

Nr 454.

Av herr **Hildebrand**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående anordnande av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter.

Genom motioner har även i år frågan om åstadkommande av ett intimare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor dragits under riksdagens prövning. Då jag förra året såsom medlem av konstitutionsutskottet gick med på ett avslagsyrkande å då framlagda förslag i samma syfte, berodde detta icke på någon ringaktning av frågans betydelse. Jag framhöll tvärtom i kammaren, »att dessa spörsmål äro synnerligen viktiga», men jag uttalade tillika såsom min mening, »att så cändligt mycket skulle kunna vinnas i fråga om ett gott samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor, utan att man behövde skriva om grundlagen». Jag fann de då framlagda förslagen föga tilltalande, enär deras genomförande faktiskt skulle kunna leda till en alldeles för stark *medbestämmanderätt* för riksdagen i utrikespolitiken.

Samma anmärkning kan till viss grad riktas emot årets motioner, men jag har dock kommit till den uppfattningen, att frågan, då den nu åter förts fram, torde böra upptagas till mera ingående granskning, varvid lämpligen bör undersökas, om icke motionärernas önsknings till någon större del kunna vara förtjänta av riksdagens beaktande. Det ännu rasande världskriget har genom sin längd och sin bitterhet i flera länder under det senaste året ytterligare skärpt kritiken och misstroendet emot den officiella utrikespolitiken och fört under diskussion allehanda reformförslag. Jag finner förklarligt, att sådana diskussioner i andra länder inverka på uppfattningen även här hemma, ehuru jag fortfarande hyser den bestämda meningen, att den svenska regeringens sätt att handhava utrikespolitiken under krigsåren är värt det största erkännande, enär därigenom för vårt land möjliggjorts en fast

och värdig neutralitet i full överensstämmelse med stora folkflertalets och riksdagens önskningsar. Emellertid ha mer eller mindre orimliga skäl förebragts för att inför allmänheten motivera ett starkt misstroende just emot neutralitetspolitiken, varvid bl. a. åberopats, att det s. k. hemliga utskottet icke varit i funktion under år 1915, något som ansetts liktydigt med att regeringen icke alls rådfört sig med riksdagens ledande män. Denna stämning har varit skadlig, eftersom gentemot utlandet ett folk måste stå samlat för att icke markera onödig svaghet. Ett tilltagande misstroende emot utrikesledningen utgör en faktor i utvecklingen, till vilken man bör taga all rimlig hänsyn.

De framställda kraven syfta till ökat samarbete mellan regering och riksdag. Under förra årets kammardebatt uttalade jag, »att naturligtvis erfordras samverkan mellan statsmakterna i utrikespolitiska frågor, för att Sverige skall kunna föra en för landet lyckosam utrikespolitik». Samarbetet får dock ej drivas så långt, att riksdagen genom någon viss delegation tillerkännes för stor medbestämmanderätt. Konstitutionsutskottet skrev härom förra året med fullt fog:

»En enhetlig ledning av ett lands utrikes angelägenheter är enligt utskottets övertygelse det första och ofrånkomliga villkoret för en lycklig handläggning av dessa betydelsefulla och grannliga värv. Det är vid varje slags förhandling en självklar sak att förhandlingsmyndigheten utåt måste finnas koncentrerad hos ett enda organ; en motsatt anordning skulle blott giva motparten möjlighet att spekulera i oenighet hos de förhandlande.» Utskottet betonade vidare, »att delad ledning också betyder delat ansvar och att delat ansvar medför försvagad förmåga att besluta och handla. Just i fråga om de utrikespolitiska angelägenheterna, där statens liv mer än i andra frågor kan hänga på målmedvetenhet, fasthet och handlingsförmåga, skulle ett vacklande hit och dit kunna bliva ödesdigrare än eljes.»

De liberala motionärerna upprepa i år vad reservanterna inom förra årets konstitutionsutskott härom uttalade:

»Motivet till utrikesärendenas överlämnande åt regeringen ensam har varit behovet av en särskild koncentration i ledningen av dessa angelägenheter och en särskild diskretion vid deras handläggning. Visserligen har den diplomatiska sekretessen i många fall drivits allt för långt i det internationella umgänget. Men att för möjligheten av ett fruktbringande meningsutbyte staterna emellan krävas garantier mot störande indiskretioner, och att särskilt under pågående förhandlingar mellan regeringarna säkerhet måste finnas mot sådana indiskretioner, är uppenbart. Likaså måste regeringen, för att på ett framgångsrikt sätt kunna representera vårt land och bevaka dess intressen, i sin hand behålla en verklig ledning av utrikesärendenas skötsel. Principerna för en utveckling av samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter böra alltså bliva, att den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på detta område alldeles särskilt äro av nöden, vederbörligen

bibehållas, och att riksdagens medverkan tillkommer endast i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i viktiga avgöranden och därmed Sveriges utrikespolitik vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.»

Denna tankeutveckling synes mig vara ganska riktig, försåvitt man icke drager ut allt för vittgående slutsatser ur slutraternas innehåll. Detta ha emellertid enligt min mening motionärerna gjort, då de skissera den anordning, som synes dem lämplig. Jag kan omöjligen godtaga hela deras program, vars genomförande med nödvändighet synes mig leda till överdriven medbestämmanderätt för riksdagen och därmed till divisionsansvar, d. v. s. faktisk frånvaro av ansvar. Bestämdare former för samråd mellan regeringen och riksdagens representanter under riksdagstiden torde emellertid böra finnas.

Huvudvikten bör läggas på riksdagens kontroll över regeringens utrikespolitik.

Konstitutionsutskottets granskning sträcker sig för närvarande till samtliga protokoll i utrikesärenden, med undantag av sådana särskilda protokoll, om vilkas hemlighållande Kungl. Maj:t förordnat enligt § 9 regeringsformen på den grund att »rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl» det fordrar. Dessa särskilda protokoll kunna av konstitutionsutskottet fordras »endast i det, som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser».

I vilken omfattning sådant hemlighållande ifrågakommer är mig obekant, men jag dristar antaga, att denna möjlighet till hemlighållande icke gör tillnärmelsevis så stor nytta som den därav väckta misstron gör skada. Under förutsättning att i vissa fall fullständig tystnadsplikt påläggas en riksdagsdelegation, torde alla sådana hemliga protokoll kunna förete till granskning. Därmed vore ett viktigt steg taget till fullständigande av riksdagens gransknings- och kontrollrätt.

Ett önskemål är vidare, att regeringen bättre informerar riksdagen i folkrättsliga och utrikespolitiska frågor. Under förra årets kammardebatt anslöt jag mig i denna del till vad herr Palmstierna därom yttrat i sin motion. Det vore säkerligen av stort värde, om inom utrikesdepartementet kunde utarbetas en årsbok med redogörelse för det senaste årets allmänna folkrättsliga utveckling samt med de upplysningar om vårt eget lands utrikes- och handelspolitik, vilka lämpligen kunna offentliggöras. Meddelanden till riksdagen i form av s. k. blåa böcker eller muntliga framställningar, konfidentiella eller fullt offentliga, torde oftare kunna ifrågakomma.

Ehuru jag helt naturligt stannar vid en hemställan, att riksdagen måtte av Kungl. Maj:t begära utredning, i vad mån och på vad sätt ett närmare samarbete mellan regeringen och riksdagen i viktigare utrikespolitiska angelägenheter må kunna upprättas, må det tillåtas mig att i korthet antyda, i vilken riktning jag tänker mig en eventuell omläggning.

Om någon riksdagsdelegation skall i högre grad än för närvarande befatta sig med utrikesangelägenheter, torde det vara enklast att låta det så kallade hemliga utskottet, det vill säga särskilda delegerade enligt § 54 regeringsformen, ombildas till ett ständigt utskott, ehuru av annan karaktär än de övriga. Det nya utskottet, som jag för enkelhetens skull kallar *utrikesutskottet*, skulle väljas varje riksdag. Vid riksdagens början och slut samt däremellan, när så erfordras, lämnar utrikesministern inför utskottet en exposé över det utrikespolitiska läget, varvid diskussion kan förekomma. Konungen kan närvara vid utskottets överläggningar om utrikespolitiska angelägenheter, likaså (utom utrikesministern) statsministern eller annan statsrådsledamot, som konungen därom anmodar (t. ex. finansministern, där fråga är om handelspolitiken). Utskottet äger hos utrikesministern hemställa om meddelanden i viss uppgiven fråga, och skall denna hemställan uppfyllas, försåvitt ej bestämda skäl till avslag förefinnas, vilka skäl skola delgivas utskottet (t. ex. om undantagsvis annan makt uppställt krav på fullständig diskretion under ett visst skede av förberedande förhandlingar). Utskottets medlemmar skola vara bundna av tystnadsplikt beträffande de frågor, som bära hemliga hållas.

Granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesfrågor överflyttas från konstitutionsutskottet till utrikesutskottet, vilket får del av *alla* sådana protokoll. Huruvida särskilt hemliga protokoll undantagsvis under någon viss tid (t. ex. under viss pågående förhandling, som annan makt begärt vara fullt diskretionär) må kunna tillbakahållas för att sedan företes, må bero på en blivande utredning; i vad mån så kan anses nödvändigt, undandraget sig mitt omdöme.

Jag inser till fullo, att ett sådant överförande av vissa protokoll kan bereda svårigheter. Handelspolitiken sammanhänger exempelvis med utrikespolitiken och tullpolitiken med handelspolitiken. En dylik överflyttning synes mig emellertid ur den synpunkten alldeles nödvändig, att det eljes skulle kunna inträffa, att utrikesutskottet under en riksdag fullständigt gillat viss utrikespolitisk åtgärd, men att under nästa riksdag konstitutionsutskottet av bristande kännedom om det verkliga läget och de bestämmande skälen till åtgärden ansåge den vara av be-

skaffenhet att föranleda anmärkning. En riksdagsdelegation av ständigt utskotts natur, med vilken regeringen samråder i utrikesangelägenheter, synes med nödvändighet även böra äga rätten att granska utrikesprotokollen. Samarbetet mellan utrikes- och konstitutionsutskotten skulle möjligen kunna ordnas på det sättet, att ett par av utrikesutskottets ledamöter äga närvara i konstitutionsutskottet vid granskning av de statsrådsprotokoll, däri utrikesfrågor i vidsträckt mening beröras utan att protokollen äro utrikesprotokoll.

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

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

Under åberopande av vad jag här ovan anført, får jag hemställa, att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t måtte låta utreda, i vad mån och på vad sätt ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter må kunna anordnas samt för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna och de stadganden i övrigt, vartill utredningen föranleder.

Stockholm den 4 maj 1917.

Karl Hildebrand.
