

Nr 115.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 50 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 24 februari 1928.

Under åberopande av bifogade i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 50 riksdagsordningen.

§ 50.

Den i 54 § regeringsformen — — — — — sina befattningar.

Suppleant skall inträda i nämnden, när ledamot avgår eller får förfall. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övervara nämndens sammanträden.

Konungen sammankallar — — — — — förordnar Konungen.

Skulle — — — — — sammankallad.

Ledamot — — — — — grunder.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Johan C. W. Thyrén.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 24 februari 1928.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern EKMAN, ministern för utrikes ärendena LÖFGREN, statsråden THYRÉN, RIBBING, MEURLING, GÄRDE, PETTERSSON, ROSÉN, HAMRIN, ALMKVIST, LYBERG, VON STOCKENSTRÖM.

Efter gemensam beredning med ministern för utrikes ärendena anför chefen för justitiedepartementet, statsrådet Thyren:

»Nu gällande grundlagsbestämmelser, vilka beröra riksdagens medverkan vid utrikespolitiska angelägenheters avgörande, härröra som bekant från den omfattande reform, som på ifrågavarande område definitivt genomfördes vid 1921 års riksdag. Genom denna reform, som år 1919 förberetts av en särskild för detta ändamål tillsatt kommitté, erhöll riksdagen dels ökad medbestämmanderätt ifråga om traktater med främmande makter, dels, genom utrikesnämndens inrättande, vidgade kontrollbefogenheter på det utrikespolitiska området. Vidare skapades, genom antagande av § 56 riksdagsordningen, större möjligheter att omedelbart till riksdagen meddela upplysningar rörande utrikespolitiska spørsmål. I samband med dessa grundlagsreformer hade i 1919 års kommitté jämväl dryftats frågan om stadgande av rätt för riksdagen att medverka vid beslut om krig och fred. I överensstämmelse med den uppfattning, som av nämnda kommitté gjordes gällande, ansågs emellertid med lösningen av denna fråga, av hänsyn till de konsekvenser, som Sveriges då förestående anslutning till Nationernas förbund kunde medföra, tills vidare böra anstå.

Efter antagandet av 1921 års reform ha i riksdagen vid skilda tillfällen framställts förslag om ytterligare ändringar och tillägg i gällande ordning för utrikesfrågors behandling. Sålunda väcktes särskilt vid 1924 års riksdag ett stort antal motioner i detta syfte (nr 208—220 i första kammaren av herr Lindhagen och nr 223 i samma kammare av herr Adelswärd). Dessa motioner resulterade på förslag av konstitutionsutskottet i tvenne riksdagskrivelser (nr 153 och 154).

Den förre av nu nämnda skrivelser mynnar ut i en anhållan, att 'Kungl. Maj:t ville dels föranstalta om utredning angående möjliga förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet ävensom angående de åtgärder, som må kunna vidtagas i syfte att riksdagens ledamöter i vidsträcktare mån än nu är

fallet måtte erhålla regelbunden kännedom om viktiga utrikespolitiska förhållanden, dels för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda'. Såsom motivering till denna anhållan om utredning, vilken hänför sig dels till utrikesnämndens organisation, dels till sättet för lämnande av utrikespolitiska meddelanden till riksdagen, åberopas konstitutionsutskottets utlåtande i ämnet (nr 22), vilket, med undantag för en punkt, av riksdagen godkänts.

Av motiveringen framgår, att riksdagen ifråga om utrikesnämnden avvisat icke blott alla reformåtgärder, som gå ut på en total omgestaltning av nämnden, utan även sådana förslag, som i visst avseende åsyfta en rubbning av själva principerna för nämndens nuvarande ställning. Över huvud taget har riksdagen ställt sig på den ståndpunkten, att en eventuell reformering av nämnden i allt väsentligt borde bygga på gällande grund, och att ifrågasatta förändringar, vilka alltså ej kunna bli av någon större räckvidd, böra avse att på denna grund befordra en praxis, som kommer nämnden att på bästa sätt fylla sin uppgift. 'Vid bedömandet av dessa förslag', framhålles det i konstitutionsutskottets åberopade utlåtande rörande de väckta motionerna, 'hava därför de praktiska synpunkterna för utskottet stått i förgrunden. Utskottet har med avseende å desamma haft att bedöma, huruvida — med bibehållande av den principiella grunden — sådana jämkningar i de gällande reglerna kunna företagas, att syftet med nämndens inrättande blir bättre tillgodosett'.

Från nu nämnda synpunkter framhållas i riksdagsskrivelsen egentligen tre förslag till ändring av utrikesnämndens organisation, vilka vid en blivande utredning borde göras till föremål för omprövning. Dessa förslag kunna sammanfattas i följande punkter.

1. Tillträde till nämnden för suppleanterna. För sin del hade konstitutionsutskottet endast förordat, att suppleant skulle äga rätt att inträda i nämnden även vid tillfälligt förfall för ledamot (ej blott som nu vid dennes avgång). Sedan riksdagen beslutat stryka den punkt i utskottets utlåtande, som avstyrker rätt för suppleanterna att eljes övervara nämndens sammanträden, åsyftar riksdagsskrivelsen, att grundlagsförbudet mot suppleanternas tillträde till nämnden även i detta sistnämnda avseende skulle göras till föremål för utredning.

2. Bättre förberedelse av nämndens sammanträden. Härmed avses utfärdande i god tid av kallelser till nämndens ledamöter, utsändande av föredragningslistor samt distribuerande av vägledande promemorior, där så utan olägenhet kan ske.

3. Stadgande av regler rörande protokollsföring vid nämndens sammanträden. I skrivelsen erinras, att i 1919 års kommitté diskuterats lämpligheten att införa sådana regler, gående ut därpå, 'att vad ledamot av nämnden yttrat skulle i protokollet intagas, då beslut därom fattats av den, som leder förhandlingarna eller ledamoten själv därom gjort yrkande', och det framhålles, att skäl finnas, som tala för att bestämmelser av detta innehåll bliva inskrivna i grundlagen.

Vad därefter beträffar sättet för lämnande av utrikespolitiska meddelanden

till riksdagen (§ 56 riksdagsordningen), framställas i en av motionerna (nr 217) det förslaget, att ministern för utrikes ärendena skulle vara pliktig att i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna kunde föranleda, lämna kamrarna en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunde för riket erhålla betydelse. Under påpekande att ett större mått av upplysningar om ifrågavarande förhållanden än vad hittills varit fallet borde kunna komma riksdagens ledamöter till handa, framhålles i riksdagsskrivelsen, att det väckta förslaget vore värt beaktande, och att det sålunda borde tagas i övervägande, huruvida icke den rättighet, som nu enligt § 56 tillkommer regeringen att lämna riksdagen utrikespolitiska meddelanden genom uttryckligt stadgande i någon form borde förvandlas till en skyldighet.

I den senare av riksdagens förut omnämnda skrivelser 1924 (nr 154) hemställas, att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag angående sådan ändring av § 13 regeringsformen, som dels, utan att strida mot de med medlemskapet i Nationernas förbund förenade förpliktelser, bringar dess lydelse i närmare överensstämmelse med den i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatsen, att rikets krigsmakt icke bör ställas på krigsfot i annat syfte än för upprätthållande av vår neutralitet eller för avvärjande av befarat eller börjat angrepp, dels tillförsäkrar riksdagen medinflytande vid sådana avgöranden, som i det ifrågavarande grundlagsstadgandet avses'. Den sålunda gjorda hemställan står i nära överensstämmelse med yrkanden, som upprepade gånger i riksdagen framförts. Tydligt är emellertid, såsom i riksdagsskrivelsen också påpekas, att frågan om det lämpliga och motiverade i en grundlagsändring av nu ifrågavarande slag står i visst samband med Sveriges medlemskap i Nationernas förbund. Då denna fråga 1919 var föremål för undersökning, ansågs en sådan grundlagsändring, med hänsyn till det förestående avgörandet om vårt lands inträde i Nationernas förbund, icke böra företagas.

Med anledning av de av 1924 års riksdag gjorda framställningarna uppdrog Kungl. Maj:t den 6 november 1925 åt professorn vid Uppsala universitet Axel Brusewitz att i egenskap av sakkunnig inom justitiedepartementet verkställa en förberedande utredning, och en sådan har av den sakkunnige den 1 december 1926 avgivits till departementet. I överensstämmelse med det meddelade uppdragets preliminära karaktär lämnas i utredningen en summarisk översikt rörande de skilda i riksdagsskrivelserna avhandlade spörsmålen och i anslutning härtill framläggas alternativa förslag till grundlagsändringar, avsedda att tjäna som underlag för ytterligare överväganden.

Av den nu lämnade historiken framgår, att de i riksdagens skrivelser ifrågasatta grundlagsändringarna avse dels omreglering i vissa avseenden av utrikesnämndens organisation, dels stadgande av formlig förpliktelse för regeringen att kommunicera med riksdagen i utrikespolitiska spörsmål och dels slutligen införande, i anslutning till de i § 74 regeringsformen uttryckta grundsatser, av medbeslutanderätt för riksdagen i frågor rörande krig och fred.

Vad först beträffar det sistnämnda av dessa spörsmål synas rent principiella skäl tala för en lösning i den riktning, som i riksdagsskrivelsen förordats. Såsom däri uttryckligen betonats, är det emellertid att betrakta som en förutsättning för att den föreslagna förändringen av § 13 regeringsformen skall kunna komma till stånd, att denna förändring icke strider mot de med Sveriges medlemskap i Nationernas förbund förenade förpliktelser. I fråga om dessa har visserligen, sedan Sverige anslutit sig till förbundet, större klarhet vunnits, i samma mån som uppfattningen om förbundsaktens innebörd i allmänhet stadgat sig. Full enighet i tolkningen av dess skilda bestämmelser har dock icke uppnåtts; och särskilt gäller om en i detta sammanhang så viktig punkt som förbundsaktens § 16, vilken innefattar stadganden om förbundsmedlemmars deltagande i ekonomiska och militära sanktioner, att skilda meningar om dess rätta tolkning alltjämt äro rådande. Meningskiljaktigheterna hänföra sig både till frågan hur ett deltagande i nämnda sanktioner till sin karaktär och räckvidd egentligen är att bedöma och till spörsmålet i vad mån och huruvida rättslig förpliktelse till sådant deltagande — framför allt i militära sanktioner — kan anses föreligga. Trots strävanden att avlägsna dessa meningsskiljaktigheter göra de sig i mer eller mindre grad alltjämt gällande. Under sådana förhållanden synes det icke tillrådligt att nu skrida till en ändring av § 13 regeringsformen av det innehåll som i riksdagsskrivelsen angives. Med avgörandet av denna fråga torde lämpligen böra anstå, tills ytterligare klarhet erhållits rörande innebörden av de förpliktelser, som äro förenade med medlemskapet i Nationernas förbund, och detta så mycket hellre som ett uppskov med ifrågavarande grundlagsändring nu — lika litet som 1919 — kan anses vara förbundet med några praktiska olägenheter.

Rörande övriga ifrågasatta reformer, av vilka som nämnt ingen går ut på genomförande av några principiella eller eljest mera omfattande förändringar, gäller, att de alla äsyfta att befästa och på olika sätt reglera de rättigheter eller möjligheter till utrikespolitisk kontroll, som redan nu tillkomma riksdagen. De avse med andra ord mera att befordra uppkomsten av en såsom ändamålsenlig eller önskvärd ansedd praxis än att införa egentliga nyheter. Vid ett ståndpunktstagande till dessa förslag torde därför, innan utvägen med grundlagsändring tillgripes, i varje särskilt fall böra noga övervägas, huruvida de olägenheter, vilka förmenas existera och som man genom reformåtgärder vill avlägsna, verkligen ha sin grund i gällande bestämmelser, eller om de till äventyrs bero på en hittillsvarande mindre lämplig praxis, som uppstått oberoende av bestämmelserna eller av dessa i varje fall icke nödvändiggjorts. Att detta senare i flertalet fall är förhållandet framgår ganska tydligt av den förut omnämnda sakkunnigutredningen. Sålunda är det uppenbart, att § 56 riksdagsordningen i sin nuvarande lydelse icke lägger hinder i vägen för den närmare kommunikation i utrikesfrågor mellan regering och riksdag, vilken man genom en formlig grundlagsändring velat åstadkomma. Och det torde vara tämligen tivelaktigt, såsom ock i nyssberörda sakkunnigutlåtande påpekas, huruvida mera preciserade föreskrifter i detta avseende äga

något effektivt värde. Vad vidare utrikesnämndens organisation beträffar, torde en närmare reglering av protokollsföringen i nämnden redan nu i praxis kunna genomföras, därest en sådan skulle befinnas önskvärd, vilket dock icke kan anses uppvisat. Ej heller innefatta gällande bestämmelser hinder för vidtagande av åtgärder, som äro ägnade att på lämpligt sätt förbereda nämndens sammankomster. Det kan tilläggas, att åtgärder i detta syfte, t. ex. genom utsändande i god tid av kallelser och föredragningslistor, under senare år så långt som möjligt blivit vidtagna.

I nu nämnda punkter torde det alltså vara möjligt att genomföra en förändrad praxis, där en sådan befinnes önskvärd, utan att grundlagsändringar behöva tillgripas. Under sådana förhållanden hava skäl icke synts mig förefinnas att framlägga förslag i sådant hänseende.

Annorlunda ställer sig saken beträffande det likaledes i riksdagens skrivelse nr 153 omnämnda reformyrkande, som går ut på att underlätta suppleants inträde i utrikesnämnden. Då § 50 riksdagsordningen i sin nuvarande lydelse innehåller uttryckligt förbud för suppleant att inträda i ledamots ställe 'i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat', är det nämligen tydligt, att grundlagsändring kräves, därest suppleant även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot skall kunna fungera i dennes ställe. En ändring i sådant syfte synes av åtskilliga skäl välgrundad.

Nu gällande restriktiva bestämmelse angående suppleants rätt att inträda i nämnden motiveras av 1919 års kommitté 'ur synpunkten av den härvidlag erforderliga kontinuitetens upprätthållande'. Kommitténs tankegång torde ha varit den, att med en sådan bestämmelse skulle förpliktelsen för ordinarie ledamot att deltaga i sammanträde skärpas, och att det därför kunde förväntas, att han endast undantagsvis, d. v. s. vid verkligt förfall (sjukdom eller annat uppenbart förhinder) vore frånvarande. Bestämmelsen avser tydligen att förekomma sådant tillfälligt, av verkligt förfall ej motiverat utbyte av ordinarie ledamot mot suppleant, som i riksdagens utskott är vanligt, en praxis, som onekligen måste anses menligt inverka på upprätthållandet av önskvärd kontinuitet i förhandlingarna. Utan tvivel har också omsorgen om nämndens slutenhet medverkat till bestämmelsens tillkomst.

Mot dess bibehållande kunna vägande invändningar göras och ha även gjorts vid ärendets behandling i riksdagen. Tydligt är, att den olägenheten icke alltid kan undvikas, att ordinarie ledamot på grund av verkligt förfall uteblir från sammanträde, varigenom hans plats under längre eller kortare tid kan komma att stå tom. Den risken är alltså icke utesluten, att ett riksdagsparti, som kanske ej är företrätt i nämnden av mer än en eller två medlemmar, vid viktiga utrikesärendens behandling ej alls blir representerat. Under sådana förhållanden kan inträffa, att nämnden ej blir i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla sin uppgift, nämligen att vid rådplägningen med regeringen giva ett representativt uttryck för meningsskiftningarna i riksdagen.

Inför nu berörda olägenheter synas övervägande skäl tala för att suppleant även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot äger möjlighet att inträda i

dennes ställe, och i enlighet härmed har uppgjorts förslag till ändring av § 50 riksdagsordningen.

I samband med nu behandlade spørsmål har ifrågsatts, att suppleant skulle erhålla tillfälle att närvara vid utrikesnämndens sammanträden i andra fall än då han inkallats i stället för ordinarie ledamot. Konstitutionsutskottet vid 1924 års riksdag ansåg sig 'ur synpunkten av den varsamhet, som på ifrågavarande område bör iakttagas', icke böra tillstyrka en motion med nämnda yrkande. Även rent praktiska skäl — nämndens sammanträden mellan riksdagarna — synas tala däremot. Jag har därför icke funnit anledning att föreslå upphävande av det i § 50 riksdagsordningen stadgade förbudet för suppleant att i denna sin egenskap övervara nämndens sammanträden.»

Föredraganden uppläser härefter ett inom justitiedepartementet upprättat *förslag till ändrad lydelse av § 50 riksdagsordningen* samt hemställer, att förslaget må föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

E. Lindström.
