyo på förslag av presidentskapet att nedsätta en sådan utrikeskommitté. Genom stortingets beslut den 27 januari 1919 blev medlemmarnas antal i kommittén ökat från 17 till 20 och utrikeskommittén existerade i denna form hela valperioden.

Från många håll i stortinget uttalades starkt missnöje med formen för denna kommittés verksamhet och den 27 januari 1921 framlades två förslag i syfte att omdana den. Sedan saken varit på utredning i presidentskapet, tillsatte stortinget den 11 januari 1922 en särskild reglementskommitté, som den 18 januari avgav framställning bland annat om utrikeskommittén. I denna framställning framhålles, att på grund av vissa hinder kommittén icke då för närvarande kunnat upptaga till avgörande frågan om en fast utrikeskommitté för behandling av utrikes angelägenheter, ehuru flera av kommitténs medlemmar kände sig tilltallade av en sådan ordning. Kommittén var därför enhälligt av den uppfattning, att spørsmålet om en fast utrikeskommitté borde anstå, och föreslog som en provisorisk ordning en utrikeskommitté för samråd med regeringen. Såsom förutsättning för denna anordning var, att kommittén bemyndigas att senare upptaga spørsmålet om upprättande av en fast kommitté för behandling av utrikesangelägenheter. Kommitténs förslag till en provisorisk ordning blev föremål för livlig debatt i stortinget.

Kommittén upptog sedan till förnyad behandling frågan om den provisoriska ordningen och anförde bland annat: »Erfarenheterna från de sista åren har ytterligare bekräftat den uppfattningen, att för utrikeskommittén i dess nuvarande form finnes allt mindre användning —. Det har gång på gång i stortinget kommit till uttryck ett stort missnöje med den bestående ordningen, dels i möten för öppna dörrar och dels i ännu skarpare form i möten för slutna dörrar. Detta missnöje har dels haft sin grund däri, att de medlemmar av stortinget, som icke hade säte i utrikeskommittén, kände sig undanskjutna vid behandlingen av utrikes saker och uppfattade denna kommitté som *en slags buffert-instans mellan*

Norge.

regeringen och stortinget i spörsmål, som angick ansvar för utrikes sakers behandling; och dels — och härför lade reglementskommittén ännu större vikt — haft sin grund däri, att *själva metoden för handläggning* av de saker, som varit övervägda uti utrikeskommittén, av denna kommittés egna medlemmar till en del har betraktats såsom *otillfredsställande*. Kommitténs stadgade uppgift har varit att diskutera frågor men varken att förbereda dem eller att avgiva framställning till stortinget om dem. Liksom kommittén på grund av sin sammansättning har varit tillfällig och icke kunnat samarbeta till någon enhet med känsla för kommittéansvaret, har det vidare varit en tillfällighet, vilka saker som blivit förelagda kommittén och sättet, på vilket de blivit kommittén förelagda. Kommitténs medlemmar ha endast undantagsvis fått sig tillstånd dokument och akter i de saker, som skola övervägas; ofta har man icke vetat, vilka saker över huvud taget skulle bliva framlagda. Alldeles oförberett hava de nödgats diskutera delvis vanskliga och invecklade spörsmål och ha ofta nödgats taga ståndpunkt till dem, i det att det inträffat, att i strid med förutsättningarna för kommitténs verksamhet man har låtit anställa votering över framlagda spörsmål.

Det kunde knappast vara tvivel underkastat, att ett sådant behandlings-sätt av de viktigaste spörsmål i en så tillfällig, i verkligheten av stortinget oavhängig kommitté förslappar känslan av den grundlighet, varmed utrikesangelägenheter böra behandlas och av det ansvar, som bör ligga på utrikesministern. Det kan ligga nära till hands att taga den tillfälliga ställningen i den delvis oförberedda kommittén, tillfälliga uttalanden eller tillfällig tystnad som ett fullgiltigt uttryck för stortingets medverkan i den speciella saken. Reglementskommittén var därför av den uppfattning, att praktisk erfarenhet såväl som allmänna politiska betraktelser gjorde det önskligt, att den dåvarande utrikeskommittén avlöstes av ett organ, som vore bättre inpassat i stortingets förrättningsordning och *mera skickat till att tillvarataga den parlamentariska kontrollen*.

Kommittén fann det i detta sammanhang av intresse att hänvisa till utvecklingen i Tyskland. I det tyska riket gjorde sig gällande en effektfull strävan att utforma ett särskilt utrikespolitiskt kontrollorgan inom riksdagen. Detta organ hade man nu fått. Det heter i den nya tyska riksförfattningens artikel nr 35:

»Riksdagen nedsätter ett fast utskott för utrikes angelägenheter, vilket utskott också kan vara i verksamhet utanför riksdagens sessioner och efter valperiodens utlöpande eller efter riksdagens upplösning intill den nya riksdagens sammanträde. Detta utskotts förhandlingar äro icke offentliga, så framt icke utskottet med två tredjedels rösters majoritet besluter motsatsen.

Riksdagen nedsätter vidare ett fast utskott för tillvaratagande av folkrepresentationens rätt gent emot riksregeringen under tiden utanför sessionerna och efter utloppet av en valperiod.

Dessa utskott ha samma rättigheter som undersökningsutskottena (Art. 34).»

Om detta utskotts verksamhet heter det i en promemoria från norska legationen i Berlin:

»Utskottet för utrikes angelägenheter är ett speciellt riksorgan, som är i oavbruten verksamhet. Dess uppgift är att förmedla en permanent kontroll från folkrepresentationens sida med regeringens utrikespolitik.

Utskottet kan begära, att utrikesministern eller andra riksministrar äro tillstädes under dess förhandlingar. Man ser oftare, att en statssekreterare i utrikesdepartementet möter i utskottet.

Förhandlingarna äro icke offentliga (dock kan det motsatta bestämmas med två tredjedelars majoritet). Man ser ofta i pressen officiella referat av förhandlingarna i utskottet. Förhandlingarna bestå i redogörelse av utrikesministern eller hans ställföreträdare, konferenser och debatter utan att det träffas något beslut genom omröstning. Utskottets medlemmar kunna giva utrikesministern råd och rikta framställningar till honom, men har ingen formell rätt att giva honom föreskrifter. Faktiskt bidraga förhandlingarna i utskottet i icke obetydlig omfattning till att göra formlig riksdagsbehandling överflödigt för uppnående av önskvärt samarbete mellan nationalförsamling och riksregering i utrikes saker.»

Reglementskommittén fann att stortingets utrikeskommitté icke borde ha en sådan utsträckt myndighet, som den tyska riksdagens motsvarande utskott, men var av den uppfattningen, att utrikeskommittén borde bliva en fast, permanent kommitté av väsentligen samma art. Det föreslogs därför såsom ett provisorium den ordning, som redan, på sätt ovan sägs, den 8 december 1923 blev fastställd. Detta föreslogs dock under betoning, att så skedde för att förmedla en övergång till en ny ordning, som man redan då ville erinra om. I denna ordning ingick såsom ett förslag att *utbryta utrikeskommittén till en speciell kommitté för att behandla*: anslag till utrikesdepartementet och Norges representation i utlandet samt alla ärenden berörande Norges förhållande till andra stater, deltagande i nationernas förbund, intresse i arktiska trakter och frågor om utlänningars naturalisering *med det tillägg dessutom*, som framginge av den förenämnda bestämmelsen om samråd med regeringen i utrikes saker.

*

Da de yrkanden, vartill förenämnda motivering föranleda, tilläventyrs anses röra olika saker och i varje fall var för sig kunna giva anledning till olika meningar, synes det påkallat, att de särskilda yrkandena under åberopande av den motivering, som ovan angivits, framföras i särskilda motioner. På ovan anförda skäl och speciellt motiveringen å sid. 15 ff. yrkas således till en början:

att riksdagen ville **beträffande utrikesnämnden** för sin del besluta, att vad i 50 § tredje stycket riksdagsordningen stadgas därom, *att Konungen* sammankallar nämnden och leder dess förhandlingar, *att i Konungens frånvaro* ordet föres av statsministern eller ministern för utrikesärendena, *att andra statsrådsledamöter* så ock särskilt de sakkunniga må av Konungen tillkallas och *att sekreterare* hos nämnden förordnas av Konungen, skall utgå och att förberörda lagrum i stället erhåller ungefär följande lydelse:

»Ministern för utrikes ärendena sammankallar nämnden, så ofta ärendena det fordra. Nämnden väljer inom sig ordförande. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunniga, må av ministern för utrikes ärendena eller nämnden tillkallas. Nämnden utser sekreterare.»

Härav föranledd jämkning i andra grundlagsparagrafer bör vidtagas.

Stockholm den 15 februari 1924.

Carl Lindhagen.