

Nr 244.

Av herr **Lindhagen**, om inrättandet av ett riksdagens utrikesutskott.

I en föregående motion nr 243 har (sid. 1) berörts bland annat parlamentarismens håglöshet år 1932 vid behandlingen av regeringens förslag till ändrade bestämmelser om riksdagens arbetsformer. Det huvudsakligaste intresset samlade sig här om inrättandet av ett riksdagens utrikesutskott. Det upplystes vid förra riksdagen, att alla kulturländer utom Sverige ha ett utrikesutskott i sina parlament.

Den nuvarande utriksnämnden är nämligen en konturlös, oorganiserad och hemlighetsfull bastard mellan regeringskanselj och parlamentarisk ordning. Svenska folket är föga betjänt med en sådan institution, som ej får beredsetid, ej får fatta beslut, ej får föra protokoll, ej får yrka något, och ej på något sätt står i kontakt med sina kommitenter i riksdagen. Den får ej ens välja sin ordförande. Konungens stadgade ordförandeskap i denna delegation synes väl för övrigt vara stridande mot grundlagen, som ej tillåter konungen att ens åhöra kamrarnas debatter från läktaren.

Tystnadsplikten är också en gammal ärftlig belastning och även barnsligt organiserad. Tystnadsplikten för det forna hemliga utskottet gav åtminstone klart besked. Även nu kan av regeringen påbjudas ovillkorlig tystnadsplikt. Kommittébetänkandet 1919 blundade visserligen icke för betydelsen, 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». Även för denna senare tystnadsplikt uppfanns ytterligare en inskränkning, som i lagtexten kallas för den »största varsamhet i avseende på meddelanden till andra». Det finnes således nu för nämnden två slag av tystnadsplikt, som i praktiken båda måste bliva och även blivit lika ovillkorliga. En och annan medlem i nämnden har också avslöjat tystnadspliktens obehövlighet och otillbörlighet. Om i något sällsynt fall tystnadsplikt måste anses påkallad, bör i författningen denna inskränkas till sådana fall samt föreskrivas, att nämnden och icke den gamla diplomaten fattar beslut därom.

Det var sålunda väl riktigt, som konstitutionsutskottets ordförande yttrade 1932 i första kammaren, att utrikesnämnden icke vore någon parlamentarisk nämnd, enär den vände ryggen åt parlamentet. Herr Westman trots sin betänksamhet kallade den till och med för en förgyld rättfälla.

Nu kan man emellertid, såsom konstitutionsutskottet år 1932 föreslog, för att tillfredsställa partiledare med säte i utrikesnämnden, kompromissvis bibehålla den senare trots inrättandet jämväl av ett utrikesutskott. I Finland däremot finns det ett utrikesutskott, som är ett vanligt parlamen-

tariskt utskott och tillika har samma befogenheter som utrikesnämnden och kan tillkallas även mellan lantdagens sammanträden. Något liknande finns även i Norge och antydningar därom på andra ställen.

Det redigaste är väl dock att följa det finska exemplet och avskaffa utrikesnämnden med befogenhet tillika för utskottet att kunna tillkallas även mellan riksdagens sammanträden, om nu detta skall vara här mera behövt än för andra riksdagsutskott. Tillika bör tystnadsplikten upphävas med allenast ett sådant förbehåll som ovan sägs.

Genom Sveriges inträde i folkförbundet och tidsförhållandena i övrigt har dess utrikspolitiska inställning blivit omvandlad. Landet äger att följa världshändelserna och deltaga i världssamhällets uppbyggande. För denna maktpåliggande uppgift, i vilken riksdagen icke minst skall deltaga, fordras väl hos oss liksom annorstädes ett normalt utrikesutskott och ej ett uppenbart missfoster. Insikterna och intresset inom detta nya arbetsfält är ännu föga uppodlat i statsmakternas, tidningspressens och folkens medvetande. Första steget till angelägenhetens aktualisering, dess fasta införlivande med svensk politik och likställighet med inrikespolitiken är väl att skapa uppgiften en särskild målsman även i riksdagen. En sådan målsman kommer att intressera sig för sin uppgift. Den kommer att upptäcka arbetsuppgifterna och småningom nitälska för dem. Utskott med andra huvuduppgifter ställa sig mera likgiltiga för dylika för utskotten främmande angelägenheter, varom ock föreligger tillräckligt med vittnesbörd.

Ett sådant surrogat för utriksutskottet utgör nu konstitutionsutskottet. Det kan anses såsom det egentliga utskottet för utriksärenden, då det skall handlägga frågor om »överenskommelser med främmande makter». En motionär får dock vara angelägen, att i sitt slutyrkande insmuggla denna trollformel, annars går saken hjälplöst och hopplöst till ett tillfälligt utskott för den kammare, i vilken motionen blivit väckt. Man kan säga, att uppfattningen om utrikspolitiska angelägenheters betydelse ännu står så lågt, att de anses ej vara liksom de flesta andra angelägenheter förtjänta att ens behandlas av båda kamrarna.

Mången föreställer sig, att utskottet skall få för liten sysselsättning. Detta hindrar dock ej, att man samtidigt förordar bibehållandet av tillfälliga utskott, som klaga över allt mer minskat arbete. Ett begränsat arbetsmaterial kan ju vara en fördel, då tillfälle därigenom yppas, att behandla ärendena grundligare, än som medhinnes i överbelastade utskott. Det är emellertid uppenbart, att arbetsbördan kommer att oavslåeligt växa, i den mån intresset för utrikesärendena tagit mandom inom nationen samt världshändelserna tvinga sig på oss och överhopa även den svenska utrikspolitikerna med sina tallösa olösta arbetsuppgifter.

Emellertid skola enligt 1932 års förslag till utrikesutskottet liksom för närvarande till konstitutionsutskottet icke hänskjutas utrikes ärenden, som

skola behandlas av annat utskott. Detta syftar i första rummet på hela tredje huvudtiteln i riksstaten, som nu går till statsutskottet. Dit höra även frågor av handelspolitisk innebörd, som gå till bevillningsutskottet. Någon gång kan även en utrikesfråga gå till lagutskottet. Det måste anses såsom ganska äventyrligt, att statliga utrikesfrågor skola uteslutande gå till andra utskott, så snart ett anslag eller bevillning är förknippat med detsamma. Det lämpligaste synes således vara, att alla dessa frågor gå till utrikesutskottet av enahanda skäl, som en del av statsbehandlingen överflyttades till jordbruksutskottet såsom representant för själva saken. Emellertid kan en rationell ordning i dessa delar knappast motse bifall i första omgången. Därför synes också konstitutionsutskottets förslag vid 1932 års riksdag att till utrikesutskottet överföra frågor av övervägande handelspolitisk innebörd måhända böra övergivas åtminstone för tillfället. Däremot bör kunna uttalas förhoppning, att sammansatta utskott för behandling av dylika dubbelsidiga ämnen hädanefter komma till stånd i erforderliga fall.

Att såsom nämnda utskott föreslagit avtvinga ledamot eller suppleant i utrikesutskottet en slags edgång om tystnadsplikten iakttagande synes mig både onödigt och obehörigt. Det må gärna bibehållas för en samtidigt bibehållen utrikesnämnd såsom ett ytterligare belägg för dess gammalmodiga och kuriösa organisation.

*

Till belysning av den principiella innebörden i den föreliggande angelägenheten återopas innehållet härom i 1917 års grundlagsmotion (nr 289) varav här må återgivas följande:

»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 bådass kontroll på sig själva.

Parlamentarismen bygger på grundsatsen, att avgörandet skall ligga hos folkets representanter samt regeringen äga en beredande, initiativtagande och exekverande uppgift.

Emellertid hava regeringarna även i parlamentariskt styrda länder ännu bibehållit avgöranderätten ensam eller dela de densamma med representationen i en myckenhet viktiga ärenden. De mest framträdande av dessa äro *de utrikespolitiska angelägenheterna*. Dessa äro fortfarande företrädesvis förbehållna regeringarna ensamma och liksom merendels all privilegierad maktutövning äro de dessutom i lag eller praxis omhändertagna med sekretessen.

En uppfattning, som i allt bestående helst vill se en naturnödvändighet, förklarar utrikesärendenas överlämnande åt regeringarna ensamma

uti 'behovet av en särskild koncentration i ledningen av dessa angelägenheter och en särskild diskretion vid deras handläggning'. Den huvudsakliga anledningen är emellertid, att demokratin måste kämpa sig fram steg för steg. Den har därför ännu ej nått fram till de utrikespolitiska ärendena, vilka legat längst utom dess räckvidd och länge bortskymts av de dagliga överhängande inre politiska frågorna.

De senaste årtiondenas företeelser hava nu sönderrivit slöjan mellan utrikes- och inrikespolitik. Ett land är icke längre något för sig, på samma sätt som förut. De nya uppfinningarna ha underlättat samfärdseln i oanad grad. Industrialismen har skapat världsmarknaden. Penninghushållningen har utträngt naturhushållningen. Kapitalet behärskar hela världen, utan att något land kan undandraga sig dess inflytande. De härunder mest lidande hava å sin sida organiserat en samling av människorna i hela världen till kamp för människovärdet emot profiten.

Denna omskapning av det internationella samlivet har grundlagt behov av samförstånd och ordnade förhållanden. Ur detta behov tränger sig fram medvetandet, att den nya internationella ordningen måste även den vara en rättsordning. Det skönjes en ljusning bortom de gamla normerna, enligt vilka mellanhavandet mellan olika länder företrädesvis utmynnat i slug beräkning, hänsynslös exploatering eller öppet fiendesinne.

Med detta följer en nödvändig förvandling i de skilda ländernas inrikespolitik. En myckenhet inre förhållanden stå icke vidare att ordna på ett tillfredsställande sätt av varje land för sig. På grund av deras samband med världskonjunkturerna framtvingas ett internationellt avgörande och samarbete. Utrikespolitiken kommer alltmer att sammanfalla med inrikespolitiken och får en allt vidsträcktare uppgift än i gångna tider.

Det internationella livet befinner sig följaktligen uti en brytningstid där gammalt töcken och nya utsikter växla och sammanblandas på många sätt. Ett fruktansvärt inbrott av det forna mörkret skedde genom världskriget. Även detta töcken kommer en gång att skingras av ljuset. Det pågående slaktandet betyder nämligen icke, att människorna blivit sämre än förut. Det behöver ej heller uttydas såsom om inga framsteg i anda och sanning ägt rum under det gångna seklet. De stora slagskuggor över den mänskliga karaktären, som varje krig betecknar, äro i alla tider till sin art desamma. Förhållandet är, att nutidens tekniska uppfinningar möjliggöra och giva anledning till att även krig äga rum i stor skala. De nuvarande krigen äro barn av sin tid. Samtidens materiella och storindustriella skaplynne har tryckt sin prägel på detsamma.

Den nya principen är sålunda, att parlamenten nu måste behandla alla angelägenheter och således även utrikespolitiken lika väl som 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 parlamentariska inflytandet företrädesvis består uti en rätt till kritik över dessa avgöranden. Den rätta formuleringen är, att *folkrepresentationen måste tillerkännas beslutanderätt i utrikesärendena lika väl och till samma omfattning som i de inre angelägenheterna.*

Om någon här känt sig tveksam, har väl världskriget omsider hävt detta tvivel. Det har lärt oss, vilka olämpliga styresmän de europeiska folken äga i sina regeringssystem och dessas medhjälpare i diplomatierna, generalstaberna, den högre finansen och dynastierna.

Det nya inflytande, som bör tillkomma folkrepresentationerna, är särdeles oumbärligt. Vikten av detsamma ökas i samma mån, som landets utrikespolitiska förbindelser erhålla större omfattning. Alldeles särskilt kräves parlamentets ingripande i angelägenheter, som innefatta en fara för landet. Den *förbundspolitik* som föregick världskriget har mättat utrikespolitiken med äventyrligheter, därför att den innefattar sammanslutningar i fientligt syfte mot andra dylika sammanslutningar. En ny olycka hotar i en förbundspolitik för att grunda ett ekonomiskt krig efter det militära. Den i lojalt fredssyfte efter kriget ifrågasatta blivande »fredsligan» av vissa stater riktade mot en eller flera bråkiga stater kan lätt till innehåll och verkningar få enahanda karaktär, som de förenämnda sammanslutningarna. Det blir framtidens uppgift att bannlysa all dylik förbundspolitik. Vapenallianserna mellan några stater mot andra måste utbytas mot fredsallianser mellan alla.

Utgångspunkten för införlivande av utrikespolitiska ärenden med den parlamentariska verksamheten bör vara att för densamma skola gälla samma ordning, som enligt varje lands författning är stadgad för de inre frågorna. Ärendenas beredning och samverkan med regeringen ordnas i huvudsak på enahanda sätt för de nya ärendena som för de gamla. Allt efter som utrikesärendena således sammanväxa med de övriga komma de med tiden att fördelas efter sin olika beskaffenhet på skilda parlamentutskott. Så sker redan nu, i den mån parlamenten måste befatta sig med utrikesfrågor, vilka beröra deras lagstiftnings- och beskattningsmakt. Under övergångstider kan det befinnas lämpligt att sammanföra åtskilliga utrikesfrågor och ännu längre framåt den rena utrikespolitiken till förberedande behandling av ett särskilt utskott för utrikesangelägenheter. Detta utskott bör även tilläggas befogenhet att å parlamentets vägnar och efter dess instruktioner träda i personliga förhandlingar med regeringen. Önskligast ur demokratisk synpunkt och för bekämpande av sekretessen är dock, att förhandlingarna så vitt möjligt ske genom omedelbara meddelanden och inbördes diskussion mellan regeringen eller vissa dess medlemmar samt parlamentet i sin helhet.»

En ingående historisk utredning om svensk parlamentarisk kontroll på utrikespolitiken återfinnes i motionen nr 208 i första kammaren vid 1924 års riksdag jämte specialmotioner med yrkanden nr 209—220. Denna framställning är även belysande för den föreliggande frågan och borde därför bifogas såsom bilaga till denna framställning. Av sparsamhetskäl hänvisas dock till den bifogade innehållsförteckningen ur vilken intresserade kunna återfinna de detaljerade utredningarna.

På grund av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen ville för sin del besluta
att med upphävande av den nuvarande utrikesnämnden inrätta ett *riksdagens utrikesutskott* med iakttagande,

dels att utskottet under riksdagen skall äga följande av konstitutionsutskottet 1932 i en § 38 i riksdagsordningen förordad befogenhet med uteslutande dock av sista satsen (försäkran om tystnadsplikt) i mom. 2:

»1. Utrikesutskottet skall meddela utlåtande och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som röra överenskommelser med eller förhållande till främmande makter eller mellanfolkligt samarbete i övrigt och icke skola av annat utskott behandlas eller som äro av övervägande utrikespolitisk eller handelspolitisk innebörd.

2. I den mån utskottet, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, finner i visst ämne meddelade upplysningar böra hemlighållas, vare utskottets ledamöter till tystnadsplikt förbundna»;

eller, om detta ej bifalles, ovannämnda lydelse med uteslutande i mom. 1. av orden »eller handelspolitisk», dels mellan riksdagarna erhålla enahanda befogenhet som utrikesnämnden.

De fullständiga formuleringarna i regeringsformen och riksdagsordningen torde av konstitutionsutskottet verkställas.

Stockholm den 20 februari 1933.

Carl Lindhagen.

Bilaga.

Förteckning över innehållet i motionerna nr 208—220 (1:a kammaren 1924) angående grundlagsändringar beträffande samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter m. m.

	Sid.
Parlamentarisk kontroll på utrikespolitiken	1
Återblick.....	4
Tidigare perioder	4
Riksdagarna 1916 och 1917	4
Riksdagen 1918	8
Kommitté	8
Riksdagen 1919	9
Riksdagen 1921	11
Erfarenheterna	12
Interpellation 1922	12
Interpellationer 1923	12
<i>Utrikesnämnden.</i>	
Bör nämnden vara en utvidgning av konseljen eller en verklig parlamentarisk delegation?.....	15
Yrkande (motion nr 208)	10
Tystnadsplikten	17
Yrkande (motion nr 209)	41
Antalet ordinarie medlemmar.....	19
Yrkande (motion nr 210)	42
Suppleanternas ställning	20
Yrkande (motion nr 211)	43
Protokoll över förhandlingarna	21
Yrkande (motion nr 212)	44
Rapporter från nämnden till riksdagen	22
Yrkande (motion nr 213)	45
Samverkan med riksdagen även genom beredning av utrikesärenden	22
Yrkande (motion nr 214)	46
<i>Riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden.</i>	
Traktater	25
Yrkande (motion nr 215)	47
Andra utrikesfrågor som ej angå traktater	27
Yrkande (motion nr 216)	48
Redogörelse för den politiska situationen	28
Yrkande (motion nr 217)	49
Konstitutionsutskottets granskningsrätt	29
Yrkande (motion nr 218)	50

	Sid.
<i>Medverkan av den allmänna meningen.</i>	
Allmän erinran	30
Blå böcker	30
Folkförbundets tryckta förhandlingar	30
Yrkande (motion nr 219)	51
<i>Konungens rätt att börja krig och sluta fred.</i>	
Historik	31
Riksdagarna 1916 och 1917	32
Kommittén	33
Riksdagen 1919	33
Det nuvarande läget	34
Yrkande (motion nr 220)	35
<i>Danska och norska bestämmelser.</i>	
Danmark	35
Norge	37

Efter det riksdagen 1919 slutligen godkänt utrikesnämndens inrättande, började snart här och var förnimmas tvekan om densamma. I anledning härav och för att markera reformens bristfällighet framfördes vid 1921 års riksdag i första kammaren följande sju motioner, begränsade till vissa spörsmål av mera omedelbar praktisk betydelse: nr 165 om årlig framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållandena icke blott till utrikesnämnden utan ock till riksdagen och allmänheten (50 § 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).