

Nr 24.

Ankom till riksdagens kansli den 6 juni 1940 kl. 5.30 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 54 regeringsformen samt av §§ 37 och 50 riksdagsordningen jämte i ämnet väckta motioner m. m.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna den 21 maj 1940 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 254, vari Kungl. Maj:t till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av § 54 regeringsformen samt av §§ 37 och 50 riksdagsordningen.

I samband härmed har utskottet till behandling förehaft följande i första kammaren väckta motioner, nämligen motionen nr 100 av herr *Pauli m. fl.*, motionerna nr 141 och 223 av herr *Lindhagen* samt motionen nr 211 av herr *Undén*, motionen I: 141 dock endast i vad den angår frågan om förändringar i utrikesutskottets nuvarande författning.

I motionen I: 100 hemställes,

»att riksdagen måtte såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga följande förslag till ändrad lydelse av § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen.

I *regeringsformen* § 54 erhåller tredje stycket följande lydelse:

Nämndens ledamöter och de för dem valda suppleanter böra — — — förekommit. I fall — — — vare ledamöter och suppleanter därtill förbundna. Ledamot, så ock suppleant, skall — — — iakttagande.

Riksdagsordningen § 50 erhåller följande lydelse:

Val av — — — omförmälda utrikesnämnd. Beträffande suppleants inträde i nämnden gälle enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott.

Ledamot av nämnden utövar — — — sina befattningar.

Konungen sammankallar — — — förordnar Konungen.

Skulle minst — — — nämnden sammankallad.

Ledamot och suppleant — — — är samlad. För inställelse — — — ersättning enligt föreskrifter i den i § 23 omförmälda stadga.»

I motionen I: 141 hemställes i den del den här upptages till behandling,

»att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till följande grundlagsändringar:

2) Förändringar i utrikesutskottets nuvarande författning med borttagande av dess funktion såsom gammal *utrikesnämnd* med dennas uppenbara brister, att den såsom ett riksdagens utskott trots grundlagens förbud handlar

under en regeringskonseljs skepnad, att den är ett bålverk för demokratiska sekretessen, som av demokratin skulle avskaffas, samt utgör en kollegialitet, som ej får fatta beslut, ej väcka förslag, ej föra protokoll;

I motionen I: 223 hemställes,

»att riksdagen ville avslå propositionens småsaker samt med ledning av förslag från konstitutionsutskottet till formuleringar besluta eller hos Kungl. Maj:t begära förslag till följande ändringar i det konstitutionella samarbetet mellan regering och riksdag i utrikesärenden, nämligen

1) att den gamla utrikesnämndens vålnad *avskaffas definitivt* med rätt för regeringen att påkalla utrikesutskottets sammanträde mellan riksdagarna;

2) att den i 54 § regeringsformen omnämnda framställningen till riksdagen av det utrikespolitiska läget lämnas till riksdagen in pleno med rätt för riksdagsmedlem att uttala sig och framställa spörsmål;

3) att varje meddelande till riksdagen från regeringen sker *enligt 56 § riksdagsordningen* och icke till utrikesutskottet utan till riksdagen in pleno med rätt till diskussion och uttalande, i vilket sistnämnda fall avgörandet, om votering begäres, sker efter namnupprop enligt riksdagskatalogerna;

4) att sammanträde enligt 56 § riksdagsordningen med skyldighet för regeringen att lämna upplysningar även skall äga rum, när minst 20 ledamöter från vardera kammaren påkalla sådant;

5) att sekretess vid dessa sammanträffanden äger rum endast, när synnerliga anledningar därtill föranleda; och

6) att vid alla förenämnda sammanträffanden mellan regeringen och riksdagen inför öppna eller slutna dörrar enligt stadgande i grundlagen föras protokoll med stenografiska referat av alla yttranden».

I motionen I: 211 hemställes,

»att riksdagen i samband med de i propositionen nr 254 framlagda förslagen måtte såsom vilande i grundlagsenlig ordning antaga

A) dels följande stycke att ingå mellan tredje och fjärde styckena i § 50 RO:

'Vad ledamot av nämnden vid överläggningarna yttrat skall till protokoll tagas, då beslut därom fattats av den, som leder förhandlingarna, eller ledamoten själv därom gjort yrkande.'

B) dels följande ändrade lydelse av första stycket i § 56 RO:

'Prövar Konungen — — — förordnar, att vid gemensamt sammanträde med kamrarna framföra meddelandet. Överläggning över vad sålunda meddelats må endast äga rum i vardera kammaren för sig. Kammare vare obehaget att besluta det uttalande, vartill det framförda meddelandet kan föranleda; dock att väckt fråga därom ej må avgöras förrän vid ett nästföljande sammanträde.'

Angående motiveringen får utskottet hänvisa beträffande det i propositionen framlagda förslaget till det vid densamma fogade utdraget av statsråds-

protokollet över justitiedepartementsärenden för den 10 maj 1940 samt beträffande de i motionerna framlagda förslagen till samma motioner.

Genom grundlagsändringar år 1921 erhöll riksdagen i flera hänseenden ökat inflytande i utrikespolitiska frågor. Sålunda utvidgades riksdagens befogenheter med avseende å traktater. Vidare inrättades utrikesnämnden såsom en fast institution för rådplägning med Konungen även mellan riksdagarna angående ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Slutligen infördes i § 56 riksdagsordningen bestämmelser angående tillvägagångssättet vid regeringsmeddelanden till riksdagen i utrikespolitiska frågor och andra ärenden av större allmänt intresse. Härefter genomfördes år 1933 den förändringen i utrikesnämndens organisation, att suppleant i nämnden även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot, och ej blott som dittills vid ordinarie ledamots avgång, får tjänstgöra i dennes ställe. Vidare inrättades år 1937 utrikesutskottet samt bereddes utrikesministern rätt till tillträde till detta utskott. Sedermera hemställde föregående års lagtima riksdag i skrivelse (nr 342) till Kungl. Maj:t om utredning och förslag angående sådana ändringar i § 56 riksdagsordningen och därmed sammanhängande föreskrifter, som kunde vara ägnade att befrämja samråd mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. I anledning härav har en närmare utredning i ämnet företagits inom utrikesdepartementet genom tillkallad sakkunnig. Den av den sakkunnige avgivna promemorian, vilken såsom bilaga fogats till förevarande proposition, ligger i vissa hänseenden till grund för de i densamma framlagda grundlagsändringsförslagen. Dessa innebära främst att rätten till tillträde till utrikesutskottet utvidgas till att omfatta även statsministern och, i förekommande fall, andra ledamöter av statsrådet, samt att suppleant i utrikesnämnden, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, ändock skall beredas tillfälle att närvara därvid. Däremot föreslås i propositionen ingen ändring i § 56 riksdagsordningen.

I sitt förslag till 1936 års riksdag om utrikesutskottets inrättande anförde konstitutionsutskottet (utlåtande nr 36) såsom skäl för införande av en rätt för utrikesministern att närvara i utskottet huvudsakligen att de frågor som skulle ankomma på detta utskott kunde vara av den natur att fullständiga upplysningar icke alltid lämpligen borde meddelas skriftligen eller genom ämbets- eller tjänsteman utan endast personligen av den statsrådsledamot som närmast bure ansvaret för landets utrikespolitik. Med hänsyn till utrikesutskottets särställning kunde en dylik lösning enligt utskottets mening icke på något sätt verka prejudicerande på frågan om statsrådets tillträde till utskott, allra minst då utrikesutskottet skulle bestå av samma ledamöter som utrikesnämnden, där utrikesministern oftast vore föredragande. De skäl, som sålunda anförts för att utrikesministern borde äga tillträde till utrikesutskottet, hava emellertid, såsom föredragande departementschefen framhållit, i väsentlig mån tillämpning även beträffande statsministern; vad

särskilt angår den omständigheten att utrikesutskottet och utrikesnämnden ha samma ledamöter, är att märka, att statsministern, såvida ej Konungen är närvarande, har att föra ordet i utrikesnämnden. Men då frågor som förekomma till behandling i utrikesutskottet kunna ankomma även på annan ledamot av statsrådet, t. ex. försvarsministern, handelsministern eller folkhushållningsministern, synes det lämpligt att även denna statsrådsledamot äger möjlighet att personligen meddela utskottet erforderliga upplysningar. Beträffande utrikesnämnden förefinnes dylik möjlighet i det att jämväl annan statsrådsledamot än stats- och utrikesministrarna äger infinna sig där, låt vara endast efter kallelse av Konungen. Utskottet får därför tillstyrka sådan ändring i § 37 riksdagsordningen, att statsministern erhåller samma befogenhet som utrikesministern att lämna upplysningar i utrikesutskottet samt att jämväl annan ledamot av statsrådet erhåller sådan rätt, där ärendets beskaffenhet därtill föranleder.

Vad härefter angår frågan om införande av en rätt för suppleanterna i utrikesnämnden att alltid närvara vid nämndens sammanträden, har som ett skäl för en grundlagsbestämmelse härom anförts den omständigheten, att suppleant numera, i motsats till vad fallet var vid tiden för nämndens inrättande, får tjänstgöra ej blott då ledighet inträffat i nämnden utan även då ledamot fått förfall. Det är redan med hänsyn härtill önskvärt, att suppleanterna sättas i tillfälle att fortlöpande följa nämndens arbete. Ett annat skäl för att upphäva förbudet mot suppleanters närvaro i nämnden utgör tillkomsten av utrikesutskottet med samma suppleanter som nämnden. Suppleanterna äga nämligen närvara vid utskottets sammanträden. De betänkligheter, som tidigare hysts mot att öka antalet närvarande vid nämndens sammanträden, böra i betraktande av de anförda omständigheterna icke längre tillmätas avgörande betydelse. Utskottet tillstyrker därför förslaget om införande av en rätt för suppleanterna att alltid närvara vid nämndens sammanträden.

I propositionen har, såsom redan nämnts, icke föreslagits någon ändring i bestämmelsen i § 56 riksdagsordningen om regeringsmeddelanden till riksdagen i utrikespolitiska eller andra ämnen. Motionsvis föreslås däremot en sådan ändring av detta grundlagsbud, att meddelanden skola lämnas vid gemensamma sammanträden med båda kamrarna. Stadgandet i § 56 har tillämpats endast ett mindre antal gånger. En orsak härtill har uppgivits vara, att det i lagrummet reglerade förfarandet skulle vara alltför omständligt, då det innebure, att samma meddelande måste lämnas i vardera kamraren för sig. Att meddelande måste upprepas — eller samtidigt lämnas av annan statsrådsledamot — har ock ansetts medföra att det ej kunnat givas i den friare form som eljest varit möjlig. De berättigade önskemålen om ett nära samråd mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor kunna emellertid enligt utskottets mening svårligen antagas komma att främjas genom att regeringsmeddelandena lämnas vid gemensamma sammanträden mellan kamrarna. Härtill kommer att en viss samverkan, särskilt under senaste tid, visat sig komma till stånd på andra vägar än de i

§ 56 anvisade, såsom genom fristående regeringsmeddelanden utan användande av den i lagrummet föreskrivna formen, i interpellationssvar och andra kammardebatter bl. a. i remissdebatter. Vittgående möjligheter finnas alltså såväl för regeringen att framlägga utrikespolitiska frågor inför riksdagen som för riksdagen att upptaga sådana frågor till debatt. Tillräckliga skäl synas utskottet sålunda icke föreligga att tillstyrka de motionsvis väckta förslagen om ändrad lydelse av § 56 riksdagsordningen. Utskottet vill emellertid i detta sammanhang med tillfredsställelse konstatera föredragande departementschefens uttalande, att regeringen under nuvarande förhållanden i vidsträckt omfattning bör begagna de möjligheter, som förefinnas till samråd med riksdagen i utrikespolitiska frågor.

De framställda förslagen om att ett meddelande jämlikt § 56 riksdagsordningen skall kunna utmyнна i ett dagordningsbeslut kan utskottet icke tillstyrka. I denna fråga anser sig utskottet kunna inskränka sig till att hänvisa till sitt uttalande i ämnet från föregående år (utlåtande nr 14), att, därest frågan om införande av ett dagordningsinstitut skulle tagas under förnyat övervägande, detta borde ske i ett större sammanhang än det nu föreliggande.

Vid kamrarnas förhandlingar inom lyckta dörrar jämlikt § 56 riksdagsordningen föras icke några protokoll, upptagande de avgivna yttrandena. Numera finnas särskilda bestämmelser härom i kamrarnas ordningsstadgor. Motionsvis föreslås nu en ändring härutinnan. Utskottet får i anledning härav understryka sitt uttalande från föregående år (utlåtande nr 14) om betydelsen av protokollföring vid ifrågavarande slag av förhandlingar. Det tillkommer emellertid icke utskottet att framställa något förslag om ändring i de till utskottets kompetens icke hörande ordningsstadgorna.

Förslag har vidare motionsvis framställts därom, att i § 50 riksdagsordningen göres ett tillägg av innehåll, att vad ledamot av utrikesnämnden yttrat vid sammanträde med nämnden skall protokollföras, där ledaren för förhandlingarna så beslutat eller ledamoten framställt yrkande därom. Ett sådant stadgande ifrågasattes redan i det kommittébetänkande, som ligger till grund för bestämmelserna om utrikesnämnden, men kommittén förklarade sig avstå från att föreslå någon bestämmelse angående protokollföring i förlitande på att sakens natur skulle leda till att protokollföring anordnades enligt dessa riktlinjer. I saknad av föreskrifter har vid nämndens sammanträden följts den praxis, att sekreteraren fört ett kortfattat protokoll. Detta har icke pläгат underställas nämnden eller dess ledamöter för justering men i stället försetts med påskrift av statsministern och utrikesministern. Olika åsikter hava yppats i frågan, huruvida det vore lämpligt att reglera protokollföringen genom uttryckliga föreskrifter. Utskottet finner det visserligen principiellt riktigt att protokoll föras även vid utrikesnämndens sammanträden, men delar föredragande departementschefens mening att en reglering av frågan icke behöver ske genom bestämmelser i grundlag utan att föreskrifter i ämnet lämpligen kunna meddelas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Härigenom vinnes också den fördelen, att principen om protokollfö-

ring kan vinna tillämpning redan under nu rådande utomordentliga förhållanden.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet, som finner de motionsvis framställda förslagen, i den mån de icke berörts i det föregående, ej böra föranleda någon ändring i Kungl. Maj:ts proposition eller någon riksdagens åtgärd i övrigt, hemställa,

1) att riksdagen, med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition samt i anledning av motionen I: 100, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 54 regeringsformen samt av §§ 37 och 50 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Regeringsformen.

§ 54.

Ledamöterna av — — — nästa sammanträde.

Ministern för — — — erhålla betydelse.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I fall, då Konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöterna därtill förbundna. *Ledamot skall första gången han deltagit i sammanträde avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.*

§ 54.

Ledamöterna av — — — nästa sammanträde.

Ministern för — — — erhålla betydelse.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I fall, då Konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöterna därtill förbundna.

Riksdagsordningen.

§ 37.

2. Då något — — — delgivas utskottet.

Ministern för utrikes ärendena må *själv* eller genom ämbets- eller tjän-

§ 37.

2. Då något — — — delgivas utskottet.

Statsministern och ministern för utrikes ärendena, *så ock*, när ären-

(Nuvarande lydelse.)

steman meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar.

— — — — —

(Föreslagen lydelse.)

dets beskaffenhet därtill föranleder, annan ledamot av statsrådet, må själva eller genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar.

— — — — —

§ 50.

Val av — — — sina befattningar. Inträffar ledighet i nämnden, inträde suppleant såsom ledamot i den avgångnes ställe. Har ledamot hos Konungen anmält förfall, må suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. 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, i annat fall än här ovan sägs övervara nämndens sammanträden.

Konungen sammankallar — — — förordnar Konungen.

Skulle minst — — — nämnden sammankallad.

Ledamot av nämnden åtnjute ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad. För inställelse vid sammanträde, då riksdagen ej är samlad, utgår ersättning enligt de i § 23 för urtima riksdag bestämda grunder.

§ 50.

Val av — — — sina befattningar. Inträffar ledighet i nämnden, inträde suppleant såsom ledamot i den avgångnes ställe. Har ledamot förfall, skall suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, skall ändå beredas tillfälle att därvid närvara.

Konungen sammankallar — — — förordnar Konungen.

Skulle minst — — — nämnden sammankallad.

Ledamot av nämnden, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med nämnden avgiva försäkran om iakttagande av den i § 54 regeringsformen stadgade tystnadsplikten.

2) att riksdagen, i anledning av propositionen samt motionerna I: 141 och I: 211, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att Kungl. Maj:t snarast ville fatta beslut om protokollföring vid utrikesnämndens sammanträden; samt

3) att

a) motionen I: 141, i vad den här upptagits till behandling och icke kan anses besvarad genom vad utskottet ovan under 2) hemställt,

b) motionen I: 211, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet ovan under 2) hemställt, samt

c) motionen I: 223, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet ovan i motiveringen anfört om protokollföring vid förhandlingar inom lyckta dörrar jämlikt § 56 riksdagsordningen,
 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 juni 1940.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: Herrar Hallén, Gustaf Adolf Björkman, Oscar Gottfrid Karlsson, Per Andersson, Källman, Björck, Thulin, Fredrik Ström, Hagström, Nils Andersson, Öman, Lindskog*, Andersson i Ovanmyra, Vougt, Mosesson, Arnemark, Eriksson i Toftered, Hällgren, Fält och Spångberg.*

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Gustaf Adolf Björkman* och *Öman*, som anfört:

»Utskottets beslut att tillstyrka den kungl. propositionen i vad därigenom föreslås rätt för suppleanter i utrikesnämnden att alltid närvara vid nämnden sammanträden ha vi ej kunnat biträda. Vi anse nämligen betänkligt att öka antalet närvarande vid nämndens sammanträden och att denna synpunkt överväger de skäl, som framförts för den föreslagna ändringen. Vi hemställa därför att riksdagen måtte avslå den kungl. propositionen i nu angiven del.»
