

Nr 411.

Av herr **Palmstierna**, om skrivelse till *Kungl. Maj:t* angående åtgärder för åstadkommande och lagfästande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter.

Vid förlidet års riksdag väckte undertecknad jämte hrr Branting och Sandler en motion i riksdagens andra kammare, vari hemställdes om utredning angående vissa däri angivna förslag, vilka avsågo att närmare befästa samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska angelägenheter. Förslagen gingo väsentligen ut på att konstitutionsutskottets granskningsrätt av statsrådsprotokollen måtte utsträckas till samtliga de särskilda protokoll, som röra rikets förhållande till främmande makter, att *Kungl. Maj:t* varje år i särskilt memorial avger en berättelse över det som tilldragit sig i utrikespolitiskt avseende, samt att ett nytt mellan riksdagarna fungerande utskott, med vilket regeringen kan förtroligt förhandla angående de utrikespolitiska ärendena, skapas. Såsom motiv för denna framställning anfördes hur krigshändelserna med förfärande tydlighet ådagalagt bristfälligheten av staternas utrikespolitiska ledning. Det föråldrade system, som fräntagit folken inflytande och ansvar i fråga om statsstyrelsens handhavande av förhållandet till främmande makter, måste avskaffas. Inga konstitutionella hinder borde längre kvarstå, vilka äro i vägen för att en folklig fredsvilja kan göra sig gällande. De brister vår egen författning, enligt vad erfarenheten visat, lider av, påpekades och betydelsen av att en bättre samverkan mellan regering och riksdag ordnas i lämpliga former framhölls såsom i hög grad önskvärd. Skedde icke detta, kunde i allvarliga ögonblick obotlig skada åsamkas fosterlandet.

Konstitutionsutskottets högermän, vilka dikterade utskottsutlåtandet, avslogo emellertid motionen. Icke i något avseende vann den deras understöd, och man söker förgäves i deras betänkande något erkännande av att förutsättningen för statsstyrelsens enhetlighet och styrka i oroliga tider främst vilar på ett av nära samarbete alstrat förtroende mellan regering och riksdag. Detta grundläggande förhållande ägnas ingen som helst uppmärksamhet. Tvärtom lägges saken som om här endast gällde huruvida man borde tillåta något »parlamentariskt ingripande» eller ej och kommer till den slutsatsen, att detta måste försvaga statsledningen och följaktligen bli till skada. Den allvarliga frågan om hur vi, så långt lagar kunna betrygga det, böra tillse att vårt folk genomgår hårda kriser med bevarad inre fasthet, under full tillförsikt att dess styrelse föres i överensstämmelse med det övervägande flertalets mening, reduceras till spørsmålet om hur ett särskilt utrikesutskott kan väntas inverka på sättet att föra förhandlingar med främmande makter. Inför den naturliga och icke alldeles ogrundade farhågan att genom en regerings ovarsamma åtgärder ett helt folks tillvaro, detsamma ovetande, kan bringas i fara, svaras halvt ironiserande att en mera parlamentarisk handläggning av utrikes ärenden icke skulle spela någon roll för fredstillståndet i Europa. När det påyrkas en så rimlig åtgärd som att Kungl. Maj:t varje år till riksdagen i särskild memorial redogör för det som tilldragit sig i utrikespolitiskt hänseende och lämnar en framställning av innebörden hos ingångna avtal och förhållanden, som äga samband med det allmänna läget, låter man väl förstå att det för spridningen inom vårt land av en riktigare uppfattning av de utrikespolitiska förhållandena under vissa omständigheter kan vara önskvärt, att meddelanden i större utsträckning, än hittills merendels varit händelsen, kommer riksdagens ledamöter till del, men ser icke hur nödvändigt det är att riksdagen härmed ges tillfälle att med regeringen — låt vara om så behövs i förtrolig form — avhandla rikets viktigaste angelägenheter.

Konstitutionsutskottet fann förlidet år att allt var gott som det var. Vår historia sedan 1809 gav bevis för att ingen ändring påkallades. Det är som om man funnit att skötseln av den allt överskuggande frågan under de gångna decenniernas utrikespolitik — unionskonflikten — icke lämnade rum för någon anmärkning och finner det ej heller egendomligt att sedan femtiotalet och till dess allt brast samman över en illa vårdad statsledning, hemliga utskottet tillkallats blott en enda gång, nämligen 1895. Sedan vi numer med större objektivitet kunna bedöma

händelsernas förlopp, torde man dock rätt allmänt vara av den uppfattningen, att en av de mer väsentliga anledningarna till begångna misstag var, att på svensk sida handlade regeringen utan den anslutning från svenska folkets flertal, som för unionsverkets bevarande hade behövts.

Utskottet ser ej heller något oriktigt däri, att under år 1915 regeringen icke åskade några särskilda deputerade av riksdagen och för den skull efter dess avslutande och intill följande riksdag var utan varje samband med folkrepresentationen och det oaktat under denna tid beslut fattades av mycket allvarlig innebörd för vår utrikespolitik under krisen och åtgärder vidtogos av sådan beskaffenhet, att riksdagen icke bort lämnas i ovetskap därom.

Hela den principiella uppfattning om förhållandet mellan regering och folk, som genomgår utskottets framställning, är densamma, vilken bidragit till den fasansfulla olycka, som drabbat vår världsdel. Insikten härom har under krigets förlopp blivit allt bestämdare och tagit sig otvetydiga uttryck hos de stater, vilka i det längsta styrts i överensstämmelse med den åskådning, högerrepresentanterna i Sveriges riksdag fortfarande anse vara den för ett land mest lyckliga.

I den *tyska* riksdagen ha från samtliga partier, utom de konservativa, således från centern, nationalliberala, framstegspartiet och socialdemokraternas båda fraktioner, d. v. s. tre fjärdedelar av församlingen krav framställts på ökad medelaktighet i utrikesärendenas handhavande. *Framstegsvänliga* folkpartiet ville ha ett särskilt utskott för utrikesärenden och föreslog en hemställan till rikskanslern att anordna, att detta skulle få rätt att sammanträda även då riksdagen icke var samlad. Man ville icke blanda sig uti allt som rörde utrikesärendena, men väl kontrollera utrikespolitikens allmänna riktning. Huvudsaken vore att få en praktisk ordning för samarbetet till stånd. De *nationalliberala* yrkade likaledes på ett särskilt utskott och ville bemyndiga detta att samlas mellan sessionerna, något varemot konstitutionella betänkligheter anfördes. Om regeringen önskade riksdagens understöd för sin politik, hette det, borde den också ge riksdagen nödigt material för lägets bedömande, bland annat borde sändebudens rapporter föreläggas utskottet. Man borde icke avskräckas av invändningen att här föreläge ett steg mot det parlamentariska systemet; krigserfarenheterna hade förändrat många meningar i denna fråga, och man hade funnit att i parlamentariskt styrda länder funnes ett vida intimare samband mellan regeringen och folket än i

Tyskland. Partiets förslag innebure intet misstroende mot regeringen, men ett folk på 70 miljoner människor kunde icke lägga avgörandet av sina viktigaste livsangelägenheter uteslutande i regeringens hand. *Centerpartiet* ville, att riksdagen skulle bemyndiga budgetsutskottet att sammanträda även då riksdagen är ajournerad. Man avsåge icke annat än att ge budgetsutskottet — denna riksdag i smått — möjlighet till en tillräckligt grundlig behandling av utrikesärendena, vilka stode i oupplösligt samband med inrikesärendena. Regeringen hade väsentliga skulden till att riksdagen hittills ej utövat tillräckligt inflytande på utrikesärendena, den hade avböjt behandling av frågor, som stode inför avgörande och vad som redan var beslutat erbjöd icke längre tillräckligt intresse. Det vore nödvändigt att viktiga yttre och inre frågor kunde diskuteras av riksdagens förtroendemän även mellan riksdagssessionerna. Budgetsutskottet skulle ej fatta beslut om de utrikespolitiska ärendena men inhämta upplysningar och förbereda deras behandling i riksdagen. *Socialdemokratiens* båda fraktioner instämde i centerns förslag såsom det mest ändamålsenliga och hävdade starkt nödvändigheten av utrikesledningens demokratisering.

De konservativa anförde häremot likartade skäl med dem, som hördes i den svenska riksdagen förra året om »delad ledning» m. m. Riksledningen gjorde i alla fall slutligen vad den fann bäst och samråd voro obehövlige. Riksdagen borde aldeles skiljas från varje inflytande på de utrikespolitiska avgörandena.

Slutet blev emellertid, att riksdagen med alla röster mot de konservativas antogo centerns förslag, och sedan även regeringen godkänt det samma, har den nya anordningen med det mäktiga budgetsutskottet i full verksamhet under de tider, då riksdagen är ajournerad, praktiserats. Genom pressen har gått en del av de meddelanden och debatter, som förekommit därstädes under de sista månaderna.

Också i *Österrike-Ungarn* synas förändringar inaugureras. Det är icke endast uti ungerska deputeradekammaren riksdelegationernas sammankallande begärts för att därmed möjliggöra en behandling genom riksförsamlingarnas förtroendemän av de utrikespolitiska spörsmålen, utan också i Österrike, som såväl före som under krisen styres enligt § 14 i författningen utan folkrepresentation, ha ledande personer i det starkt konservativa herrehuset på ett sammanträde beslutat att hos regeringen begära riksdagens inkallande, så att riksdelegationen måtte komma i verksamhet. Behovet av riksdagens meddelaktighet i utrikespolitiken

motiveras på ett sätt, som visar hur djupt man känner nödvändigheten av att regering och riksdag icke förlora känning med varandra.

Även i det *ryska* riket båda kända händelser, att den uppfattningen tränger igenom, att den forna autokratien är en fara, då statsledningen behöver samla hela folkkraften kring statens högsta uppgifter. I fråga om de utrikespolitiska angelägenheterna, där statens liv mer än i andra frågor kan hänga på målmedvetenhet, fasthet och handlingsförmåga, ser man inom de mest skilda partier, samlade till ett parlamentariskt block, räddningen ligga i dumans framträdande till medinflytande på statsledningen.

I *Holland* har av *Troelstra* förslag om bättre samverkan mellan regering och riksdag, såsom genom ett riksdagsutskott för utrikesärenden, begärts.

Utvecklingen i *Frankrike* ger enligt samstämmiga uppgifter från skilda håll vid handen, att samarbetet mellan regeringen och senatens och deputeradekammarens utrikesutskott blivit allt intimare under kriget till gagn för landet.

I *Danmark*, där man genom inkallandet i regeringen av representanter från där tidigare icke representerade partier markerat behovet av god samverkan mellan riksdag och regering, meddelas liksom från *Norge* om ofta återkommande, vanligen förtroliga sammanträden, varvid regeringen *dels* ger upplysningar om det utrikespolitiska läget, *dels* ger tillfälle till spørsmåls framställande och framförandet av meningsyttringar.

Förhållandena, särskilt i våra skandinaviska grannländer, äro mycket olika vad som äger rum här hemma. Det flydda året har givit mer än en erfarenhet om den benägenhet, som råder hos oss, att hålla riksdagen utanför beröring med utrikesangelägenheterna. Det krävdes särskilda åtgärder för att betrygga, att hemliga utskottet fick tjänstgöra, sedan riksdagens arbete avslutats, och oaktat anledning förefanns utgå ifrån att dess arbete skulle regelbundet fortgå utan svårigheter, är det icke någon hemlighet att betydelsefulla händelser inträffat och viktiga avgöranden tagits utan att hemliga utskottet hållits underkunnigt där-om. Allmänheten har själv kunnat iakttaga, att månader förgått utan att sammanträden hållits och det mitt under det, att just då vissheten om att samråd hållas, skulle i vida kretsar ha medfört en ökad trygghetskänsla och banat väg för den tillit statsledningen själv behöver.

Riksdagen i sin helhet har endast en gång — fränsett 17 maj-deklarationen — och då i knapphändigast möjliga form förra året mottagit meddelanden av utrikespolitiskt slag. Det, som i våra grannländer anses fullkomligt naturligt, nämligen att spørsmål vare sig till und-

vikande av missförstånd eller eljes, framställas, anses obehörigt och förhindras. Konstitutionsutskottet torde av åtskilligt att döma även ha fått erfarenhet om de svårigheter, nuvarande konstitutionella stadganden erbjuda, när upplysningar behöva infordras till bedömande av statsrådets ställning till inträffade händelser.

Inför detta synes det vara mer påkallat än förut att göra framställning om införandet av sådana konstitutionella former, varigenom huvudsyftet — säkerställandet av att riksdagen hålles underkunnig om vad som sker på det utrikespolitiska området — kan vinnas.

De speciella skäl, vilka av konstitutionsutskottet anfördes mot förra årets förslag voro icke heller av den art att de böra hindra från deras återupptagande.

Emot förslaget att årligen memorial angående utrikespolitiska förhållanden, belysande innebörden av traktater och uppgörelser av skilda slag, borde avlämnas till riksdagen, har i själva verket någon direkt erinran icke gjorts. Beträffande den vidgade granskningsrätt, konstitutionsutskottet skulle tillerkännas, i det samtliga de »särskilda protokoll», vilka föras enligt § 9 regeringsformen, borde överlämnas till detsamma, uttalas, att ett dylikt förslag skulle innebära ett övergivande av sekretessen i dylika ärenden. Detta skulle i sin mån medföra antingen att andra stater, vilka ej tillämpa dylik praxis, ställde oss utanför det diplomatiska umgänget eller också att protokollsföringen över dylika ärenden inskränkes. Nu är det emellertid så att det visst icke påyrkats att sekretessen under alla omständigheter bör hävas. Det är uppenbart att denna mer än en gång är fullständigt nödvändig. Också framhölls att vissa protokoll kunde föredragas under särskild tystnadsplikt och, för den händelse riksdagens behandling av dem anses påkallad, inför slutna dörrar debatteras i kamrarna. Utskottet bevisar f. ö. något för mycket, när det utpekar de följder en vidgad granskningsrätt skulle medföra. Man har dock icke erfärit, att t. ex. Nordamerikas Förenta stater hos vilka senatens utrikesutskott har en mycket större befogenhet att ta del såväl av löpande som handlagda utrikesärenden, »i viktiga stycken ställts utanför det diplomatiska umgänget». Erfarenheten har sålunda jävat utskottets invändning.

Vad det föreslagna utrikesutskottet angår, hade konstitutionsutskottets reservanter, vilka i allt väsentligt biträtt motionen, funnit lämpligast att detta kläddes i formen av en riksdagens förtroendenämnd, som icke sysslade med ett riksdagsutskotts vanliga åligganden utan endast avsågs för uppdraget att mottaga och inhämta upplysningar och ge råd

rörande utrikespolitiska angelägenheter. Det är möjligt, att en utredning kan ge vid handen, att denna anordning är bättre än den i motionen föreslagna. Det saknas anledning att innan denna kommit till stånd avge något omdöme härutinnan. Vilkendera formen, som än må väljas, fann utskottet likväl det föreslagna organet obehöfligt och skadligt. Skälen härför kunna sammanfattas uti *dels* en allmän hänvisning till erfarenheten från frihetstidens sekreta utskott, *dels* en fruktan att det ej längre bleve ett enda organ, som skötte förhandlingarna med främmande makter, *dels* att anordningen med ett mellan riksdagarna fungerande utskott är för vår författning alldeles ny.

Att till frihetstidens sekreta utskott hänföra de lyten, denna epoks statsstyrelse behäftades med, torde väl dock icke kunna anses förenligt med en ojävig historieförställning. Det bör ej förgätas att det var sedan ett enväldigt kungastyre ödelagt fäderneslandet, riksdagen framträdde för att »skapa ett nytt fädernesland», och när sekreta utskottet först inlät sig på utrikesärendena, var anledningen den oduglighet regeringen visade efter »suveränitetens» upphörande. Det är icke heller historiskt rätt att endast hos sekreta utskottet se härden till de nesliga förbindelser med främmande makter, vilka spelat en stor roll under frihetstiden. Man får ej förbise vad som låg i tidens kynne i skilda länder och att hos oss oseden ärvts från storhetstidens dagar, icke minst Karl den XI:s förmyndar regering, att tronens innehavare, tronföljaren och deras omgivning och militärer lika litet som några framträdande ständsrepresentanter voro okänsliga för påtryckningar, som lände fäderneslandet till skada under all den förvirring, vilken alstrades av brytningen mellan det gamla och det nya, som ville fram. Det inadekvata i att jämföra en enligt fjolårets reservanter föreslagen förtroendenämnd eller det i motionen förordade utskottet, bestående av ett litet fåtal representanter från riksdagen, med det av omkring hundra personer — fränsett bondeståndets senare tillkomna män — ligger i öppen dag. Man torde vid en karaktäristik av det sekreta utskottet snarare vara på den rätta sidan, om man i likhet med nuvarande professor skytteanus *Kjellén* i detta organ »ser den i parlamentarismens idé inneboende enkammarprincipen skymta fram under de fyra ståndens yttre former.» Den ohanterliga ständsrepresentationens behov av en smidigare arbetsorganisation än de fyra från varandra skilda stånden utgjorde, synes ha varit en väsentlig anledning till dess uppkomst, något som f. ö. bestyrkes därav, att företrädesvis inrikesangelägenheter av sekreta utskottet behandlades.

Den andra erinringen drabbar i själva verket även varje annan anordning med »råds råde» således också den i vår författning nu föreskrivna institutionen med särskilda deputerade och konsekvensen av utskottets ståndpunkt är att denna borde slopas, ty samma möjligheter att ge obehöriga inflytelser rum, som förevidas det framställda förslaget, kunna givetvis också tillskrivas det nuvarande hemliga utskottet. På de beslut, vilka en regering ensam fattar rörande utrikesärendena, kommer någon skillnad icke att förefinnas mellan förslaget och vad som nu gäller. Det nya, som påkallas, är att det icke skall vara beroende av regeringens skön om någon riksdagens förtroendenämnd eller något dess utskott skall tillkomna eller om denna institution får veta något rörande vad som förehas rörande landets utrikesledning. Det är säkerheten för att riksdagens förtroendemän under allvarliga tider erhålla full visshet om allt det som försiggår, förslaget avser att vinna, men ej övertagande av det konstitutionella ansvar, som följer med en regerings ställning och myndighet. Det är en blivande utrednings sak att så stadga om gränserna för den nya institutionens verksamhetsområde att detta vinnes utan att något intrång sker i den beslutanderätt, som tillkommer regeringen ensam.

Det har av utskottets reservanter redan anmärkts att om en förtroendenämnd av angivet slag skapas, ligger däri intet principiellt nytt i det riksdagen förut har institutioner sådana som riksbanks-riksgäldsfullmäktige och tryckfrihetskommittéer. Men även om en verklig nyhet anses föreligga, bör detta, i en tid då världshändelserna oupphörligen framkalla nydaningar och begreppsändringar, icke avskräcka från att vi, i den mån författningen behöver rättas för att ge plats åt en bättre samverkan mellan riksdag och regering än vad som nu rymmes inom dess ram, vidtaga nödiga åtgärder i sådant syfte. I detta sammanhang bör också påpekas att den säregna formen med riksdagens s. k. förpuppning — i och för sig en nyhet — tillkommit uteslutande för att ge möjlighet för hemliga utskottet att fungera under den tid, riksdagen ej plägar vara samlad. Metoden har stora praktiska olägenheter, som alla känna, och i realiteten bleve en grundlagfästad permanisering av utskottet intet annat än begagnandet av en bättre form för vad som redan nu anses vara nödvändigt och gagneligt, nämligen att utskottet är i verksamhet även då riksdagen icke arbetar.

Det hemställes fördenskull med stöd av motiveringen till motion nr 53 inom Andra kammaren år 1915 och i tillämpliga delar den till

konstitutionsutskottets utlåtande nr 16 samma år av herr *Edén* m. fl. fogade reservationen, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla,

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

Stockholm den 23 april 1917.

Erik Palmstierna.

I motionen instämmer:

Hjalmar Branting.
