

UTRIKESUTSKOTTET OCH HANDELSPOLITIKEN

Av HENRIK A. OLSSON

INTET utskott under vårt nuvarande riksdagsskick har väl genomgått en sådan metamorfos, som utrikesutskottet gjort under sin korta tillvaro från 1937. Som bekant har det samma ledamöter som utrikesnämnden, och dess öden ha på det intimaste förknippats med denna institution. Utskottet kom till vid en tidpunkt, då nämndens aktier stodo lägre än någonsin, och denna har nog merendels förblivit styvbarnet, som på vänsterhåll ej sällan setts med misstroagna blickar som speciellt instrument för regering och utrikesledning, ett uttryck för sluten diplomati och en hävstång för konungens personliga inflytande.

Men även utskottet har stundom kommit att bli en källa till bekymmer. Det hälsades väl på sin tid med högt spända förväntningar som en underpant på ett mera förtroendefullt samarbete mellan de båda statsmakterna, och då världsläget på 30-talet alltmera började skymma och de utrikespolitiska ärendena med detta tenderade att få ökad betydelse, framstod behovet särskilt starkt av ett speciellt beredningsorgan för hithörande frågor i riksdagen. Men förväntningarna skulle snart nog gäckas. I en situation, då krisen brutit ut och man ansåg dess insatser vara som mest av nöden, kom det, alla spådomar till trots, att stå arbetslöst. Under de sju riksdagarna under kriget från och med urtiman 1939 till och med riksdagen 1944 hänvisades ingen kungl. proposition till detsamma, och med undantag för tio motioner av Lindhagen 1940, vilka icke åsamkade utskottet mycket besvär, mottog det under hela nämnda tid endast tre motioner på remiss. Det var under sådana förhållanden regeringen började delgiva utskottet helt fristående utrikespolitiska upplysningar för att överhuvud taget hålla det vid liv. Men man har fortsatt denna praxis även under tider, då utskottet haft en ansenlig arbetsbörda, och anledningen till detta är, att kommunikationen

med utskottet ansetts bekvämare än med nämnden, då det förra arbetar under smidigare och mera informella förhållanden och nämnden dessutom måste sammankallas genom konseljbeslut.

Antytt förhållande innebär en mot grundlagen stridande utveckling, i det kompetensgränsen mellan utskott och nämnd i praxis suddats ut, då riksdagens beredningsorgan i mycket stor utsträckning kommit att usurpera de informativa befogenheter, som rättsligt höra utrikesnämnden till, vilket i sin tur medfört, att utskottet också i någon mån — och detta ävenledes på nämndens bekostnad — av regeringen anlåtats i konsultativt syfte.

Men även i ett annat hänseende har utskottet undergått en betydelsefull förändring. Under mellankrigstiden hänvisades propositioner angående handelsavtal till bevillningsutskottet på den grund, att de brukade innehålla bestämmelser rörande tullsatser. De utomordentliga förhållandena under världskriget nödvändiggjorde emellertid bl. a. en reglering av import och export, vilket framtvängde en ny typ av avtal, som oftast innefattade förpliktelser för parterna att utfärda licenser intill i varulistor angivna värden eller kvantiteter, kontingentavtal. Men då dessa icke plägade innehålla bestämmelser om tullsatser, kommo de icke att falla under bevillningsutskottets behörighet, varför de sedermera, i den mån de underställdes riksdagen, hänvisades till utrikesutskottet. Det är nämligen att märka, att handelstraktaterna under krigsåren gingo riksdagen förbi, såväl beroende på sekretesskäl som på det förhållandet, att de ämnen, som numera reglerades i avtalen, föllo under K. M:ts exklusiva kompetens. Av de mera än 150 handelstraktater, som under denna tid träffades, underställdes endast en riksdagen, nämligen överenskommelsen av den 7 april 1945 angående varu- och betalningsutbytet med Island, vilken dock remitterades till bevillningsutskottet.

Riksdagen var sålunda under världskriget de facto avkopplad från handelspolitiken, men efter krigets avslutning kunde vår folkförsörjning åter ges full offentlighet, och trots att avtalssystemet i princip icke torde ha undergått någon väsentlig förändring och trots att K. M:t alltfortfarande var herre över export och import, ämnen som huvudsakligen reglerades i avtalen, kommo dessa från och med 1946 att i stort antal åter underställas riksdagen och nu att beredas av utrikesutskottet, som alltmera erhöll karaktären av ett handelspolitiskt specialorgan.

Den utveckling, som här skisserats, har knappast av utrikesutskottets ledamöter hälsats med tillfredsställelse, då de merendels

torde stå ganska främmande för de ärenden det här gäller, vilka i allmänhet ha en mindre rent utrikespolitisk betoning men erfordra en sakkunskap, som i regel icke blir nöjaktigt tillgodosedd vid utskottsvalet. Berörda frågor ha icke ansetts vara »särskilt spännande» utan egentligen »ett jobb för kommersiella experter» (Rickard Lindström i MT d. 26/7 1948), men att det ändå gått skapligt får man med den citerade författaren tillskriva utskottets utpräglade benägenhet att tillkalla utomstående fackmän. Denna metod är ju ingalunda ovanlig i utskotten, men den har av utrikesutskottet tillämpats med en följdriktighet och i en utsträckning, som ställer allt annat i den vägen i skuggan.

För utskotten överhuvud har Tingsten 1934 (Sveriges riksdag) påpekat, att specialföredragningar i allmänhet ägt rum vid ett eller flera tillfällen under varje utskottssession. Bl. a. meddelar han, att lagutskottens protokoll omnämna »ett stort antal dylika», 5–10 per session. Som jämförelse kan då för en senare tid nämnas, att utrikesutskottet under femårsperioden 1946–1950 efter anmodan mottog 194 expertbesök, dvs. i genomsnitt 36 per år. De fördelades på respektive år med 69, 33, 48, 20 och 24. Dessa siffror avse emellertid icke endast specialföredragningar i samband med remitterade ärenden utan den totala insatsen av utomstående expertis och sålunda även meddelandet av helt självständiga informationer. De ganska talrika besöken av statsråd, främst av utrikes- och handelsministrarna, ha däremot icke inräknats.

I synnerhet ha naturligtvis experterna inbjudits för att som föredragande eller å annat sätt lämna sin medverkan vid handläggningen av kungl. propositioner, men de ha, som antytts, även anlåtats för upplysningar utan samband med något remissärende, och understundom ha de givit ledamöterna säkerligen högst nyttiga lektioner i diverse för utskottets verksamhet betydelsefulla ämnen, såsom då chefen för utrikesdepartementets handelsavdelning, envoyén Böök, den 26 februari 1948 orienterade om förandet av handelsförhandlingar och då handelsminister Gjöres någon månad senare (den 8 april) lämnade en redogörelse för de olika typer av handelsavtal, som vårt land ingått.

En av de första propositioner, som behandlades under ett större uppbåd av utomstående sakkunskap, var 1946: 196 angående Sveriges anslutning till Förenta Nationerna, varvid fackmän sju gånger anmodades infinna sig. Men det är framför allt då det gällt handelspolitiska frågor, utskottet haft behov av kompletterande expertis, och det absoluta rekordet innehas av propositionerna 1946 nr

350 och 351 angående de ryska handels- och kreditavtalen. Dessa behandlades under 11 (10) sammanträden, under vilka 38 expertbesök avlades. Hur det då kunde gå till, illustreras exempelvis av protokollet för den 30 oktober. Vid sammanträdet denna dag intogo direktören Kjellander och överingenjören Sjölin (Nydqvist och Holm), direktören Sahlin och överingenjören Nilsson (Motala verkstad), direktören Holm (Svenska järnvägsverkstäderna), handelsrådet Vinell och herr Swärd (Exportföreningen) jämte kammarskrivaren Wennersten (Industrikommissionen) plats i utskottet och lämnade upplysningar rörande de avsedda leveranserna av järnvägsmateriel till Sovjetunionen. Efter härpå följande debatt inträdde direktören Hamberg (SKF) och lämnade upplysningar rörande SKF:s synpunkter på det ryska avtalet, och till sist gav förste sekreteraren i utrikesdepartementet Hägglöf en redogörelse för ett under förhandlingarna inträffat incidensfall.

Bland experterna möta i allra första hand tjänstemän från utrikesdepartementet, men även handelsdepartementet har ej sällan företrätts samt kristidens kommissioner, nämnder och styrelser och deras avläggare liksom åtskilliga privata företag och organisationer. Vid några tillfällen har ett statsråd infunnit sig i spetsen för en hel liten stab av fackmän, och understundom har samme expert anlitats i så stor utsträckning, att han i realiteten, såsom Tingsten framhållit beträffande utskotten i gemen, kommit att intaga en ställning, som mera liknar en fast anställd utskottstjänstemans än en tillfällig föredragandes. Till det sagda må läggas, att även utrikesutskottet haft att tillgå intern expertis i vederbörande kanslipersonal. Sekreteraren och notarien, vilka med något undantag varit befattningshavare i utrikesdepartementet, ha nämligen också anlitats för föredragning av propositioner och i synnerhet av motioner, men det vill synas, som om detta skett i ganska måttlig omfattning.

Genom författningsändring 1921 ökades riksdagens befogenheter i traktatpolitiskt hänseende väsentligt, och grundlagsstiftarnas intentioner gingo otvetydigt ut på att säkerställa en sådan ordning, att den vidgade kompetensen även i faktiskt hänseende skulle kunna göras gällande. Det tillägg RF § 12 då erhöll, nämligen att i överenskommelse skulle intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall, anger detta. Det har emellertid visat sig, att redan under normala förhållanden ett direkt riksdagsinflytande på traktatpolitikens område — och detta gäller icke minst om handelsavtal — av förhandlingstekniska skäl icke kunnat upprätthållas i tillnärmelsevis den omfattning man 1921 räknade med. Hur

det i detta hänseende förhöll sig under världskriget, har ovan antytts. Riksdagens befattning med propositioner i handelspolitiska avtalsfrågor har sålunda blivit föga mera än en formalitet, då avtalen preliminärt ingåtts, redan innan de komma å riksdagens bord. Denna har därmed realiter hänvisats till blott delfående och efterhandskontroll, vilken senare dock kan vara av viss betydelse för framtida förhandlingspraxis. Utrikesutskottets ställning är ungefärligen densamma som dess huvudmans.

Särskilt två förhållanden under senare år ha ytterligare understrukit riksdagens ogynnsamma belägenhet beträffande handelspolitiska frågor. Dels har man nämligen sett sig nödsakad att av flera skäl sätta överenskommelserna provisoriskt i kraft, innan de underställas riksdagen, och dels har den nya avtalskonstruktion, som med ramavtalen började komma i bruk 1947, föranlett en stark minskning av antalet hithörande propositioner. Systemet har nämligen medfört, att väl de intetsägande huvudavtalen, ramavtalen, underställas riksdagen men i allmänhet icke de varulistor, s. k. sekundära kontingentavtal, vilka utgöra avtalskomplexets centrala del och ange varuutbytets volym och sammansättning. Dessa varulistor pläga emellertid meddelas utskottet.

Det är ju naturligt, att det arbete utrikesutskottet lägger ned på en handelspolitisk proposition väsentligen är beroende av ärendets vikt, men det kan förefalla anmärkningsvärt, att utskottet i den utsträckning som skett kunnat avverka en dylik efter realbehandling å endast ett sammanträde, och exempel finnas på att till och med två propositioner under samma tid hunnit passera utskottet. Detta har föranlett en kommentator att fälla det hårda omdömet, att det uppenbarligen i fråga om flertalet handelsavtal åtnöjt sig med att konstatera deras innebörd, medan verklig realbehandling blott ägnats principiellt viktiga handelsöverenskommelser.

Skall ett sammanfattande omdöme vedervågas angående utrikesutskottets befattning med handelspolitiken, torde man kunna säga, att det från dess sida knappast som regel är fråga om en beredning i ordets stränga bemärkelse av kungl. förslag angående handelsavtal, dvs. icke om en utredande verksamhet, som avser att underlätta en saklig handläggning i kamrarna. Utskottets utlåtanden i anledning av propositioner i hithörande frågor ha i allmänhet varit ytterst summariska. De ha stundom upptagit blott några rader och ofta avfattats efter ett obetydligt varierat formulär. Men detta förhållande har framtvingsats av sakens natur, som kommit utskottet att här framstå mindre som beredningsorgan men desto mera som

handelspolitiskt kontrollorgan, och för dess verksamhet som sådant äro förutsättningarna vida mera gynnsamma.

Det utomordentliga uppbådet av utomstående expertis i förening med den relativa konstanten av utskottets sammansättning synes ha bidragit till att dess ledamöter med tiden blivit något av fackmän även på detta område, vilket också angivits som ett önskemål. Och har beredningsarbetet under trycket av övermäktiga omständigheter icke blivit, vad det bort, torde värdet av den handelspolitiska kontrollen icke böra underskattas. Om ett remissärende ej sällan snabbbehandlats å ett eller annat sammanträde, får detta stundom sin förklaring av att utskottet dessförinnan genom specialföredragning satts i tillfälle att taga kännedom om detsamma under pågående förhandlingar med främmande makt eller också sedan dessa slutförts eller båda delarna. I vilken utsträckning så skett, kan här icke utredas, men en genomgång av protokollen ger intryck av att utskottet såväl genom särskilda meddelanden som genom allmänna orienteringar hållits å jour med utvecklingen av våra handelspolitiska relationer. Hur här kan förfaras i en viktigare avtalsfråga, skall belysas med ett exempel.

Den 13 februari 1947 lämnade utrikesministern, biträdd av envoyén Sohlman, en redogörelse för de då pågående svensk-polska handelsförhandlingarna. Sedan dessa avslutats, infunno sig den 11 mars utrikes- och handelsministrarna, åtföljda av tre experter, var-efter det avtal, som samma dag godkäfts av K. M:t, ur olika aspekter granskades av dessa. Handelsministern lämnade därpå vissa kompletterande upplysningar, medan utrikesministern avslutade med att sammanfattningsvis återge regeringens synpunkter. Slutligen behandlades under sammanträden den 25/4, 30/4 och 6/5 med biträde av sju fackmän K. M:ts proposition nr 217 rörande samma avtal. Detta ingående förfarande kan dock icke anses som representativt.