

Nr 456.

Av herr Nylander m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 105, med förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen.

I förslaget till revidering av riksdagens arbetsformer har knappast någon anordning mötts med så delade meningar som det nya utrikesutskottet. Särskilt har detsamma föranlett kritik från statsvetenskapligt håll. Med den utformning, som sakkunnige- och regeringsförslaget fått i denna del, ges det också starka skäl att ställa sig frågande inför nödvändigheten och ändamålsenligheten av detta nya inslag i dess föreslagna form i vår utskottsinstitution.

Det bärande principiella underlaget för det nya utrikesutskottet har uppenbarligen varit önskemålet att ernå en sakkunnigare och enhetligare behandling av utrikesärenden än vad det för andra uppgifter tillsatta konstitutionsutskottet kunnat erbjuda. Utrikesutskottet skulle enligt sakkunnigebetänkandet kunna utses med särskild hänsyn till medlemmarnas »förutsättningar för handläggning av dessa ärenden och de handelspolitiska frågor, som borde beredas av samma utskott, men däremot utan hänsyn till huruvida de kunde förutsättas vara i tillfälle att deltaga i det löpande arbetet inom ett vanligt ständigt utskott. Ett dylikt utskott skulle därjämte, om det gjordes mindre än konstitutionsutskottet, utgöra ett lämpligare organ för behandling av frågor, som vore av natur att kräva särskild diskretion, och tillkomsten av ett dylikt utskott kunde därför antagas leda till att riksdagen i ökad omfattning finge inblick även i utrikesärenden av dylik natur.»

Om önskvärdheten av att söka möjliggöra en sakkunnigare utskottsbehandling av utrikesärenden i riksdagen kan knappast råda delade uppfattningar. Frågan är härvid endast, om detta önskemål i lämplig utsträckning tillgodoses genom den av kommittén och regeringen föreslagna nya utskottsanordningen. Bedömandet härav torde huvudsakligast influeras av trenne faktorer.

Den minst betydelsefulla av dessa är säkerligen hänsynen till att den konstitutionella kontrollen skulle förlora sin nuvarande enhetlighet därigenom att utrikesutskottet övertog konstitutionsutskottets granskningsuppgifter i vad det gäller utrikesärendena. Vissa skäl synas tala för det lämpliga uti att utrikesdepartementets grannliga mål granskas av ett mera speciellt utskott än

konstitutionsutskottet, helst som detta i vissa ömtåligare fall kan bindas av diskretionsplikt. I den mån i utrikesutskottet inväljas samma personer, som delta i den nuvarande utrikesnämnden, torde i varje fall kontrollen kunna bli effektivare till följd av dess medlemmars större förtrogenhet med de viktigaste ärendena. Å andra sidan torde icke risken vara synnerligen stor, att ett dylikt av särskilda hänsyn tillsatt utskott skulle uppfatta sin granskningsuppgift så, att utrikesministern utsattes för en strängare tillsyn än övriga statsråd och därigenom kunde kringskäras i sin handlingsfrihet. Ej heller torde den mera historiskt betonade synpunkten längre kunna drivas, att en sönderdelning av prövningen av statsrådets ansvarighet står i strid mot de ursprungligen tänkta formerna för utkrävandet av detta ansvar; sedan systemet med detaljanmärkningarna blivit praxis, kommer ifrågavarande klyvning icke att medföra något egentligt avsteg från hävdvunna förfaringssätt. Med hänsyn uteslutande till den konstitutionella kontrollen torde sålunda det nya utskottet näppeligen ingiva några större betänkligheter, samtidigt som utbrytningen ur konstitutionsutskottet av ifrågavarande granskningsuppgift givetvis icke heller är på något sätt så påfordrad att större avseende härvid behöver fästas vid övervägandet av motiven för det nya utskottet.

Den andra frågan av betydelse för bedömande av utrikesutskottet är, huruvida detta verkligen motsvarar syftet: en sakkunnigare och enhetligare handläggning av utrikesärendena. Att inrättandet av ett särskilt utskott bättre möjliggör utnyttjandet av den speciella sakkunskap inom hithörande område, varöver riksdagen förfogar, är givetvis självfallet. Däremot torde det icke vara lika säkert, att den åsyftade större enhetligheten nås. Av den i betänkandet införda statistiken över de utrikesärenden under de senaste åren, som utrikesutskottet skulle ha mottagit, framgår att utskottets arbetsuppgift blivit högst begränsad och lindrig. Så länge man uppenbarligen endast räknat med, att s. k. politiska utrikesfrågor hemfölla under det nya utskottets prövning, medan andra utrikesfrågor såsom hittills skola hänvisas till de övriga ständiga utskotten, alltefter ämnets speciella karaktär, torde utrikesutskottets ärenden i stort sammanfalla med och inskränkas till de ärenden, som f. n. handläggas av konstitutionsutskottet eller de tillfälliga utskotten. Formuleringen av grundlagstexten ger knappast stöd för någon annan tolkning än denna. Den önskvärda enhetligheten och koncentrationen skulle sålunda icke utvinnas, utan den hittillsvarande splittringen komme i stort fortfarande att bli rådande. Även om man kan göra undantag för vissa typer av utrikesfrågor, som icke i politisk mening beröra förhållandet till främmande makter, exempelvis de sociala konventionerna från folkförbundets arbetsbyrå samt konventionerna angående enhetlig reglering av vissa civilrättsliga spørsmål, kvarstår dock, att grundlagstexten synes fränkänna utskottet befogenheten att yttra sig över handelstraktater och andra ekonomiska avtal med återverkan på budgeten, allt dock spørsmål som f. n. utgöra och väl sannolikt även inom den närmaste framtiden komma att tillhöra riksdagens betydelsefullaste problem. Visserligen kan praxis härutinnan leda till, att utrikesutskottet även får delta i prövningen av dessa ärenden, men det måste framstå som en bristfällighet i den

föreslagna utskottsanordningen, att densamma icke uttryckligen tryggar den önskvärda större enhetligheten. Utan att detta krav blir tillgodosett måste inrättandet av det nya utskottet anses jämförelsevis svagt motiverat, synnerligast som de »politiska» utrikesfrågorna under de senaste riksdagarna icke visat någon egentlig benägenhet att öka i antal.

Den tredje faktorn vid bedömandet av utrikesutskottets ändamålsenlighet är kollisionen med utrikesnämnden. Varken de sakkunniga eller föredragande departementschefen ha blundat härför utan medgivit, att en dualism uppstod och att utrikesutskottet under riksdagen i viss grad gjorde utrikesnämnden överflödig. Departementschefen yttrar sålunda:

»En särskild fråga är förhållandet mellan utskottet och utrikesnämnden. Kommittén har ansett, att inrättande av ett utrikesutskott icke bör föranleda någon ändring i nämndens konstitutionella ställning. Emellertid kan en viss tvekan göra sig gällande, huruvida det kan anses lämpligt, särskilt med hänsyn till kontinuiteten i ärendenas behandling, att å två särskilda organ uppdelas den medverkan i fråga om utrikespolitiken, som bör tillkomma riksdagen. Mot en sådan invändning må erinras, att kommittén ansett sig ej böra i sitt förslag uppställa något hinder mot samtidigt ledamotskap i nämnden och utskottet. Uppenbarligen skulle ock det egentliga syftet med utrikesutskottets inrättande väsentligt förfelas, därest icke för utskottets arbete kunde påräknas den i nämnden förvärvade erfarenheten. Visserligen kunna vissa konsekvenser av ett dylikt gemensamt ledamotskap anses som mindre tillfredsställande. Om utskottet och nämnden komma att bestå överbäggande av för dem gemensamma ledamöter, kan sålunda inträffa, att samma ledamöter hava att granska behandlingen av ärende, i vilket deras råd tidigare inhämtats, eller att, då utskottet framställt begäran om tillhandahållande av särskilt protokoll i utrikesärenden, samma ledamöter kunna i utrikesnämnden få yttra sig över en dylik framställning.»

När regeringen ändock tillstyrkt det nya utskottets inrättande samtidigt med att utrikesnämnden lämnats i orubbat bo, utgör detta uppenbarligen icke någon rationell lösning utan en kompromiss. Sannolikt har väl departementschefen i likhet med de sakkunniga funnit det böra bero på framtida erfarenheter, om utrikesutskottet och utrikesnämnden i någon form kunde koordineras. Den föreslagna kompromisslösningen synes emellertid behäftad med påtagliga oformligheter, vilken sedvänja än kommer att utbilda sig vid valen till utrikesutskottet. Inväljas i detta ungefär samma ledamöter, som insatts i utrikesnämnden, få de deltaga i en dubbel handläggning: dels en förberedande rådpåläggande och dels en efteråt beredande, vilket knappast kan betecknas som synnerligen ändamålsenligt. Inväljas återigen andra ledamöter än utrikesnämndens, kunna risker för friktioner mellan utrikesnämndens råd och utrikesutskottets ställningstagande uppstå, vilka kunna vara ägnade att försvaga utrikesledningen och i varje fall i sådana grannliga ämnen som förhållandet till främmande makter borde undvikas. Skulle utrikesutskottets ledamöter i senare fallet känna sig beroende av de råd, som partiledarna avgivit i utrikesnämnden, och därigenom i de flesta fall komma att mera formellt utöva sin beredningsuppgift, vore därmed icke heller mycket vunnet. Redan nu har ansvaret för utrikespolitiken uppdelats på regeringen och riksdagen, närmast represen-

terad av de i utrikesnämnden invalda förtroendemän; skulle ytterligare en ansvarsdivision verkställas genom att riksdagens deltagande i utrikespolitiken fördelades på två särskilda organ, har man därigenom icke vunnit någon mera rationell lösning än den nuvarande med utrikesnämnden och främst konstitutionsutskottet såsom förberedande resp. efterberedande organ.

Vid diskuterandet av utrikesnämnden finnes anledning att beröra en ofrånkomlig svaghet i de nuvarande reglerna för densammas kreerande. Utrikesnämnden väljes vid början av varje riksdag att fungera till nästkommande riksdags val. Eftersom nämndens uppgift är att samråda med konungen och ministären, kunna givetvis inga andra än »vanliga» riksdagsledamöter inväjas. Följden härav har blivit att nämnden längre fram under året till följd av regeringsskifte kan komma att äga en sammansättning, som utesluter de i regel ledande riksdagsledamöter, som tillhört den fallna ministären. En svensk ministär avgår i regel på grund av nederlag under riksdagen, därvid dock aldrig före utskottsvalen, samt någon gång på grund av motgång i valen. Den förra händelsen kan icke räknas till sådana undantag, att grundlagen icke kunnat förutse densamma. Icke förty har emellertid denna eventualitet lämnats helt obeaktad, med följd att ett partis ledare i den avgångna ministären ända tills nästa lagtima riksdag hållas utanför utrikesnämnden. Man måste finna detta förhållande så mycket onaturligare, som en avgången ministärs ledamöter torde få anses från sin regeringstid ha förskaffat sig en sådan aktuell insikt i utrikesfrågorna, att deras råd i nämnden icke minst från kontinuitetssynpunkt borde betraktas som särskilt värdefulla. I varje fall måste det framstå som en svaghet i utrikesnämndens organisation, att ett parti, som vid riksdagens början innehaft regeringsställning och vars ministär under riksdagen demissionerat, icke skall äga full frihet att för tiden till nästa riksdag i nämnden insätta sina måhända främsta krafter.

Mot bakgrunden av dessa allmänna synpunkter synes oss utrikesutskottet i den av sakkunnigekommittén och regeringen gestaltade formen lida av påtagliga bristfälligheter. För att det nya utskottet skall kunna godtagas torde enligt vår uppfattning vissa förändringar vara påkallade. Till utskottets övervägande vilja vi i detta syftemål framlägga följande.

Enligt propositionens förslag (§ 38 riksdagsordningen) skall utrikesutskottet »meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som röra överenskomelser med främmande makter och icke skola av annat utskott behandlas». Enligt vår uppfattning om angelägenheten av att hos utrikesutskottet centralisera de utrikesfrågor, som i vidsträckt mening ha politisk karaktär, borde direkt utsägas i grundlagstexten, att även handelspolitiska frågor skola behandlas av utskottet. Tvekan kan eljest råda, om icke bevillningsutskottet fortfarande skall vara rätt forum för dessas beredning; komme detta senare att uttolkas ur paragrafens föreslagna lydelse, förlorar utrikesutskottet därigenom ett väsentligt underlag.

Ett sådant uttryckligt tillägg uti § 38 behöver icke medföra att handels- och traktatfrågor därigenom undandragas bevillningsutskottet. Tvärtom torde hänsynen till dessa frågors inverkan på tull- och budgetpolitiken göra det på-

kallat att i någon form även låta bevillningsutskottet delta i beredningen av ifrågavarande kategori av ärenden. Detta kan knappast ske under annan form än ett sammansatt utskott, en anordning som dock kan bli mindre ändamålsenlig med hänsyn därtill, att utrikesutskottet kan komma att bestå av sådana politiskt ledande medlemmar, som ha sin tid begränsad och mellan vilka en uppdelning och gallring dessutom kan falla sig svår. Den lämpligaste formen för en önskvärd samverkan mellan utrikesutskottet och bevillningsutskottet vore enligt vår mening att ernå genom en sådan anordning, att båda utskotten i handelspolitiska frågor fingo yttra sig. I en annan samtidigt avgiven motion föreslå vi ett allmänt stadgande i riksdagsordningen, enligt vilket möjligheter skulle ges för ett visst utskott att i en fråga, som även föll inom ett annat utskotts ämnesområde, remittera denna till det senare utskottet för att i vederbörande del höras innan »huvudutskottet» avgav sitt utlåtande. I fråga om förhållandet mellan utrikes- och bevillningsutskotten kunde förslagsvis så förfaras, att bevillningsutskottet först fick avge sitt utlåtande, avseende i främsta rummet en rent teknisk eller budgetpolitisk prövning, medan utrikesutskottet med ledning härav och dessutom med anläggande av mera speciella traktatspolitiska synpunkter avgav sitt betänkande, vilket även skulle innehålla bevillningsutskottets yttrande. Möjligen kunde ordningen i yttrandena bli den omvända. Motsvarande tillvägagångssätt kunde tillämpas i andra viktiga utrikesfrågor, vilka direkt berörde ett annat utskotts arbetsuppgifter och över vilka både dettas och utrikesutskottets hörande vore önskvärt. Genom en sådan samverkan mellan utrikesutskottet och främst bevillningsutskottet — vilken självfallet icke uteslöte tillsättandet av sammansatt utskott i de fall, där sådant kunde vara motiverat — erhöles man bästa garantien för att både de rent utrikespolitiska och de mera speciellt sakkunniga synpunkterna bereddes tillfälle att få göra sig gällande, samtidigt som man kunde uppnå en större enhetlighet i de viktigaste utrikesfrågornas riksdagsbehandling än hittills varit fallet. Genom en dylik dubbel utskottsbehandling behövde icke heller utrikesutskottets arbete bli så omfattande, att det försvårade de ledande riksdagsmännens deltagande i utskottet.

Måhända borde även övervägas, om icke den föreskriften kunde införas, att vederbörande departementschef ägde rätt att närvara vid utrikesutskottets överläggningar. Obestriddligen intar utrikespolitiken en sådan särställning, att vederbörande statsråd (icke blott utrikesministern utan även t. ex. handels- och försvarsministrarna) borde på ett annat sätt än i andra utskott beredas tillfälle att samverka och samråda med riksdagens förtroendemän. Visserligen kan förbindelsen mellan regering och utskottet komma att utvecklas oberoende av grundlagsbud i mera fria former, men den förut grundlagsfästade principen om ett förtroendefullt samarbete mellan de båda statsmakterna i utrikesfrågor borde i konsekvensens namn uttryckas däri, att vederbörande statsråd ägde rätt närvara vid utrikesutskottets sammanträden liksom utskottet foljdriktigt borde äga rätt att begära sådan närvaro. Fördenskull behövde statsrådet icke alltid bevista överläggningarna, framför allt icke vid protokollsgranskningen. Med hänsyn till utskottets sannolikt jämförelsevis ringa antal ärenden behöver ett

stadgande av antydd innebörd icke medföra något större intrång i vederbörande statsråds övriga arbete. Icke minst med hänsyn till samrådandet i utrikesnämnden vore ifrågavarande bestämmelser ägnade att konsekvent etablera en ansvarskännande samverkan. Ifrågavarande spörsmål synes för utrikesutskottets del kunna lösas isolerat och fullständigt oberoende av frågan om statsrådets allmänna rätt till närvaro i utskotten.

Dualismen mellan utrikesnämnden och utrikesutskottet synes oss böra undvikas och hävas. Detta torde knappast kunna ske annorledes än genom att utrikesutskottet under riksdagen även fungerar som utrikesnämnd. Först därigenom torde en nödig enhetlighet uppnås eller risken för skadliga friktioner och motsättningar undgås. En sådan utväg framstår desto lättare framkomlig, som ett sammanförande av ifrågavarande rådplägnings- och beredningsuppgifter skett i våra grannländer Norge och Finland utan att detta oss veterligen lett till något större ohägn: Norge hade sålunda ursprungligen samma form för sin utrikesdelegation som den svenska utrikesnämnden, men har senare övergått till den förenade typen.

Utrikesutskottet borde sålunda under riksdagen få den dubbla uppgiften dels att förberedelsevis överlägga med regeringsmakten på sätt som hittills ålegat utrikesnämnden och dels att före riksdagens beslut avge ett betänkande över till utskottet hänvisade frågor, vartill ytterligare komme ansvarighetskontrollen. Vid den förberedande rådplägningen med konungen och regeringsledamöterna behövde de hittills tillämpade formerna icke brytas. Sålunda utövades ordförandeskapet därvid icke av utskottets ordförande utan av konungen, statsministern eller utrikesministern, utskottet fattade därvid inga beslut, utan dess ledamöter avgåvo endast personliga råd och Kungl. Maj:t bibehöll liksom hittills sin handlingsfrihet. Genom att utskottet och nämnden under riksdagstiden sammanföle garanterades starkare än för närvarande kontinuiteten hos riksdagens utrikespolitiska förtroendemän, samtidigt som en ansvarskännande samverkan mellan partierna i dylika frågor måhända kunde ytterligare befordras.

Fungerade sålunda utrikesutskottet i utrikesnämndens stad och ställe under riksdagen, återstår frågan om formerna för rådplägningen mellan riksdagarna. Man kan härvid tänka sig både att utrikesutskottet får förlängt mandat för denna uppgift till nästa riksdags början eller att en särskild delegation med den nuvarande utrikesnämndens namn tillsättes för samma tid och för samma ändamål. Det senare alternativet torde vara avgjort att föredraga. Sker valet som sig bör vid slutet av riksdagen, kan hänsyn tagas till eventuell ministärförändring under riksdagen, varigenom de av skiftet beroende partierna i motsats till vad för närvarande gäller kunna vidtaga de ändrade dispositioner i sin representation, som föranledas av förändringen i regeringsställningen.

Härvid torde det vara följdriktigast att föreskriva val av utrikesnämnd också vid slutet av urtima riksdag, även om utrikesutskott under denna icke behövt tillsättas. Föregås icke urtiman av en upplösning och skulle ingen regeringskris ha inträffat, vore visserligen valet rätt överflödigt, men å andra sidan innebär valakten ett så ringa besvär, att hänsyn därtill icke kan behöva tagas.

I händelse utrikesnämnden endast fungerade mellan riksdagarna och utrikesutskottet under riksdagarna övertog dennas rådplägende uppgift, kan visserligen rent teoretiskt den risken vara för handen, att personuppsättningarna i de båda delegationerna komme att bli skiftande och att den behöfliga kontinuiteten därigenom rubbas. All sannolikhet motsäger dock detta. Partierna ha eget intresse av att sörja för en viss stabilitet i sin representation och torde icke vilja dekapitera sig genom att exempelvis i utrikesutskottet invälja svagare representanter än som stå till buds. Inväljas olika personer i utskottet och nämnden utan att detta beror på ministärskifte eller annan yttre omständighet, torde detta ha sin grund i särskilda överväganden angående det lämpligaste företräddarskapet. De partier, som ha flera representanter i de båda institutionerna, kunna i alla händelser under riksdagen i fråga om något namn förändra sin uppsättning med hänsyn till fördelningen av övriga utskottsuppdrag utan att kontinuiteten vid utrikesärendenas beredande därigenom behöver utebliva.

I anslutning till vad vi ovan anfört hemställa vi,

att konstitutionsutskottet vid behandlingen av proposition nr 105 angående riksdagens arbetsformer ville taga i övervägande

dels att utrikesfrågorna erhålla en enhetligare handläggning i riksdagen därigenom att även de handelspolitiska frågorna enligt uttryckliga grundlagsföreskrifter behandlas av utrikesutskottet;

dels att i riksdagsordningen införas bestämmelser, reglerande vederbörande regeringsledamöters närvaro i utrikesutskottet;

dels att till utrikesutskottet under lagtima riksdagar överföras de uppgifter, som för närvarande tillhöra utrikesnämnden;

dels att utrikesnämnden endast fungerar för tiden mellan riksdagarna och att valet till densamma företages vid slutet av varje riksdag, lagtima såväl som urtima.

Till utskottet hemställes, att detta i händelse av bifall till dessa förslag eller något av desamma ville utarbета erforderlig text till grundlagsändringar.

Stockholm den 7 mars 1932.

Erik Nylander.

Emanuel Björck.

Fredrik Sandwall.

Birger Petersson.

