

UTRIKESNÄMNDENS PROBLEMATIK

Ett à propos till författningsutredningens förslag

Av lektorn fil. dr HENRIK A. OLSSON

Utrikesnämnden, som tillkom 1921, är att betrakta som en förbättrad och moderniserad upplaga av sin föregångare, det hemliga utskottet. Den är i utrikespolitiska ärenden ett kontaktorgan mellan statsmakterna och har som sådant tillagts två huvuduppgifter: Dess ledamöter lämna sina råd i förekommande frågor, och de skola mottaga informationer icke blott angående dessa utan även angående läget i stort, i den mån detta för vårt land är av betydelse. Tystnadsplikt kan väl i speciella fall åläggas av ordföranden, d. v. s. av konungen eller av dennes ersättare stats- eller utrikesministern, men i övrigt äro ledamöterna endast ålagda en allmän varsamhetsplikt. Denna är konstruerad med tanke på en försiktig information till riksdagen: till kamrarna, partigrupperna, förtroenderåden och enskilda ledamöter.

Rådplägning med nämnden »bör» enligt RF § 54 äga rum i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet. Trots paragrafens avfattning måste den anses innebära ett åläggande att höra nämnden, för så vitt icke regeringen av tidsnöd är förhindrad att göra detta. Åläggan-

det gäller icke blott konseljären utan även sådana, som handläggas i ministeriell väg, förutsatt i båda fallen att det rör sig om frågor av större vikt. Tilläggas bör, att konsultationen skall ske på ett sådant stadium, att den blir meningsfull, alltså inte så sent, att regeringens händer de facto äro bundna. Möjligheten för denna måste nämligen alltid stå öppen vid konfrontation med nämnden att rygga eller modifiera en ståndpunkt, om så skulle anses önskvärt med anledning av det förda meningsutbytet.

Författningsutredningen förutsätter, att utrikesnämnden skall bibehållas som riksdagens organ för det närmare samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, men den föreslår dock i gällande föreskrifter åtskilliga justeringar.¹ Nu föreskriver RF § 54 nämndens hörande endast, då särskilda ärenden av visst slag

¹. Följande förkortningar användas i texten nedan: RF = regeringsformen, FRF = utredningens förslag till regeringsform, RO = riksdagsordningen, FRO = utredningens förslag till riksdagsordning. Hänvisningar till FRF och FRO avse enkammaralternativet.

(av större vikt) föreligga, men åtnöjer sig beträffande de allmänna utrikespolitiska förhållandena med att ålägga utrikesministern att på detta område lämna ledamöterna en fortlöpande information. Utredningen går här något längre, och i anslutning till rådande praxis stadgar FRF kap. 4: 6, att regeringen skall, så ofta omständigheterna det föranleda, med nämnden »dryfta det allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska läget».

Vissa brister i ledamöternas information rörande speciella frågor före sammanträde ha under årens lopp varit ett tacksamt objekt för kritiken, och från nämndhåll gjordes en gång det öppenhjärtiga erkännandet, att man vid förhandlingarna, »för att använda ett något vulgärt uttryckssätt, ofta [är] ganska bakom flötet» (Åkerberg, FK 1936). Det rör sig emellertid här om komplicerade förhållanden, och påtalade brister få naturligtvis icke utan vidare tillskrivas försummelser från utrikesledningens sida. Utrikesministern har också (AK 1953) förklarat sig fullt beredd att på vad honom ankommer söka i större utsträckning tillmötesgå önskemålen om en bättre ordning. Även författningsutredningen har haft uppmärksamheten fäst på denna fråga, och medan det nu i RF § 54 blott heter, att då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas, stadgar FRF kap. 4: 6: »I ärende vari rådpläging med näm-

den skall äga rum skola nämndens ledamöter, där så ske kan, i förväg få del av alla upplysningar av betydelse.»

Av intresse är vidare utredningens förslag att förenkla formerna för nämndens sammankallande. Enligt dess mening bör nämligen befogenheten att kalla tillkomma enskilt statsråd, i första hand utrikesministern, medan enligt gällande ordning kallelse beslutas av konungen i konselj efter utrikesministerns föredragning.

Ledamöterna av det 1937 inrättade utrikesutskottet äro, som bekant, tillika ledamöter av utrikesnämnden, och suppleanterna i det förra tjänstgöra även i den senare. De båda institutionerna äro sålunda, har det sagts, förenade »i ett slags siamesiskt tvillingäktenskap», som oupplösligt binder dem samman men ändock låter dem verka som skilda organ (Axel Bruswitz). Den personella gemenskapen har emellertid — såsom befarats — kommit åtskillig oklarhet och förvirring åstad. Den har medfört, att bägges profiler i mycket förlorat sin skärpa, då bl. a. utskottet i praxis i viss utsträckning kommit att fungera som ett med nämnden konkurrerande allmänt utrikespolitiskt informationsorgan. Det är därför anledning att understryka, att vi trots identiteten i sammansättning och trots viss gemenskap i övrigt dock i utskott och nämnd ha tvenne skilda institutioner med i huvudsak helt olika uppgifter och ställning. Näm-

dens särart framträder däri, att dess ledamöter äro konungens rådgivare i speciella frågor, att de som sådana kunna träda i funktion även under tid, då riksdagen icke är samlad, samt att förhandlingarna ledas av en av grundlagen förordnad ordförande. Men under sådant förhållande är det naturligtvis omöjligt att utan vidare extendera för utskotten gällande regler att avse även nämnden. Författningsutredningen har dock i ett par fall vågat sig på detta och tydligen förutsatt, att dessa stadganden eo ipso ha giltighet också för nämndens vidkommande. Några påpekanden om detta har man dock gjort i motiverna för att fästa tillämparens uppmärksamhet på vad man till synes ansett vara ett självklart faktum.

I kommentaren till FRF kap. 4: 7, vilken handlar om utrikesnämndens sammansättning m. m., anför utredningen, att det icke synes erforderligt att för nämndens vidkommande till särskild reglering upptaga de ämnen, varom bestämmelser meddelats i RO § 49 första och andra styckena. »De för utrikesutskottet gällande reglerna i nämnda hänseenden blir direkt tillämpliga även i fråga om nämnden.» Detta är riktigt, jämnt så långt slutsatser kunna dragas ur FRF kap. 4: 7 st. 1: »Utrikesnämnden består av ledamöterna i riksdagens utrikesutskott.» Men nuvarande RO har å anført ställe gått längre. Den har nämligen ansett det nödvändigt att

särskilt för nämndens del ange den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, vilket skett genom uttrycklig hänvisning till för utskotten gällande bestämmelser. Författningsutredningen däremot har inskränkt sig till att i motiverna göra ett motsvarande påpekande, vilket ur lagteknisk synpunkt icke är tillfredsställande. Dessutom tillfogar den *som en anvisning för nämnden*, att i enlighet med nuvarande praxis suppleanterna i utskotten böra få närvara vid utskottssammanträde, även då de icke tjänstgöra som ledamöter! Till detta skall endast påpekas, att det dock funnits en tid, åren 1937—1941, då de gemensamma suppleanterna icke intogo samma ställning i utrikesutskott och nämnd.

Utredningen anser, att ledamot och suppleant i utrikesnämnden böra, i likhet med vad nu gäller, avge försäkran om att iakttaga tystnadsplikt. Ett stadgande av denna innebörd finnes nu i RO § 49 st. 5, men utredningen finner en uttrycklig bestämmelse härom i grundlag icke vara erforderlig. Men var har man då tänkt sig densamma? Det kan icke vara annorstädes än i den nya riksdagsordningen, då det i en föreslagen tilläggsbestämmelse under kap. 3: 16, avseende riksdagens utskott, heter: »Ledamot skall avge försäkran om att iakttaga tystnadsplikt.» För nämndens del är dock denna föreskrift icke tillämplig, då härför hade fordrats en hänvisning i grundlagstexten. Man ob-

serverar också, att medan RO § 49 talar om »ledamot av nämnden, så ock suppleant», utredningen anser det tillräckligt att endast nämna den förre.

I enumerationen av de ständiga utskotten i FRF kap. 6: 11 återfinnes icke utrikesnämnden, och den kan icke heller falla under annan utskottskategori, men den distinktion, som lagtexten gör, upprätthålles icke i motivdelens utredningar, där såsom visats regler rörande *ett* riksdagens organ automatiskt anses tillämpliga på annat av artskild karaktär.²

Det finns säkert anledning att mottaga vissa av författningsutredningens förslag på här avsedda område med tillfredsställelse. Någon större eller mera genomgripande betydelse för utrikesnämndens ställning ha de dock icke, och man kan inte undertrycka frågan, varpå det har berott, att utredningen tagit med så lätt och varsam hand på hithörande spörsmål. Orsaken härtill känna vi ej. Kanske få vi se den i utredningsarbetets gigantiska omfattning, som helt naturligt medfört, att varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet, som ett mera begränsat uppdrag hade möjliggjort. »Med tillämpning av vanliga regler för utredningar

². I ovanstående redovisning har jag icke berört utredningens förslag ang. viss sänkning av antalet ledamöter och suppleanter i nämnden. För detta hänvisas till framst. nedan.

hade här funnits uppgifter för ett stort antal specialkommittéer och en sammanlagd betänkandevolym på tiotusentals sidor hade ingalunda framstått som anmärkningsvärd» (SOU 1963: 17, s. 31). Men orsaken kan också vara en annan, nämligen den, att utredningen funnit allt i väsentligt hänseende vara väl beställt. Hur det förhåller sig med detta, skall jag försöka ge en bild av i det följande. Härmed komma vi in på vad som under fyra decennier framstått som utrikesnämndens kardinalproblem, på dess storlek och på antalet av dem som äro berättigade att närvara vid dess sammanträden.

Vid nämndens konstruktion har man haft att taga hänsyn till två varandra motsatta principer — till kravet på sekretess men jämväl också till kravet på offentlighet. Den helt slutna utrikespolitiken är i vår tid lika omöjlig som sin motsats, varför grundlagsstiftaren här ställts inför ett besvärligt avvägningsproblem. Hithörande ärenden äro ej sällan av sådan natur, att deras dryftande inför öppna dörrar kan få högst menliga verkningar, medan å andra sidan ett legitimt allmänintresse kräver insyn och kontroll så långt görligt även här.

Utvecklingen alltsedan 1921 kan karakteriseras så, att medan under de första åren sekretesskravet blev i hög grad tillgodosett, offentlighetskravet med tiden vunnit ett allt större beaktande. Detta visar sig i de förändringar som skett beträf-

fande tillträdesrätten till nämndens förhandlingar. Enligt de ursprungliga bestämmelserna ägde suppleant närvara vid dessa, endast då ledighet inträffat genom att ledamot avgått ur riksdagen eller utnämnts till statsråd. Genom grundlagsändring 1933 öppnades möjlighet att inkalla ersättare även vid tillfälligt förfall, och 1941 tog man steget fullt ut, då suppleant detta år bereddes tillfälle att närvara vid nämnds-sammanträde, oaktat han ej inkallats till tjänstgöring, detta i överensstämmelse med rådande praxis inom utskotten. Detta innebar, att därmed 32 riksdagsledamöter i stället för såsom tidigare 16 äger närvara vid förhandlingarna, men till detta kommer ett antal andra personer. Förutom konungen ha vi alltid att räkna med några ledamöter av statsrådet. Under senare år torde kabinettssekreteraren ständigt ha erhållit kallelse, och dessutom är alltid en protokollförare samt sedan 1953 två stenografer tillstädes, varför det är möjligt, att de vid ett sammanträde närvarande kunna uppgå till ett fyrtiotal. Detta är ju ett orimligt förhållande, och försök ha också — ehuru utan framgång — gjorts att få en annan och bättre ordning till stånd. Man har emellertid ett starkt intryck av att positionerna i denna fråga under 40- och 50-talen varit låsta och att det icke varit praktisk politik att yrka någon begränsning av suppleanternas tillträdesrätt eller någon minskning av utrikesnämndens storlek.

En punkt i utredningens förslag måste emellertid i detta samband särskilt beaktas. Man har förordat en nedsättning av nämndens ledamotsantal till 13 med ett motsvarande antal suppleanter. Märkligt är dock, att inte ett ord om betydelsen av detta anföres i motiverna, där man nöjer sig med ett enkelt konstaterande av faktum. Detta antyder, att reduceringen knappast företagits av omtanke om nämndens förmåga att funktionera, utan att den har annan orsak. Denna torde vi ha att söka i sammankopplingen med utrikesutskottet, som enligt FRO kap. 5: 6 st. 2 likaledes skall bestå av 13 ledamöter, vilket antal även angivits för flera andra utskott. Reformen på denna punkt för utrikesnämndens del är alltså att uppfatta endast som en reflex av de förändringar, som vidtagits i utskottsorganisationen. Givetvis innebär den ett steg i rätt riktning, men man har all anledning betvivla, att den är tillräcklig för att gynnsamt och på ett avgörande sätt kunna påverka nämndens faktiska ställning, då den ändå medger, att c:a 30 personer, bortsett från regeringens representanter, kunna infinna sig vid överläggningarna.

Nämnden har vid ett tillfälle kallats en »krisinstitution». Detta är inte bara en tillspetsad formulering. Den röjer också en god portion sanning. Om nämnden under utrikespolitisk stiltje förmår väl rykta sitt värv, säger oss detta mycket litet. Det är under högspända tider och i

allvarsmättade lägen, dess insatser som kontaktorgan och för en samling över dagspolitiken äro som mest av nöden. Men har den lyckats med detta? Att fullt rättvisande besvara denna fråga inom ramen för min framställning här är naturligtvis inte möjligt. Jag åtnöjer mig med en hänvisning till vissa förhållanden under tiden närmast före och under världskriget.

År 1937 hade utrikesnämnden endast 4 sammanträden. Men 1938 sköt kurvan brant i höjden och anger för 1939 21 och för 1940 20 sammankomster. Därefter föll den lika brant och nådde ett bottenläge 1942, då nämnden blott var samlad 5 gånger. Under de båda följande krigsåren var siffran 7. Detta är en händelse, som ser ut som en tanke, och sambandet med 1941 års reform är uppenbar, vilket bestyrkes av ett uttalande till förf. av förutvarande utrikesministern Günther. Jag har avtryckt det å annat ställe men meddelar det även här.

Günther understryker, att utrikesärendena under kriget ofta voro av så ömtålig karaktär, »att det ansågs olämpligt att diskutera dem utanför regeringens krets med hänsyn till risken att den nödvändiga sekretessen eljest skulle äventyras. Detta gav anledning till en viss betänksamhet från regeringens sida, då det gällde UN:s sammankallande i allvarliga lägen, och förklarar, att detta stundom skedde i efterhand. Dessa förhållanden markerades än mera, då genom 1941 års reform

suppleanterna erhöilo tillträde till nämndens sammanträden, även då de ej voro inkallade till tjänstgöring. Den starka nedgång i antalet sammanträden, som snart nog inträdde under kriget, är sålunda — åtminstone i viss mån — beroende på den ställning, som kom suppleanterna till del.»

Till ovanstående skall jag endast foga den kommentaren, att man av nämndens undanskjutande icke får draga slutsatsen, att kontakten i utrikesfrågor mellan regering och riksdag i motsvarande grad skulle ha minskats. De demokratiska partiledarna sutto ju alla i regeringen, och statsrådsberedningen torde därmed de facto denna tid kunna karakteriseras som ett de båda statsmakternas samarbetsorgan framför andra.

Utrikesnämnden tycks emellertid också under efterkrigstiden icke ha fungerat alldeles så, som grundlagen förutsätter. Den har liksom tidigare mött en viss konkurrens från annat håll, och i detta hänseende förtjänar uppmärksamheten att särskilt riktas på partiledarkonferenserna. Om dessa lämnas en del uppgifter i en undersökning, vilken 1963 publicerades i Statsvetenskaplig Tidskrift av I. Amilon. Denne meddelar, att utrikespolitiska ämnen klart dominera de löpande konferenserna, vilka merendels bruka bestå av endast c:a 10 à 12 personer och vilka visat sig kunna fylla högt ställda krav på diskretion. Stundom ha de också kallats »ett surrogat för

utrikesnämnden». I vilken utsträckning intrång på dennas område verkligen ägt rum är emellertid ovisst, då vi föga veta om arten av de ärenden, som pläga föreläggas konferenserna.

Amlon avslutar sin framställning med att anföra några uttalanden av partiledarna, vilka i detta samband ha ett stort intresse. Statsministern håller före, att konferenserna utgöra ett smidigt organ för kommunikation med riksdagsledamöterna och för utrikespolitiken. Centerpartiledaren accepterar dem som substitut för utrikesnämnden »i brådskande fall». Folkpartiets ordförande framhåller mera allmänt, att de förhindra, att oppositionen ställes utanför viktiga avgöranden, medan högerledaren understryker, att de ge möjlighet att uppnå enighet i utrikespolitiska och icke partipolitiska frågor.

På varje institution är man berättigad ställa kravet, att den skall vara inrättad på bästa sätt för att kunna fylla sitt syfte. Den föregående framställningen torde emellertid ha visat, att utrikesnämndens konstruktion är behäftad med all-

varliga brister, vilka under en tid, då dess viktiga tjänster som mest voro påkallade, starkt hämmade dess verksamhet. Utredningens förslag innebär ju en viss förbättring, men det torde icke vara tillräckligt för att nämnden som »*krisorgan*» i fortsättningen skall kunna spela den roll, som tillämnats den. Sannolikt blir det väl så, om vi på nytt drivas in i ett farofyllt läge, att den åter skjutes åt sidan, men då torde partiledarkonferenserna stå redo att träda i dess ställe.

Det har visat sig svårt att bemästra det utrikespolitiska kontaktproblemet, men nu, då en genomgripande författningsreform är förestående, borde förutsättningarna vara bättre för den mera djupgående reform, som i beredskapssyfte måste företas även på detta område. Utvecklingen synes anvisa oss två alternativ: antingen en utbyggnad av partiledarkonferenserna till utrikespolitiska samarbetsorgan i nämndens ställe eller en ändamålsenligare organisation av den senare så, att vi i densamma få se ett rationellt och livskraftigt författningsinstitut. En halvmesyr vore däremot att beklaga.