

Nr 13.

Av herr **Herlitz**, om intensifiering av utrikesnämndens verksamhet.

Med det förändrade världsläget har utrikespolitiken fått en långt större betydelse än förr. I det utsatta läge vårt land intager bliva de steg vi på detta område företaga ofta av den allra största betydelse för vår internationella ställning. Påtagligt är också utrikespolitikens intima sammanhang med våra inre förhållanden. De åtgärder, som vidtagas i vår inre politik, hava ofta nog påtagliga återverkningar på vårt utrikespolitiska läge och böra därför ses jämväl ur utrikespolitiska aspekter. Å andra sidan är det uppenbart, att utrikespolitiken — och särskilt våra överenskommelser med främmande makter — på ett avgörande sätt återverkar på vår inre politik och vårt ekonomiska liv.

Det framstår under dessa förhållanden som angelägnare än någonsin, att olika meningsriktningar få tillfälle att effektivt samverka vid utrikespolitikens gestaltning. Det är angeläget att olika synpunkter få bryta sig emot varandra, innan avgörandena träffas. Och det är tillika angeläget att om möjligt åstadkomma, att de olika meningsriktningarna samlas på gemensamma linjer. Vi måste göra vårt yttersta för att förebygga, att de olika politiska partierna slå in på olika utrikespolitiska linjer; ett litet land som vårt har svårt att bära den belastning en sådan splittring medför, särskilt i en tid av skarpa utrikespolitiska motsättningar.

Så länge vi hade en samlingsregering, var behovet icke brännande. Inom regeringsarbetets ram åstadkoms den önskvärda konfrontationen av olika meningar. Men förhållandet har blivit ett annat sedan vi övergått till det gamla regeringssystem, enligt vilket endast en meningsgrupp inom riksdagen är företrädd i regeringen.

Under dessa förhållanden är det till en början av vikt, att överenskommelser med främmande makter i väsentligt större omfattning än under krigsåren föreläggas riksdagen till godkännande. Så har också fr. o. m. 1946 skett. Men riksdagens behandling av traktater lämnar endast ett ringa utrymme för självständiga, aktiva insatser från dess sida. Då riksdagen har att pröva en traktat, gäller det endast att godkänna eller icke godkänna den. Och det senare kan blott i undantagsfall på allvar ifrågakomma. Ett avslag skulle — med den syn som nu för tiden i det internationella umgänget anlägges på traktatfrågor — oftast i och för sig innebära en belastning för riket, för vilken riksdagen icke gärna vill taga ansvaret. Riksdagens behandling av traktatfrågor är sålunda endast i ringa mån ägnad att till-

godose det uppställda önskemålet. Och med andra utrikesfrågor än traktatärenden har riksdagen endast undantagsvis att taga befattning.

Desto angelägnare är det att utrikesnämnden blir vad den bör vara.

Nämnden har för det första att mottaga informationer från regeringens sida om vad som förekommit på utrikespolitikens område. Detta är viktigt nog, men det är icke huvudsaken. Man tappar det väsentliga i utrikesnämndens uppgifter ur sikte, om man, som stundom synes vara fallet, anser allt gott och väl, om blott sådana informationer i tillräcklig omfattning lämnas till nämnden. Det som är angeläget är att göra allvar av det samråd som skall äga rum före avgörandet.

Härom stadgar för det första RF § 12, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga som riksdagen äger avgöra, kan, när »rikets intresse» kräver det, avslutas utan riksdagens godkännande, men att utrikesnämnden då skall få »tillfälle att yttra sig, innan överenskommelser ingås». Att detta krav på utrikesnämndens medverkan strängt fasthålls är särskilt angeläget nutilldags då många av de frågor, traktaterna avse, med hänsyn till de vidsträcktare maktbefogenheter regeringen förvärvat, ej längre i och för sig äro av den beskaffenhet att riksdagen »äger avgöra» dem. Härtill kommer att »rikets intresse» i väsentligt större utsträckning, än man förut tänkt sig, torde göra det nödvändigt att gå riksdagen förbi. Det torde vara ostridigt, att kravet på utrikesnämndens medverkan i dessa fall ofta åsidosatts under kriget och under tiden närmast därefter (se konstitutionsutskottets memorial 1944 nr 24 s. 13 ff., 1945 nr 19 s. 7 ff., första kammarens protokoll 14 juni 1946 s. 13 f., Brusewitz, Statsvetenskaplig tidskrift 1946 s. 76 f.). Det finnes dock, efter uttalanden i ämnet som gjorts av utrikesministern (första kammarens protokoll 14 juni 1946 s. 134 ff.), skäl att vänta, att praxis numera skall bättre ansluta sig till regeringsformens tydliga föreskrift.

Viktigare — men på samma gång lättare utsatt för misstolkning — är emellertid det avsevärt mera vittgående stadgandet om utrikesnämndens behörighet i RF § 54, där det heter, att rådplägning med utrikesnämnden »bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet». Det är framför allt på detta stadgandes tillämpning det kommer an, om en effektiv medverkan i utrikespolitiken av andra partier än det eller de i regeringen företrädda skall komma till stånd.

Vad regeringsformen kräver är i första hand, att inga utrikesärenden »av större vikt» avgöras utan att utrikesnämnden haft tillfälle att yttra sig. Vilka utrikesärenden som skola anses vara av större vikt, måste givetvis i sista hand bero av ett jämförelsevis subjektivt omdöme. Men en fast hållpunkt kan man otvivelaktigt finna. Med den betydelse utrikespolitiken nu har — ojämförligt större än på 1920- och 1930-talen — och med de täta omskiften som känneteckna den, måste frågor »av större vikt» förekomma

i en helt annan omfattning än förr. Om regeringsformens regler skola tillämpas efter samma grunder som förr, måste sålunda anledning numera förefinnas att sammankalla nämnden mycket ofta; i själva verket synes med hänsyn till nutida förhållanden ett ganska kontinuerligt samråd med nämnden vara vad regeringsformen påkallar.

Med det nu sagda sammanhänger en annan sak. Regeringsformen lägger vikt vid att utrikesnämnden får tillfälle till samråd »före avgörandet», d. v. s. »på ett stadium, då ett dylikt samråd kan hava någon inverkan på regeringens egna viktiga mått och steg» (konstitutionsutskottet 1917, cit. ur Brusewitz, Nordiska utrikesnämnder s. 73). Det naturliga synes sålunda vara, att den får tillfälle att dryfta de viktiga frågorna vid varje tillfälle då regeringen har att taga en ståndpunkt, som i själva verket blir avgörande. Det kan t. ex. vid traktatförhandlingar vara nödvändigt, att nämnden höres före meddelandet av instruktioner åt förhandlare och före andra under en förhandlings gång förekommande ståndpunktstaganden. Om nämnden icke får tillfälle till samråd förrän då Kungl. Maj:t står inför ett färdigt förhandlingsresultat, kunna omständigheterna ofta nog vara sådana, att dess handlingsfrihet faktiskt är lika beskuren som riksdagens vid behandlingen av propositioner i traktatfrågor. Betydelsen av en så beskaffad medverkan från utrikesnämndens sida blev 1930, i anledning av en anmärkning av konstitutionsutskottet, med skärpa understruken från riksdagshåll (se Brusewitz, a. a. s. 77 ff.). Om detta krav restes för 17 år sedan, kan det med så mycket större styrka resas nu, om man besinnar att de avgöranden vår utrikesledning nu till dags har att träffa ofta äro av mycket mera ingripande betydelse än t. ex. de förhandlingar om en allmän konvention om tullfred, som föranledde riksdagens reaktion 1930.

En utomstående kan icke äga något fullt säkert omdöme om i vad mån nu tillämpad praxis svarar mot vad man sålunda kunde förvänta. De från tidigare skeden härrörande uttalanden om praxis, som nått offentligheten (se Brusewitz, a. a. s. 125 ff.), få givetvis icke utan vidare tagas för goda såsom vittnesbörd om huru det nu tillgår. Men ganska säkra slutsatser kunna dragas av de för offentligheten tillgängliga upplysningarna om utrikesnämndens sammanträden. Så pass sällsynta som dessa varit (under åren 1942—45 5—8 om året), kan det icke gärna hava varit möjligt för nämnden att så noga, som här framhållits som önskvärt, följa utrikespolitiken. Då och då hava också till offentligheten kommit upplysningar, som klart belyst praxis. Sålunda anmärktes under riksdagsdebatten om kreditavtalet med Sovjetunionen i november 1946, att utrikesnämnden vid ett mycket viktigt stadium i förhandlingarna om detta avtal ställdes utanför, och detta förhållande blev vitsordat från regeringsbanken.

Om — såsom det sålunda är skäl att antaga — samråd med utrikesnämnden icke ägt rum i alla de frågor, som med fog kunnat betecknas som

varande »av större vikt», och om samrådet icke alltid ägt rum vid sådana tidpunkter att det kunnat utöva ett reellt inflytande på ärendenas behandling och i alltför stor omfattning ägt rum i efterhand, kan utan tvivel en ändring i praxis till bättre överensstämmelse med regeringsformens mening och den uppfattning, varåt riksdagsmajoriteten gav uttryck 1930, genomföras utan grundlagsändring. Med hänsyn till de misstolkningar, som oavlätligen ägt rum, kunde det emellertid ifrågasättas att i grundlagstexten giva ett klarare uttryck åt vad som avsetts med den. (Brusewitz anför a. a. s. 73, ett förslag till formulering, som i avseende på tidpunkten för nämndens hörande har ett bestämt företräde framför den gällande lydelsen.)

Om utrikesnämnden icke blivit vad man haft rätt att vänta av den, beror det emellertid icke enbart därpå att dess arbetsuppgifter blivit alltför begränsade. Stor uppmärksamhet måste också skänkas åt dess organisation och arbetsformer. Sedan länge överklagat är det — helt visst alltjämt bestående — förhållandet, att frågorna framläggas i ett sådant skick, att det icke är lätt för nämndens ledamöter att bilda sig en väl övervägd ståndpunkt, att överläggningarna icke alltid bliva så ingående som önskvärt vore, och att sålunda bakom nämndledamöternas ståndpunkttagande ofta icke kan ligga någon verklig egen övertygelse. Detta är betänkligt; utrikesnämndens behandling av ärendena leder då gärna till att riksdagens representanter finna sig föranlåtna att utan tillräcklig prövning böja sig för regeringens mening. Man kunde tänka sig att söka övervinna dessa olägenheter genom att i större utsträckning, än nu sker, på förhand utsända handlingar i de ärenden nämnden har att behandla; naturligt är emellertid att steg i sådan riktning möta betänkligheter med hänsyn till dessa ärendens ömtåliga karaktär. Däremot synes det vara ett naturligt steg till verksamhetens intensifiering, att längre tid användes till frågornas behandling. Särskilt ligger den utvägen nära till hands, att behandlingen av ett ärende utsträcker sig över två dagar: sedan ledamöterna vid det första tillfället orienterats i frågans läge, kunde ståndpunkttagandet äga rum vid det senare, sedan tillfälle mellan de båda sammanträdena erbjudits till inhämtande av upplysningar, konsultationer med sakkunniga samt samråd mellan enskilda ledamöter av nämnden och — i den mån tystnadsplikten ej hindrar det — med andra ledamöter av riksdagen.

Vill man åstadkomma, att utrikesnämndens arbete intensifieras, blir mera kontinuerligt, djupgående och omfattande, möta måhända svårigheter därutinnan att det i så fall icke kan väntas, att Konungen alltid skall kunna finna tid att leda nämndens förhandlingar. Men häri ligger intet verkligt hinder, då ju i Konungens frånvaro förhandlingarna kunna ledas av statsministern eller utrikesministern. Det kunde också ifrågakomma att öppna möjlighet för att på utrikesnämnden ankommande ärenden under vissa förutsättningar i stället handläggas av utrikesutskottet. Detta kan

emellertid icke gärna ske i den formen, att den ledning från regeringsmaktens sida, som är ett väsentligt element i utrikesnämndens konstruktion, uppgives. Vederbörande statsråds roll kan sålunda icke inskränkas till vad som enligt gällande rätt (RF § 37: 2) är deras funktion inom utrikesutskottet: att »meddela utskottet skriftliga och muntliga upplysningar».

I händelse av en intensifiering av utrikesnämndens verksamhet komme dess ledamöter att ägna en väsentligt större del av sin tid åt nämndens arbete. Det bleve då också naturligt, att de kände sig förbundna att i högre grad än nu alltid kan antagas ske, självständigt följa den utrikespolitiska utvecklingen för att bilda sig ett säkert omdöme om dem förelagda frågor.

Det bör till sist framhållas, att för de syften, som i det föregående utvecklats, utrikesnämnden med visst fog kan sägas vara för stor. Om man tänker sig ett mera kontinuerligt och ingående samråd mellan regeringen och nämnden, vinna de betänkligheter, som 1940 anfördes mot att lämna suppleanterna tillträde till nämndens förhandlingar, onekligen i styrka. Jag känner icke, i vilken utsträckning suppleanterna begagnat den rätt som härutinnan tillerkändes dem 1941. Det torde i varje fall kunna hävdas, att en krets av 32 personer är för stor för ett verkligt förtroligt och oförbehållsamt samråd. Otänkbart är det väl ej heller, att denna omständighet understundom kommit regeringen att undvika samråd med nämnden i sådana fall där ett sådant i och för sig varit önskvärt. Även sexton är ett ganska stort antal. Fasthåller man, att utrikesnämnden framför allt har betydelse som ett organ för samråd med de partier som ej äro representerade i regeringen, ledes man till den tanken, att nämnden i viss utsträckning skulle kunna överflytta funktioner, som tillkomma den, till en mindre delegation, där särskilt dessa partier borde vara representerade.

Åberopande vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville föranstalta att samråd med utrikesnämnden måtte äga rum i större omfattning än hittills skett, och för riksdagen framlägga förslag till sådana grundlagsändringar som för detta syfte kunna vara erforderliga.

Stockholm den 16 januari 1947.

Nils Herlitz.