

UTRIKESNÄMND

ELLER UTRIKESUTSKOTT?

ETT LIBERALT DILEMMA I FÖRFATTNINGS- HISTORISK BELYSNING

Av professor FREDRIK LAGERROTH, Lund

FÖR svensk politisk självstyrelse har alltsedan riksdagens första tillkomst dess maktställning och sammansättning varit — det ligger i sakens natur — av lika stor betydelse. En riksförsamling, som är allena maktägande men ej inrymmer representanter för folkets breda lager, kan lika litet konstituera en demokrati som en, som rekryteras genom allmän rösträtt men saknar viktiga rättsliga befogenheter. Också har, så länge en svensk författningshistoria existerat, det konstitutionella maktodelningsproblemet och det sociala representationsproblemet i lika grad fångat författningshistorikernas uppmärksamhet.

Till en representativ demokratis nödvändiga rekvisita höra emellertid även sådana former för riksförsamlingens överläggningar och beslut, som garantera, att de senare bliva ett sant uttryck för dess verkliga mening. Annars hinner den legala demokratierna icke utöver skenkonstitutionalismens stadium. För den svenska riksdagen har dess organisation, vad man rätteligen bör kalla riksdagsskicket, varit en lika viktig angelägenhet som dess maktställning och sammansättning. Dock har den av historikerna mera iakttagits ur teknisk än principiell synpunkt. Knappast har den setts i sekulärt perspektiv.

Under svensk författningsutveckling ha två principer tävlat med varandra om rätten att prägla riksdagsskicket. Osökt kan man kalla dem den gustavianska och den frihetstida. Också kan man med tanke på de riksdagsordningar, vari de var för sig mest stilrent utgestaltats, tala om 1617 och 1723 års idéer. Den förra principen går ut på att riksdagen, i plena eller i utskott, förhand-

lar och beslutar under konungens ledning. Enligt den senare utgör riksdagen en inom sig fast sluten enhet, som endast som sådan träder i en alltigenom opersonlig relation till konungen. Principerna ha först turvis innehaft makten för att 1809 förenas i en oorganisk kompromiss. Den frihetstida principen tog därvid lejonparten, men vad den gustavianska fick behålla var betydelsefullt nog för att här kunna påkalla en stunds uppmärksamhet.

Det förslag till riksdagsordning, Gustav II Adolf framlade för 1617 års riksdag, har historieforskningen av rädsla för ett anakronistiskt betraktelsesätt bedömt alltför välvilligt ur konstitutionell synpunkt. I själva verket betecknar den en reaktion mot en rätt framskriden konstitutionell ordning av motsatt typ. Karl IX hade efterhand ställt de personliga förhandlingarna mellan konung och ständer på avskrivning och tillåtit de senare att under inbördes samarbete lägga grundvalarna till den organisation av gemensamma utskott, som sedan oberoende av om vi haft ständsrepresentation eller tvåkammerssystem förblivit karakteristisk för svensk riksdag och skänkt den dess stora självständighet gentemot regeringen. Gustav Adolf åter räknar i nämnda förslag icke med att ständerna sammanträffa annorstädes än å rikssalen, fordrar av dem separata svar på de kungliga propositionerna och bjuder dem muntligen försvara desamma under gemensamma överläggningar inför konungen. Man har också underskattat syftningen i de yrkanden, som från ofrälse håll göras om att nya svar skulle få avges skriftligen. Därigenom skulle ju de fyra ständerna fått tillfälle att ostört jämkta svaren efter varandra, tills enighet vore uppnådd, och udden brutits av konungens ifrågasatta rätt att godtaga det svar, han fann bäst. Man kan icke heller underlåta att förvåna sig över att konungen, när han godtager de yrkade förändringarna, ändock underlåter att utfärda det reviderade förslaget som lag. Faktum är att Axel Oxenstierna praktiserar desamma oförändrat för att kujonera ständerna de år han har den inställningen.

Den starka maktställning, den svenska riksdagen uppnått redan under 1600-talet, har den tillkämpat sig under emancipation från Gustav Adolfs riksdagsordning och under fortsatt utbyggande av de redan före hans tid grundlagda gemensamma utskotten. Ej ens den karolinska tiden betecknar någon rubbning av denna utveckling. Personligen var Karl XI för blyg för att kunna övertaga Gustav Adolfs roll. De ingripanden i ständens förhandlingar,

han tillåtit sig, voro alltför spasmodiska för att åstadkomma någon varaktig skada. Så behövde den ingående frihetstiden endast utveckla och kodifiera principer, som 1600-talet knäsat. De förslag, konungen ville framlägga för ständerna, måste enligt 1723 års RO alla vara med råds råde utfärdade och behörigen kontraherade. Det personliga mötet mellan konung och ständer på rikssalen, som även frihetstiden tillstodde, hade endast ceremoniell karaktär. Och de tyskfödde kungarna hade icke möjlighet ens på denna väg inverka på ständerna. De tego i tronstolen lika väl som Karl XI.

Av den andre Gustav tog den tredje de metoder i arv, som han använde för att behärska ständer, som han ej kunnat beröva alla legala befogenheter. Han har konsekventare utvecklat dem, men förvanskat dem har han icke. Det anakronistiska i hans åtgärd att 1778 återuppliva 1617 års RO får icke dömas för hårt. Sagda riksdagsordning var otidsenlig redan vid sin tillkomst, och de medel, man hittade på 1778 för att förebygga att konungen drog för stor vinst av ståndssplittningen — mellan stånden växlade protokollsutdrag — voro icke mer komplicerade än att de redan kunna ha föresvävat 1617 års ständer som surrogat för de gemensamma utskott, de ej mer fingo använda sig av. Först därutinnan har Gustav III velat gå längre än Gustav Adolf att de viktigaste propositionerna skulle besvaras av stånden omedelbart inför honom på rikssalen, utan att dessförinnan ens en omgång separata ståndsförhandlingar under sedvanliga talmäns ordförandeskap skulle vara lovlige. Då sådant icke lyckades honom utom 1772 och 1789, har han fallit tillbaka på det av honom ledda hemliga utskottet såsom en central för hela riksdagsarbetet. Också för ett sådant ordförandeskap kunde han åberopa prejudikat från Gustav Adolfs dagar.

Vad här kallats den gustavianska principen hade 1809 icke förlorat sin aktualitet. Tvärtom kan man säga att det är om den striden då står. Inför tanken att i föreliggande situation ändra riksdagens sammansättning har man överlag resignerat. I den konstitutionella maktdelningsfrågan rådde ingen principiell skillnad mellan interimregering och konstitutionsutskott. Vad som gjorde det förras bud i författningsfrågan, det Håkanssonska förslaget, så osympatiskt för det senare var att det behärskades av 1617 års idéer. Ett hemligt, av konungen lett utskott hade icke blott gjorts till främsta utredningsorgan utan också fått sig till-

erkänd rollen av medlare mellan stånden i vissa finansfrågor. Och bevillningsfrågor kunde till sist avgöras i plenum plenorum på rikssalen under konungens ordförandeskap.

På dessa den legitima royauténs pretentioner följer som en vass replik bestämmelsen i 1809 års RF § 55, att riksens ständer icke må i konungens närvaro över något ämne besluta och att deras utskott i gemen icke kunna inför konungen hålla några överläggningar. Frigjort från kungligt inflytande kom utskottsväsendet att åter antaga den frihetstida typen. Rimligtvis ökas dess konstitutionella betydelse av att de sex ständiga utskott, som redan i regeringsformen konstituerats, svara mot ständernas olika grundlagsenliga befogenheter och icke, såsom till en del varit fallet med de utskott, som sedvanerättsligt uppvuxit i hägnen av 1723 års RO, mot det kungliga kansliets ur sakliga synpunkter från varandra avskilda expeditioner.

Helt ha dock icke det nya statskicketets grundläggare kastat 1617 års idéer överbord. De ha berett dem ett par reservationer. Mindre förvånar att konungen enligt 1810 års RO möter ständerna på rikssalen vid riksdagens öppnande och avslutning och därvid har möjlighet att tala till dem. Ett sådant skattande åt det ceremoniella förekom ju också under frihetstiden. Rent ceremoniell karaktär ha ock de talrika, först 1933 helt avskaffade möten mellan konung och ständer på rikssalen, vari lagstiftningsarbetet i de flesta fall mynnar ut. Mera underlig och mindre ofarlig ter sig däremot bestämmelsen i RF § 54 att ständerna, när konungen så önskar, utvälja ett utskott, med vilket han kan överlägga i ärenden, som ej tillhöra annat utskotts befattning och han prövar böra hemliga hållas. Säkerligen har man ansett ett undantag från den i RF § 55 uttalade principen mindre vådlig, då den blott avser överläggning och därur framsprungna yttranden men icke beslut.

* * *

Huru har det nu under den fortsatta utvecklingen gått med bestämmelser, som från början haft karaktär av medgivanden åt en gången tids åskådning? Ha de förlorat i betydelse allt efter hand som avståndet ökats mellan den tid, som är inne, och den, av vilken den gustavianska principen är ett barn. Eller har en reaktion till deras förmån ägt rum?

Mot förmodan är det senare alternativet riktigt. Bestämmelser,

som ovan betecknats som reservationer, ha två gånger om visat sig expansiva och det på tillskyndan av det parti, som det närmast tillkommit att slå vakt om konstitutionalismens principer.

Första gången något sådan inträffade var under Karl Johans-tiden, då liberalerna, inspirerade av den för sina »brittiska» sympatier kände F. B. von Schwerin, sökte till det trontal, konungen håller vid riksdagens öppnande, anknyta en adressdebatt, varunder »ministärens» politik skulle efter stora linjer kritiseras av »oppositionen». De skiftande försöken ebbade efter hand ut, då man kom till insikt om att kritiken med hänsyn till att trontalet icke är kontrasierat skulle rättsligt sett rikta sig mot konungens person och därigenom arbeta det personliga regementet i händerna. I bästa fall skulle den föregripa den omsorgsfulla granskning av regeringens åtgärder, RF § 107 ålagt konstitutionsutskottet. Försöken att på sådant sätt utbygga den tillsynes menlösa § 26, nu § 34, i riksdagsordningen omnämnes här allenast för att ge nödig relief åt vad i vår tid inträffat.

Vid 1916 års riksdag väcktes av socialdemokrater förslag om utökande av våra ständiga utskott med ett utrikesutskott. Naturligt nog uppfattade högern genast en sådan institution som en gengångare från frihetstiden och sade resolut nej. De liberala åter, vilkas ledare presiderade i konstitutionsutskottet, sökte sig, strax åtföljda även av det socialdemokratiska partiet, fram på en reformlinje, som öppnade möjligheter att med desavouerande av ett tidevarv, de sällan våga erkänna sin frändskap med, skapa något som på en gång var nytt och bevarade kontinuiteten med vad som redan fanns. Hemliga utskottet skulle i det väsentliga bevaras men under ett namn, som bättre än det gamla markerade skillnaden mellan den konsultativa delegationstyp, det företrädde, och de utredande utskotten, exempelvis förtroendenämnd. Fortfarande skulle det förhandla under konungens personliga ledning. Skillnaden mellan hemliga utskottet och dess arvtogare skulle väsentligen bestå däri, att medan det förra blott tillsattes, när konungen så önskade, och kunde sysselsättas med vilka hemliga ärenden som helst, som icke hörde under ständigt utskott, den senare skulle utses vid varje riksdag men — antingen det skedde vid eller mellan riksmötena — blott lägga hand vid utrikesärenden.

Som bekant blev det detta program, som omsider tog gestalt i våra grundlagars bestämmelser om utrikesnämnden. Lanserade av män, hos vilka en fientlig inställning till det personliga

kungadömet varit att vänta, hade 1617 års idéer på en viktig valplats hemburit segern över sina medtävlare av 1723. Oväsentligt är härvid icke att den man, under vars ledning det liberala programmet fördes i hamn, i sin ungdom givit den positiva framställning av 1617 års RO, mot vilken ovan med lätt hand polemiserats. Större betydelse, när man vill förklara, huru liberalerna velat gå fram i spår, som bort förskräcka, har dock, att de handlade under det intryck, vår nuvarande konungs sätt att leda hemliga utskottets förhandlingar efterlämnat. Hans lojalitet hade varit för stor för att han såsom ännu Oskar I skulle velat fortsätta gustavianska arbetsmetoder och via utskottet vinna inflytande över plena. Detta hade fått lov att fungera som kontrollinstitut. Hans realitetssinne hade också visat sig för starkt, för att konungens uppträdande i utskottet skulle, som fallet varit ännu under Oskar II, taga gestalt av ett med öppningseremonien å rikssalen besläktat paradnummer. Så förledde de sista, om icke de första intryck, tillämpningen av den gustavianska principen efterlämnat, samma princip s. a. s. naturliga fiender till ett bejakande därav, som måste förvåna.

Har då utrikesnämnden under de mer än femton år den redan existerat tagit en sådan gestalt, att det finns skäl giva liberalerna absolution för deras konstitutionella syndafall? Ingalunda. De vittnesbörd, representativa män, som deltagit i dess arbete, avgivit om densamma, visa, att den är samma andas barn som de äldre författningsinstitut, till vilka dess härstamning letts tillbaka. Den författningshistoriskt orienterade känner så väl igen den kritik, för vilken den utsatts, att han ofrivilligt utropar de gamla orden: intet nytt under solen.

Bäst framträda utrikesnämndens olägenheter i den expressiva karakteristiken av densamma som en förgylld råttfälla. Förgyllningen har, som riktigt anmärkts, konungen, om ock ofrivilligt, bestått. Så stor social pondus har tydligen ännu i det tjugonde seklet en svensk konung, att hans närvaro lägger en viss sordin på de sexton nämndemännens röster. Mera betyder dock, att sakkunskapen hos de statsråd, av vilka konungen regelbundet eskorteras, enkannerligen ministern för utrikesärenden, är för överväldigande, för att icke nämndens ledamöter, obekanta som de ofta äro med ärendena, skola omedelbart falla till föga. Men därmed ha de i förtid bundit icke blott sig själva utan också de partier, som givit dem förtroendet. Med dem ha de tack vare sekretessen

avklippt förbindelserna. De vända, har det sagts, ryggen åt riksdagen. Som kontrollinstitut har nämnden tämligen misslyckats. Den är, vitsordas det, väl så påpassad av regeringen som regeringen av nämnden. Förgäves har tidigt yrkats — yrkandet påminner osökt om de ofrälse ståndens betänkligheter mot 1617 års RO —, att nämnden skulle tillåtas hålla enskilda sammankomster under egen ordförande för att på egen hand »knäcka» frågorna, innan rådplägningen med regeringen tar vid. Man har hyst betänkligheter mot att regelbinda konungens verksamhet utöver vad redan skett genom regeringsformens bestämmelser om statsrådet.

Under sådana förhållanden är det icke underligt att tanken på ett utrikesutskott av samma självständiga typ som andra ständiga utskott åter kommit till heders. Varningarna för en ny frihetstid ha till sist blivit fåfänga. Betänkligheterna ha mestadels haft sin grund i svårigheterna att skaffa ett sådant utskott tillräckligt mycket att göra. Man har sett sig om i grundlagarna och konstaterat, huru många utskott ur skilda aspekter behandla utrikesfrågor — konstitutionsutskottet granskar utrikes statsrådsprotokoll, statsutskottet bereder tredje huvudtiteln, bevillningsutskottet och lagutskotten resp. tull- och lagkonventioner, andra ärenden att förtiga — och reflekterat på möjligheten att överföra åtminstone de två förstnämnda till det nya utskottet. Till sist drog man sig dock att fortsätta den omläggning av utskottsväsendet ur sakliga synpunkter, som redan som resultat avsatt ett jordbruksutskott, ett andra lagutskott och budgetarbetets fördelning på tre utskott, och lät utrikesutskottet åtnöjas med vad förut varit en bisyssla för konstitutionsutskottet: att utreda från plena remitterade frågor, som angå rikets förhållande till främmande makter och ej tillhöra annat utskotts behandling. En överflyttning dit av utrikes dechargefrågor hade dock varit i bästa överensstämmelse med frihetstida traditioner. Vid 1726—27 års riksdag överflyttades nämligen granskningen av utrikes rådsprotokoll från sekreta deputationen till vårt utrikesutskotts rätta föregångare, mindre sekreta deputationen.

Ur det dilemma, vari konkurrensen mellan utrikesnämnd och utrikesutskott tidigare försatt de liberale, redde sig de eller deras efterföljare 1936 på så sätt att de bejakade båda. De, som i konstitutionsutskottet sade nej till utrikesutskottet och yrkade på en reformering av utrikesnämndens arbetsformer, voro högermän. Utrikesnämnd och utrikesutskott skola existera sida vid sida och

bestå av samma ledamöter. En underlig kontamination av 1617 och 1723 års idéer har kommit till stånd, som rimligtvis icke kunnat undgå att bli påtalad i de debatter, som föregingo grundlagsändringen. Då samtliga utskottsledamöter under namn av utrikesnämnd kunna uppkallas till slottet för rådpläging i utrikesärenden, är realiter den princip uppgiven, vilken sedan utrikesnämndens tillkomst gällt undantagslöst, nämligen att utskott icke få överlägga i konungens närvaro. Genom det tillstånd, som lämnats utrikesministern att meddela utrikesutskottet muntliga upplysningar, har även formellt undantag gjorts från regeln att statsråd icke få deltaga i utskott. Och då utskottsledamöterna skola genom utlåtanden ge riksdagen råd med avseende på de propositioner, som remitterats till dem, äventyra de att finna sig redan bundna av råd, de tidigare som nämndens ledamöter, kanske i förhastande, givit statschefen. På en rad punkter ha barriärer upprivits, som riksdagen i enlighet med 1723 års idéer upprest till sitt värn mot första statsmakten. Vad detta kan komma att få för följder för vårt parlamentariska liv i den nya fas, vari det tydligen nu ingått, är vanskligt att yttra sig om. Det må de inlåta sig på, som bättre känna de personliga och sociala krafter, som däri äro verksamma. Det må dock tillåtas en akademiker, som av Pontus Fahlbeck lärt sig jämföra statsformer och byggnadsstilar, att fästa uppmärksamheten på stilvidrigheterna.