

Nr 9.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition, nr 206, angående inrättande av ett nordiskt råd, dels ock i ämnet väckt motion II: 643.

Genom en den 4 april 1952 dagtecknad, till utrikesutskottet hänvisad proposition, nr 206, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden för samma dag samt med överlämnande av förslag till stadga för nordiska rådet, hemställt, att riksdagen dels antager förslaget till stadga för nordiska rådet, dels föranstaltar om val av ledamöter och suppleanter i rådet.

Till utskottet har jämväl hänvisats en av herr Johansson i Stockholm m. fl. inom andra kammaren väckt motion, nr 643, vari yrkas avslag på Kungl. Maj:ts nyssnämnda proposition.

Enligt statsrådsprotokollet har föredragande departementschefen inledningsvis erinrat om att:

Sedan lång tid tillbaka har mellan de nordiska länderna ägt rum ett betydelsefullt samarbete i olika frågor. Förutom överläggningar i aktuella spörsmål av allmänpolitisk natur må särskilt erinras om samarbetet inom lagstiftningen och socialpolitiken. Men även i andra hänseenden, såsom på de kulturella och ekonomiska områdena, har samarbete ägt rum allteftersom gemensamma problem uppkommit och tillfällen yppat sig. Samarbetet har bedrivits i olika former, t. ex. genom ministermöten, kommittéer av mer eller mindre permanent karaktär, direkta förbindelser mellan myndigheterna i de nordiska länderna samt gemensamt uppträdande inom internationella organisationer. Andra världskriget gav impulser till ökat nordiskt samgående, som bl. a. kommit till uttryck däri, att efter krigets slut särskilda centrala koordinerande organ tillkommit.

En betydelsefull form för samarbetet utgöres av de nordiska ministermötena. Sådana ha efter kriget hållits inom de flesta svenska statsdepartementens områden. Sålunda har stats- och utrikes- samt justitie-, försvars-, social-, kommunikations-, ecklesiastik-, jordbruks- och handelsministrarna deltagit i möten med sina nordiska kolleger. Som följd av dessa överläggningar har ofta tillsatts särskilda nordiska expertkommittéer. De nordiska socialministermötena har karaktären av en fast institution med sammanträden vartannat år.

Det gemensamma nordiska kommittéarbetet har varit av betydande omfattning. Bland viktigare, mera permanent verkande kommittéer märkas följande. *Delegerade för nordiskt samarbete på lagstiftningens område*, som tillkallats för att i samråd med delegerade för de övriga nordiska länderna verka för främjande av samarbete mellan länderna på lagstiftning-

ens område. — *Nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m.* Kommitténs uppgift är att skapa ytterligare lättnader i samfärdseln mellan de nordiska länderna samt på olika sätt främja det friare umgänget mellan dessa länders folk. Kommittén sysslar bl. a. med passfrågor. — *Permanent internordiska sociallagstiftningskommittén.* Denna kommitté, vars verksamhet närmast grundar sig på 1946 års arbetsmarknadskonvention mellan Danmark och Sverige, har till uppgift att verka för ökad ömsesidighet och enhetlighet beträffande den nordiska sociallagstiftningen. — *Utskottet för nordiskt ekonomiskt samarbete.* Detta utskott har undersökt förutsättningarna för att skapa en nordisk tullunion och arbetar nu dels med att åstadkomma en gemensam nordisk tullnomenklatur och dels med att utreda möjligheterna till nordiskt samarbete inom den kemiska industrien. — *Nordiska kulturkommissionen,* som avser att främja det nordiska samarbetet på det kulturella området. Kommissionen har sysslat bl. a. med frågor om den akademiska undervisningen, samfärdselns främjande, upprättandet av en nordisk språknämnd, nordiskt teatersamarbete, underlättande av det nordiskt vetenskapliga samarbetet, utvidgning av lärostoffet rörande Norden i skolorna samt utgivande av publikationer med nordiskt innehåll.

De statliga myndigheterna i de nordiska länderna bedriver ett omfattande och intimt samarbete i många olika former. Bland svenska ämbetsverk, som på detta sätt står i nära kontakt med motsvarande organ i grannländerna, må nämnas socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, medicinalstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen, domänstyrelsen, fiskeristyrelsen, lantmäteristyrelsen, lotsstyrelsen samt patent- och registreringsverket.

Statsanslag utgick under 1920-talet och större delen av 1930-talet endast sporadiskt till nordiska ändamål. Den största under denna tid tillkomna anslagsposten var den år 1931 första gången beviljade posten för fattigvård och barnavård enligt den nordiska fattigvårdskonventionen. Detta anslag utgår för budgetåret 1951/52 med 100 000 kronor. Budgetåret 1938/39 började man mera medvetet stödja det nordiska kulturella samarbetet. För närvarande utgör anslaget för nordiskt-kulturellt samarbete 200 000 kronor. Därutöver utgår särskilda anslag bl. a. till universitet och högskolor för anordnande av gästföreläsningar. Allt vanligare har det blivit att bevilja anslag till nordiska möten och kongresser.

De nordiska parlamenten har självfallet i sin egenskap av beslutande organ tagit verksam del i den utveckling som ägt rum. Därifrån har också kommit många betydelsefulla initiativ. Däremot har parlamenten endast i mera begränsad omfattning genom av dem utsedda representanter deltagit i det förberedande arbetet. Detta har i regel — överensstämmande med den interna ordningen för ärendenas förberedande — varit anförtrott särskilda kommittéer och regeringsdepartementen. De olika ländernas kommitterade har sammanträffat och därvid sökt komma till enhetliga resultat. Naturligtvis har det icke alltid under kommittéarbetet varit visst, att de beslu-

tande organen i alla länder skulle godtaga förslagen, men erfarenheten har visat att intresset för den nordiska gemenskapen brukat kunna säkerställa att sådana förslag helt eller i allt väsentligt sedermera godtagits.

Ett direkt samarbete mellan representanter för parlamenten har först på senaste tid förekommit vid behandlingen av några särskilda frågor. Här kan erinras om den skandinaviska försvarskommittén (1948—1949) och om den år 1950 tillsatta nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m. Särskilt viktiga uppgifter hade de konferenser mellan representanter för de danska, norska och svenska parlamenten samt regeringarna som ägde rum i januari 1949, då frågan om ett nordiskt försvarsförbund dryftades. Ett betydelsefullt steg i ny riktning togs på våren 1950, då representanter för regeringen och vederbörande utskott överlade om de för de danska, norska och svenska parlamenten framlagda förslagen till ny medborgarskapslagstiftning.

På det hela taget kan sägas, att samarbetet mellan Nordens länder väsentligen förmedlats av regeringarna och de administrativa myndigheterna. I detta sammanhang får visserligen det nordiska interparlamentariska förbundet (verksamt sedan 1907) ej lämnas åsido. Men dess betydelse har väsentligen bestått däri, att det skapat personliga kontakter och utbyte av erfarenheter; det har icke legat — och icke kunnat ligga — inom ramen för förbundets verksamhet att direkt deltaga i arbetet för en samfärd lösning av gemensamma uppgifter.

Tanken på fastare former för ett parlamentariskt samarbete har vid flera tillfällen varit å bane. Understundom har den varit förknippad med idéer om en nordisk förbundsstat eller tullunion. Men även med bibehållande fullt ut av grundsatsen om staternas obeskurna självständighet har fasta former för samråd mellan ombud för Nordens parlament ansetts vara av värde. Sålunda frambar den danske utrikesministern i oktober 1938 förslag om ett gemensamt organ för rådslag mellan de nordiska ländernas stats- och utrikesministrar samt ombud för deras parlament. En liknande tanke framfördes från danskt håll under kriget. Det kan nämnas, att den dåvarande svenske statsministern i anledning av detta uppslag förklarade sig villig att, om förhållandena gjorde det möjligt, taga initiativ till inkallande av en sådan representation för dryftande av de former, under vilka den nordiska gemenskapen kunde utvecklas efter krigets avslutning. I oktober 1950 tog den norske statsministern till orda för en utveckling av det parlamentariska samarbetet inom Norden; det var enligt hans mening av den största betydelse att gemensamma spörsmål kunde dryftas i ett representativt nordiskt forum.

Frågan om samarbetet mellan de nordiska parlamenten dryftades vid tjugooåttonde nordiska interparlamentariska delegerademötet i Stockholm den 13—14 augusti 1951. Herr Hans Hedtoft, som inledde diskussionen, föreslog på de danska delegerades vägnar, att mötet skulle uttala principieell anslutning till tanken att det framdeles borde hållas regelbundna möten

mellan de nordiska parlamenten. Tanken vann under diskussionen allmänt bifall, och delegerademötet beslöt uttala sin anslutning till tanken att skapa ett organ, bestående av valda representanter för parlamenten, för regelmässigt samråd inbördes och med regeringarna angående spörsmål, i vilka samarbete inom Norden kan ifrågakomma. Mötet hemställde tillika till nordiska interparlamentariska rådet att i kontakt med regeringarna undersöka, på vad sätt denna tanke kunde förverkligas, och taga det initiativ som därav föranledes.

I anledning härav utsåg nordiska interparlamentariska rådet en kommitté bestående av herrar Hans Hedtoft, Danmark, Sígurdur Bjarnason, Island, Karl August Fagerholm, Finland, Oscar Torp, Norge, och Nils Herlitz, Sverige, med uppdrag att till rådet inkomma med förslag i ämnet. Till fullgörande av detta uppdrag avgav kommittén i november 1951 *förslag till stadga för nordiska rådet* jämte motiv.

Vid nordiska interparlamentariska rådets sammanträde den 3 december 1951 föredrogs kommitténs förslag. Därvid förklarade representanterna för Finland — med hänvisning till redan befintliga former för det nordiska samarbetet, bl. a. inom nordiska interparlamentariska förbundet, vars arbetsformer ytterligare borde utbyggas — att de för Finlands del ej kunde biträda förslaget. De vid rådssammanträdet närvarande representanterna för de fyra övriga nordiska ländernas parlament anslöt sig däremot — samtidigt som de livligt beklagade, att Finlands anslutning tills vidare ej kunde påräknas, och betonade betydelsen av att det nordiska interparlamentariska förbundet fortbestode — till förslaget om inrättande av ett nordiskt råd. Det av kommittén upprättade förslaget till stadga för nordiska rådet godkändes med vissa ändringar. Det beslöts tillika, att förslaget skulle framläggas för de interparlamentariska grupperna i Danmark, Island, Norge och Sverige.

Förslaget har sedermera godkänts av de interparlamentariska grupperna i Danmark, Island, Norge och Sverige samt överlämnats till respektive regeringar med anhållan att dessa ville taga initiativ till beslut av parlamenten om nordiska rådets inrättande och stadgans antagande. Den norska interparlamentariska gruppen har dock därvid hemställt att den i 2 § av stadgan upptagna bestämmelsen, att stats- och utrikesministrarna eller andra ledamöter av regeringarna skulle vara medlemmar i rådet, måtte utgå. Nordiska interparlamentariska rådet har uttalat den förhoppningen att det nordiska rådets första session skulle kunna hållas under 1952.

Utrikesministrarna i Danmark, Norge och Sverige jämte representant för Island har därefter vid möte i Köpenhamn den 15 och 16 mars 1952 behandlat interparlamentariska rådets förslag och därvid enhälligt förordat att förslaget genomfördes med vissa jämkningar.

Angående nordiska interparlamentariska rådets förslag i ämnet samt dess kommentar till de särskilda paragraferna i stadgeförslaget innehåller statsrådsprotokollet följande:

Nordiska interparlamentariska rådets förslag.

Till allmän motivering av förslaget har nordiska interparlamentariska rådet anfört följande:

Sammanlevnaden mellan de nordiska folken ger upphov till en mängd spörsmål, i vilka en gemensam lösning måste eftersträvas. I vilken omfattning ett samarbete för sådant ändamål är önskvärt och genomförbart, därom råda olika meningar. Från somliga håll eftersträvas en vittgående gemenskap; på andra håll råder en mera kritisk inställning. Men ingen kan vara i tvivel om att det under alla förhållanden finnes en mängd av frågor, där samverkan är av stor betydelse eller rent av nödvändig. Sålunda uppkomma oavslutligen frågor om gemensam eller likartad lagstiftning, om åtgärder för underlättande av samfärdseln mellan folken, om lättnader för nordiska medborgare som äro verksamma i annat land (eventuellt deras likställande med landets egna medborgare), om det kulturella utbytet, om ekonomiskt samarbete och om de ekonomiska förbindelserna i övrigt, om praktiskt samarbete mellan de olika ländernas administrationer, om föranstaltningar, som kunna drivas med gemensamma krafter, o. s. v. Motsättningar, som uppkomma mellan de nordiska länderna, kräva också sin lösning.

Det kommer här icke i fråga att lösa sådana uppgifter genom inrättande av gemensamma organ utrustade med befogenhet att, på samma sätt som nu regeringar och parlament, fatta beslut med förbindande verkan. Där en samfällid lösning skall åstadkommas, måste det ske genom beslut av de olika ländernas organ. I vissa angelägenheter är det regeringarnas — eller rent av underordnade myndigheters — sak att fatta sådana beslut. Men i regel är det parlamenten som hava att besluta. När en fråga skall lösas i samverkan mellan de nordiska länderna, måste alltså regelmässigt sammanstämmande beslut fattas i vart och ett av parlamenten. Vi tro, att tillkomsten av sådana sammanstämmande beslut kan främjas, om man tillskapar ett nordiskt organ för förberedande samråd mellan representanter för parlamenten och regeringarna. Det organ, som vi för detta ändamål föreslå, har i vårt förslag benämnts *nordiska rådet*. Namnet för tanken till Europarådet, som fyller en likartad konsultativ funktion, men har tillika ett djupt rotfäste i de nordiska ländernas politiska traditioner.

Det föreslagna rådet kan, i avsaknad av beslutanderätt, aldrig få den betydelsen, att en lösning påtvingas ett eller annat av de nordiska länderna mot dess vilja. Däremot borde det kunna främja samfällida lösningar i fall, där i och för sig förutsättningar för sådana föreligga, men där de på grund av nu tillämpade arbetsformer icke komma till stånd. Det är mången sund tanke som med hänsyn till väntade svårigheter har skrinlagts utan närmare granskning och innan ens kontakt uppnåtts med dem som kunde vilja stödja den. I ett representativt parlamentariskt organ skulle möjlighet öppnas för en säkrare prövning av sådana tankars bärkraft. Det är vår övertygelse, att många frågor skulle komma i ett nytt ljus, om de på allvar bleve prövade inom ett nordiskt råd, med vidgade perspektiv, i växelverkan mellan olika erfarenheter och olika betraktelsesätt. I den mån motsättningar föreligga, som försvåra samverkan, synas samfällida överläggningar kunna vara ägnade att överbrygga svårigheterna och underlätta samförstånds lösningar. Det är mycket möjligt, att resultaten till en början bliva av jämförelsevis begränsad räckvidd. Däremot synas på lång sikt möjligheter föreligga att vinna större resultat. Inom en krets av personer, som varaktigt ägna sin uppmärksamhet åt de nordiska problemen och vänja sig att hålla de politiska frågornas nordiska aspekter för ögonen, bör man kunna

räkna på en skarpare blick för dessa problem, ett fastare grepp om dem, en större säkerhet i deras bedömande och därmed ökad möjlighet att övervinna svårigheter och motsättningar, som under nuvarande förhållanden kunna te sig som oöverbanneliga hinder.

På ungefär samma sätt som en folkrepresentation bör nordiska rådet också i ett annat hänseende kunna bliva av betydelse. Dess förhandenvaro och dess verksamhet böra — oavsett de resultat som uppnås — kunna rikta parlamentens och folkens uppmärksamhet och intresse på de nordiska problemen och sålunda bidra till en klarare belysning av de nordiska sammanhangen. Norden och dess problem kunna framstå för de nordiska folken åskådligare och konkretare och vinna en fastare förankring i deras medvetande.

För att rådet skall kunna verka så som avsetts är det av vikt att det får en sådan sammansättning, sådana funktioner och ett sådant arbetssätt att syftet kan uppnås.

I fråga om sammansättningen av det förordade nordiska rådet anför det interparlamentariska rådet:

Det synes givet, att rådet bör innesluta ombud för såväl regeringarna som parlamenten. Syftet med dess inrättande är, att vid sidan av regeringarna även parlamenten skola mer än nu engageras i det nordiska samarbetet. Men även ombud för regeringarna måste finna plats i rådet. Regering och parlament utgöra tillhopa en enhet, som man icke utan allvarlig olägenhet kan upplösa. Att utestänga regeringarna vore att beröva rådet det underlag för dess arbete, som de råda över, och att utsätta det för risken av veto från regeringar, som i själva verket bättre känt sakernas sammanhang och svårigheterna men ej fått tillfälle att giva besked därom i rätt tid.

Parlamentens ombud böra utses så, att de representera olika meningsriktningar. Av särskild betydelse torde det få anses vara, att härigenom även oppositionspartierna få tillfälle till aktiva insatser. Medlemmarna böra i regel fungera under en följd av år; endast om så sker, kan man räkna med att de skola förvärva erforderlig förtrogenhet med och överblick över de nordiska problemen och deras sammanhang med den nationella politiken. Det måste förutsättas, att de som åtaga sig medlemskap äro beredda att ägna verksamt intresse åt sitt uppdrag och känna sig ansvariga för genomförandet av vad de i rådet anslutit sig till. Det måste också förutsättas, att rådsmedlemmarna intaga en såvitt möjligt auktoritativ ställning. Man måste kunna räkna med att rådet kan ge ett något så när tillförlitligt uttryck åt betraktelsesätten inom olika grupper i parlamenten; rådets ståndpunktstagande i en fråga, som sedermera skall föreläggas parlamenten, bör sålunda kunna giva klar vägledning om hur dessa komma att bedöma den. Medlemmar med utpräglad intresse för det nordiska samarbetets utvecklande kunna utan tvivel spela en betydelsefull roll; verkligt framgångsrikt kan deras arbete dock ej bliva, om de icke i detta hänseende hava ryggestöd inom de partier, som de företräda. Rådet får ej bliva en församling av nordiska entusiaster utan utsikt att föra sina tankar igenom.

Av vad nu sagts följer, att vi ej kunna ansluta oss till den under diskussionen vid det interparlamentariska mötet framförda tanken, att det syfte, som avses med mölets resolution, skulle kunna uppnås inom nordiska interparlamentariska förbundets ram. Ombuden måste vara representativa för parlamenten. Men de interparlamentariska grupperna omfatta ej alla parlamentsledamöter; ingen säkerhet finnes för att ej deras medlemsantal av en eller annan anledning väsentligt minskas. Önskemålet om kontinuitet i rådets arbete kan icke lätteligen förlikas med det inom nordiska interparla-

mentariska förbundet naturliga strävandet att låta ständigt nya medlemmar deltaga i mötena. Och framför allt: den auktoritet och det ansvar, som rådets medlemmar böra hava, uppnås ej med mindre de äro valda ombud för parlamenten.

Interparlamentariska rådet utvecklar vidare frågan om det nordiska rådets funktioner:

Det kan icke ifrågakomma att föreskriva, att vissa slags frågor *skola* där behandlas; en sådan ordning torde f. ö. i alla länderna förutsätta grundlagsändring. Intet hinder bör sålunda möta för att frågor berörande nordiskt samarbete, där så befinnes lämpligt, lösas utan rådets medverkan. Vad rådet får att göra bör helt bero av de initiativ som tagas från olika håll.

Å andra sidan är det, eftersom rådet icke skall äga beslutanderätt, överflödigt att bestämma, vilka slags frågor rådet *får* befatta sig med.

En begränsning följer emellertid av det syfte, som rådet skall tjäna. Det är till för att underlätta vidtagandet av gemensamma åtgärder. Man har sålunda uteslutande att hålla sådana lägen för ögonen, i vilka det ifrågakommer att ländernas åtgärder på något sätt skola samordnas. Det är t. ex. fråga om en lagstiftning, som man önskar göra likformig, om en traktat, om lättnader för medborgare i de nordiska länderna, vilka anses böra korrespondera mot varandra, om ett gemensamt drivet företag eller dylikt. Rådet bör däremot icke utgöra ett forum för utbyte av erfarenheter och uppfattningar rörande problem, som visserligen i och för sig äro gemensamma för de olika länderna men icke anses böra föranleda några i gemenskap vidtagna åtgärder.

Rådets huvudsakliga uppgift bör givetvis bliva att upptaga frågor, i vilka åtgärder av alla de deltagande länderna ifrågasättas. I sin hittillsvarande gestaltning har emellertid det nordiska samarbetet varit mera differentierat. Liksom Finland på vissa områden stått utanför det nordiska samarbetet har av olika anledningar icke heller Island deltagit i vissa grenar därav. Det finnes också exempel på att samarbete på särskilda områden upprätthållits mellan allenast två av de skandinaviska staterna. Detta förhållande framkallar det viktiga spørsmålet, huruvida rådet uteslutande bör vara ett forum för behandling av frågor som angå alla de deltagande länderna.

Härutinnan må till en början anmärkas, att om i rådet har väckts en fråga rörande samarbete mellan alla de deltagande länderna, rådets behandling av detta ärende givetvis kan komma att ådagalägga, att man i ett land ställer sig avvisande till de föreslagna åtgärderna. Resultatet blir då regelmässigt, att detta land icke kommer att deltaga; huruvida de övriga länderna önska fullfölja samarbetet, får bero på omständigheterna.

I sammanhang härmed uppställer sig frågan, huruvida rådet även bör kunna till behandling upptaga framställningar, som redan från början icke gå ut på annat och mera än att vissa av de i rådet deltagande länderna skola samverka. Såsom exempel må anföras frågor, som angå varuutbytet eller trafiken mellan allenast två länder. Det kan vidare tänkas, att i fall, där samverkan mellan alla länderna i och för sig vore tänkbar, förslag framläggas allenast beträffande vissa av länderna, kanske därför att man vet att det eller de andras medverkan ej kan påräknas. Enligt vår uppfattning vore det till fördel, att även sådana framställningar kunde upptagas i rådet. Ett utanför stående lands representanter böra kunna deltaga i överläggningarna om sådana frågor; det är bland annat av värde, att återverkningarna av ett samarbete mellan två länder i förhållande till ett tredje bliva klart belysta. Men det utanför stående landets representanter böra ej deltaga i besluten (1 §, 10 § st. 2).

Enär Finlands anslutning till rådet icke kan påräknas, framträder spörsmålet om en differentiering av dess verksamhet även i en annan form. Det är intet tvivel om att Finland kan komma att vara intresserat av åtskilliga av de hos rådet förekommande frågorna. Då nu Danmark, Island, Norge och Sverige givetvis måste önska, att Finland, i den utsträckning som är möjlig, deltagar i det arbete som rådet utför, vilja vi föreslå ett stadgande om att, när Finlands regering det begär, representanter för denna regering och för Finlands riksdag må deltaga i rådets överläggningar och beslut (3 §). Det naturliga är, att Finland i sådant fall presenteras på samma sätt som är stadgat i 2 § beträffande Danmark, Norge och Sverige. Stadgan synes dock ej behöva tyngas med föreskrift därom.

Liksom beskaffenheten av de frågor, med vilka rådet skall kunna taga beaktning, icke bör bestämmas, torde man icke kunna fastslå, på vilket stadium av ärendenas behandling rådets medverkan bör inträda. Men det synes oss mycket väsentligt, att man härutinnan fasthåller en bestämd grundlinje: rådet bör principiellt sysselsätta sig med aktuella spörsmål, med andra ord spörsmål, i vilka man anser sig kunna rekommendera omedelbara åtgärder och tillika bestämt ange dessa åtgärders innebörd. Det är önskvärt, att rådet i detta hänseende utvecklar en praxis, som ganska nära ansluter sig till parlamentens. Det bör avstå från att uttala framtidsönkemål, i vilka inga omedelbara åtgärder kunna ifrågakomma. Detta innebär ej, att rådets medverkan icke skulle kunna inträda på ett jämförelsevis tidigt stadium. Där en tanke ännu ej är mogen att sättas ut i livet, kan det likväl bliva fråga om att omedelbart igångsätta underhandlingar, undersökningar eller andra förberedelser; rådet bör kunna uttala sig om huruvida regeringarna (eventuellt också parlamenten) på detta sätt böra taga upp saken till behandling och om de linjer efter vilka det förberedande arbetet skall bedrivas. Helt naturligt ter det sig, att rådet upptager en fråga på det stadium, då den i det närmaste är mogen att föreläggas parlamenten. Därigenom kunna eventuellt motsättningar övervinnas, som eljest skulle leda till att t. ex. en planerad överenskommelse går om intet, eller en lagstiftning, som avsetts bliva likalydande, får en divergerande utformning. Å andra sidan skall man erinra sig, att i frågor av nu antydd art parlamenten stundom i enighetens intresse avstå från att göra särmeningar gällande gentemot ett redan vunnet förhandlingsresultat; genom en parlamentarisk insats på ett tidigare stadium erbjudas utsikter att tillgodose särmeningarna utan att enigheten upplöses.

Vi förutsätta, att rådet skall kunna taga ståndpunkt till föreliggande förslag på ungefär samma sätt som parlamenten, ehuru det icke beslutar utan allenast avger rekommendationer. Rådet skall t. ex. kunna uttala sig om enskildheterna i ett lagförslag eller ett konventionsförslag. När omständigheterna därtill föranleda, bör dock en mera summarisk behandlingsform kunna tillämpas.

Av särskild betydelse vore, att rådet på lämpligt sätt kunde göra sig underrättat om fortgången av det samarbete, som på särskilda områden försiggår mellan regeringar och myndigheter eller anförtrotts åt särskilda organ. På grundval av regelbundna rapporter skulle hithörande ämnen kunna göras till föremål för överläggning inom rådet. Rådet bör också vara oförhindrat att i anledning därav taga initiativ.

Härefter berör interparlamentariska rådet betydelsen av det nordiska rådets arbetsätt:

Det är av vikt, att det nordiska rådet en gång årligen sammanträder till ordinarie session. Då anledning därtill gives, bör det också kunna samman-

träda dessemellan (4 §). Rådets medlemmar böra äga möjlighet att grundligt studera förelagda frågor och under ansvar taga väl övervägd ståndpunkt till dem. För detta ändamål erfordras lämpligt organiserade sekretariat, som dels, där så erfordras, verkställa erforderlig utredning i anledning av till rådet ingivna framställningar, dels enligt rådets uppdrag verkställa sådana ytterligare utredningar som rådet finner erforderliga (8, 9 §§). Att sekretariatet även ur annan synpunkt kunna bli av betydelse skall anmärkas i det följande. Inträngande i de hos rådet föreliggande frågorna bör underlättas genom behandling i utskott. Dessa böra kunna sammanträda även mellan sessionerna (7 §).

Interparlamentariska rådet har även kommenterat de särskilda paragraferna i stadgeförslaget.

1 §. *Nordiska rådet är organ för samråd mellan Danmarks riksdag, Islands alting, Norges storting och Sveriges riksdag samt dessa länders regeringar i frågor, i vilka gemensamma åtgärder av dessa länder eller några av dem ifrågakomma.*

I fråga om denna inledande bestämmelse har interparlamentariska rådet endast framhållit att den anger det nordiska rådets arbetsuppgifter i allmänna drag och därutinnan hänvisat till vad som tidigare anförts.

2 §. *Medlemmar av rådet äro:*

a) *sexton ombud för envar av Danmarks och Sveriges riksdagar samt Norges storting, vilka representera olika meningsriktningar och utses inom riksdagarna respektive stortinget, tillika med erforderligt antal suppleanter, för den tid och på det sätt, som inom varje land särskilt bestämmes, samt fem i samma ordning utsedda ombud för Islands alting;*

b) *de deltagande ländernas stats- och utrikesministrar eller ledamöter av regeringarna som förordnas i deras ställe.*

Andra ledamöter av regeringarna äga delta i rådets överläggningar men ej i dess beslut.

Till motivering av detta stadgande anføres av interparlamentariska rådet följande:

Parlamentens ombud. Det är å ena sidan angeläget, att rådet icke blir alltför stort. Å andra sidan måste det vara av en sådan storlek, att en något så när fyllig representation för olika meningsriktningar kan erhållas. Vi hava stannat vid att för Danmarks, Norges och Sveriges vidkommande föreslå 16 medlemmar; för Island föreslås 5 medlemmar.

Det har ansetts viktigt att fastslå, att ombuden skola representera olika meningsriktningar. Häri ligger icke, att varje parti, oavsett dess styrka, skulle äga anspråk på representation. Närmast hava vi tänkt oss ett sådant urval, att partierna bli representerade i förhållande till sin styrka. En direkt föreskrift om uppdelning enligt proportionella grunder hava vi dock ej ansett böra meddelas.

Ombuden böra utses inom respektive parlament; detta är av betydelse för upprätthållande av den kontakt med parlamenten, som rådet måste äga. Av samma anledning bör en redan vald medlem av rådet icke ha rätt att

kvarstå under hela den tid, för vilken han valts, om han före dess utgång upphör att vara ledamot av parlamentet. Stadgans formulering nödvändiggör dock ej att han i sådant fall omedelbart frånträder sitt mandat.

För medlemmarna böra väljas suppleanter, som inträda dels när en medlem tillfälligtvis är förhindrad att fungera, dels när han avgår. Antalet suppleanter har icke ansetts behöva fixeras i stadgan.

Det torde böra anförtros åt varje land att själv bestämma den tid för vilken ombuden skola utses. Tiden kan lämpligen sättas i relation till parlamentens (resp. i Danmark folketingets, i Sverige andra kammarens) mandatperioder. Särskilda regler kunna därutöver befinnas erforderliga dels i fall av upplösning, dels beträffande skyldighet att avgå för den som upphört att vara ledamot av parlamentet. Måhända tarvas särregler också för det fall att en regering avgår, i syfte att bereda förutvarande ledamöter av regeringen plats i rådet. Dock bör framhållas, att stadgeförslaget ej hindrar att ledamöter av regeringen, som äro parlamentsledamöter, utses till ombud för parlamentet. (När de i sin egenskap av regeringsledamöter äro medlemmar av rådet, böra deras platser fyllas av suppleanter.)

I vilken ordning ombuden skola utses bör enligt stadgeförslaget bestämmas av varje land för sig. Det lämnas sålunda, vad Sverige angår, öppet, huruvida särskilda ombud böra utses av första kammaren och av andra kammaren. Vad Danmark angår, torde ordningen för valet framgå av grundlovens § 45.

Regeringarnas representation. Det ligger i sakens natur, att stats- och utrikesministrarna böra vara medlemmar av rådet. Är någon av dem förhindrad att delta i arbetet, bör i hans ställe en därtill förordnad regeringsledamot inträda. Av betydelse för en givande behandling av de hos rådet förekommande ärendena är självfallet att även andra regeringsledamöter kunna delta i rådets överläggningar, särskilt då ärenden hörande till deras departement (ministerier) behandlas. Rätt att delta i besluten bör däremot ej tillkomma andra än stats- och utrikesministrarna.

3 §. *När Finlands regering det begär, må representanter för denna regering och för Finlands riksdag delta i rådets överläggningar och beslut.*

Beträffande denna paragraf har interparlamentariska rådet hänvisat till vad förut anförts.

4 §. *Rådet sammanträder en gång årligen å tid, som det självt bestämmer (ordinarie session), och dessutom, när rådet så beslutar eller det påkallas antingen av minst två regeringar eller av minst tjugo medlemmar (extra session). Sessionerna hållas i respektive länders huvudstäder enligt vad rådet bestämmer.*

I motiveringen till paragrafen anföres följande:

En bestämd tidpunkt för rådets årliga »ordinarie session» har icke kunnat fastslås. Såsom sessionstider hava givetvis särskilt de tider ifrågakommit, då parlamenten endast i ringa utsträckning äro i verksamhet. Å andra sidan försiggå vissa år allmänna val just under dessa tider; en råds-session kan i så fall vara ytterst oläglig. Det torde i följd härav, med fasthållande av att en ordinarie session årligen skall hållas, böra ankomma på rådet att självt bestämma tidpunkten.

Sessioner böra också kunna hållas, då särskild anledning därtill gives. Rådet bör självt kunna besluta härom. Två regeringar böra också kunna

förena sig om att påfordra rådets inkallande. Då ett jämförelsevis stort antal rådsmedlemmar förenar sig i en hemställd därom, bör likaledes en extra session hållas; antalet torde böra sättas till tjugo.

Sessionerna böra hållas i huvudstäderna. Där erbjudes tillfälle till kontakt med sakkunniga myndigheter, tillgång till arkiv och bibliotek m. m. Dessa förmåner kunna knappast landsortsstäder erbjuda. Det bör i varje särskilt fall ankomma på rådet att bestämma var sessionerna skola hållas. Därvid bör tillses att sessionsorterna växla. En bestämd turordning bör emellertid — ej minst med hänsyn till de uppenbara svårigheter med vilka en i Reykjavik hållen session är förbunden — icke fastställas. Om eventuellt förekommande extra sessioner torde lämpligen kunna bestämmas, att de skola hållas på samma ort som nästkommande ordinarie session.

5 §. *Rådet väljer för varje session och tiden intill nästa session en ordförande och tre vice ordförande. Ordförande och vice ordförande utgöra tillsammans rådets presidium.*

Om innebörden av det föreslagna stadgandet yttrar interparlamentariska rådet:

Ordförande och så stort antal vice ordförande, att varje land blir representerat i presidiet, torde böra väljas för varje session. Men det sålunda valda presidiet bör förbli i funktion intill nästa session. Stadgeförslaget anförtros åt presidiet vissa funktioner, som skola fullgöras mellan sessionerna (8 §). Genom arbetsordningen (se 12 §) och genom särskilda beslut av rådet böra också andra sådana funktioner kunna anförtros åt presidiet.

6 §. *Rådets förhandlingar äro offentliga, därest rådet ej med hänsyn till visst ärendes beskaffenhet annorlunda beslutar.*

Interparlamentariska rådet anför härom:

Av skäl som förut angivits är det av vikt att rådets förhandlingar äro offentliga. Möjlighet bör dock beredas för förtroliga överläggningar, då ett visst ärendes beskaffenhet det föranleder.

Vi förutsätta, att stenografiska protokoll föras och utgivnas av trycket. Men därom torde ingen föreskrift i stadgan vara erforderlig.

7 §. *För ärendenas beredning utses utskott till erforderligt antal. Utskottet må, när rådet så beslutar, sammanträda även mellan sessionerna.*

Under denna paragraf yttrar interparlamentariska rådet följande:

Betydelsen av utskottsbehandling hava vi redan understrukt. Vilka utskott som skola tillsättas bör bero av rådets beslut; eventuellt kunna i arbetsordningen intagas bestämmelser om fasta utskott. När en fråga icke kunnat sluthandlas vid en session, bör dess behandling kunna uppskjutas till en följande; sådant uppskov innebär givetvis att den uppskjutna frågan ej behöver ånyo väckas på det sätt som i 9 § stadgas. Med hänsyn till dylika fall har bestämmelse intagits om att ett utskott kan, då rådet så beslutar, sammanträda även mellan sessionerna.

Utskottens förhandlingar böra ej vara offentliga. Vid dem böra, enligt vad i arbetsordningen närmare bestämmes, sakkunniga tjänstemän och andra experter kunna vara närvarande för att lämna upplysningar och uttala sina meningar. Någon rätt för utskotten att av myndigheter och tjänstemän fordra upplysningar har däremot icke ansetts kunna stadgas.

8 §. *Varje lands delegation utser sekreterare och annan personal för utredning och de uppgifter i övrigt, som rådet bestämmer. Sekretariaten samarbeta med varandra under presidiets tillsyn. Erforderlig ledning utövas, om ej rådet annorlunda beslutar, av sekreteraren i det land, där nästa ordinarie session skall hållas.*

Interparlamentariska rådet motiverar paragrafen på följande sätt:

Behovet av sekretariat är uppenbart och har redan i det föregående framhållits. Man kunde tänka sig ett enda, gemensamt sekretariat; för en planmässig organisation av arbetet kunde en sådan anordning vara önskvärd. Då vi likväl förordade separata sekretariat, ett för varje land, är det framför allt av två skäl. Att det för varje land särskilt bestämmes om dess sekretariats organisation och att personalen anställs och avlönas av varje land för sig är ur administrativ synpunkt en fördel. Det bör vidare kunna bli av stor betydelse, att det i varje huvudstad finnes ett särskilt sekretariat. Därmed kan en bättre kontakt ernås med regeringarna och administrationen i varje särskilt land. Detta kan påtagligen bli av stor betydelse för rådets arbete. Men även ur en annan synpunkt vore denna kontakt av betydelse. Inom varje lands administration och lagstiftningsarbete föreligger det ett starkt behov av information rörande förhållandena i de övriga nordiska länderna. Men det är icke alltid lätt att på ett smidigt och tillförlitligt sätt införskaffa sådana informationer. Det har ifrågasatts att inom den svenska administrationen skapa särskilda organ för detta ändamål (se motion i första kammaren 1947 nr 113 och riksdagens skrivelse s. å. nr 203). Enahanda behov föreligger utan tvivel också i de andra länderna. Vi tro, att sekretariaten skulle i avsevärd mån kunna fylla detta behov av informations- och kontaktcentraler i administrationens tjänst.

När vi sålunda föreslå inrättande av separata sekretariat, förutsätta vi givetvis att de skola nära samarbeta. Ofta nog kan det vara nödvändigt, att t. ex. ett utredningsuppdrag löses av dem gemensamt. I den mån samarbete sålunda erfordras, behöves en viss ledning. Denna ledning bör lämpligen kunna anförtros åt sekreteraren i det land där nästa ordinarie session skall hållas; stadgeförslaget lämnar dock, särskilt med hänsyn till möjligheten att en session kan komma att hållas i Reykjavik, möjlighet för rådet att överlämna ledningen åt en annan sekreterare. Tillsyn över sekretariaten bör utövas av presidiet.

Sekretariaten böra huvudsakligen fylla följande funktioner.

1. De böra verkställa utredningar i anledning av framställningar till rådet (jfr 9 §).

2. De böra vidare, när rådet det påfordrar, verkställa ytterligare utredning angående spörsmål, vilka ej föranlett beslut av rådet utan uppskjutits till en följande session.

3. I den mån rådet så bestämmer, böra sekretariaten ombesörja sådan regelbunden redovisning av pågående nordiskt samarbete som förut berörts.

4. Sekretariatens personal bör givetvis fullgöra sekreterargöromål vid rådets och utskottens förhandlingar.

5. Om sekretariatens verksamhet som informationscentraler se ovan.

Sekretariatens omfattning bör bestämmas av varje lands delegation med hänsyn till föreliggande uppgifters omfattning. Härvid bör särskilt tillses, att icke från början en alltför vidlyftig organisation tillskapas. Men det synes oss givet, att man icke ens i början kan avvara en väl kvalificerad person, som är beredd att helt ägna sig åt uppgiften. I den mån skäl fin-

nas att utvidga organisationen, torde det böra övervägas, om icke vid varje sekretariat kunde — kanske blott för en begränsad tid i sänder — knyts krafter från de andra nordiska länderna. Det utbyte av erfarenheter och kunskaper, som därmed skulle komma till stånd, kunde för det nordiska samarbetets utveckling bliva av icke ringa betydelse.

Sekretariatens personal bör utses av resp. länders delegationer. Vi förutsätta att dessa för sådana och liknande ändamål skola kunna sammanträda mellan sessionerna.

9 §. *Rätt att förelägga ärenden för rådet tillkommer envar regering och envar medlem av rådet. Sådan framställning skall, såvida ej rådet annorlunda beslutar, ingivas till vederbörande lands sekretariat och, jämte den utredning av sekretariatet som finnes erforderlig, utsändas till medlemmarna i god tid före sessionen.*

Om detta stadgande har interparlamentariska rådet anført följande yttrande:

Ärenden böra kunna föreläggas för rådet såväl av varje regering som av varje medlem av rådet. Givetvis finnes intet hinder för att flera regeringar eller flera medlemmar förena sig om en framställning. Framställningarna kunna givetvis — såsom framgår av vad redan sagts — vara av mycket olika slag. De kunna t. ex. gå ut på att rådet skall uttala sig om ett föreliggande traktatförslag eller förslag till lag; det är särskilt naturligt, att framställningar från regeringarna få denna karaktär. De kunna emellertid också äsyfta meningsyttringar av mera obestämd karaktär.

Det är mycket angeläget att framställningarna regelmässigt komma medlemmarna till handa i så god tid, att de få tillfälle att noggrant överväga dem. Särskilt är det av vikt, att medlemmarna erhålla nödigt rådrum för överläggningar med politiska meningsfränder och andra. Angeläget är också, att i de fall, där framställningarna icke äro så beskaffade att man redan genom dem får full klarhet om sakens innebörd, i anledning av dem verkställas förberedande utredningar som tillhandahållas medlemmarna för att underlätta deras ståndpunktstagande. Särskilt torde sådana utredningar oftast erfordras med anledning av framställningar från medlemmar av rådet. Stadgeförslaget innefattar därför föreskrift om att framställningarna — som skola ingivas till vederbörande lands sekretariat — skola, där så erfordras, bli föremål för utredning och jämte dessa utredningar i god tid utsändas till medlemmarna. Det torde böra ankomma på rådet att, om så erfordras, i arbetsordningen eller annorledes fastställa frister såväl för framställningarnas ingivande som för utsändandet till medlemmarna. Rådet bör emellertid i undantagsfall kunna upptaga framställningar från regeringar eller rådsmedlemmar utan iakttagande av den föreskrivna ordningen.

Vad i denna paragraf stadgas om initiativrätten torde ej böra utgöra hinder för att rådet fattar beslut i anledning av sådan regelmässig redovisning angående nordiskt samarbete, varom förut talats. Naturligtvis utgör det ej heller hinder för att rådet beslutar i frågor, som uppskjutits från en föregående session, eller i anledning av regeringarnas anmälningar om vidtagna åtgärder (se 11 §). Icke heller torde stadgandet böra hindra, att, sedan en framställning gjorts, därmed nära sammanhängande frågor upptagas till behandling och den ursprungligen väckta frågan därmed erhåller en något större räckvidd.

Framställningar från utomstående personer och organisationer bör rådet icke kunna upptaga till behandling.

10 §. Rådet må — bortsett från ärenden, som angå dess organisation och sekretariatens arbete — ej besluta annat än rekommendationer (framställningar) till regeringarna. Till sådana rekommendationer fogas uppgift om huru varje medlem av rådet röstat.

Beträffande fråga, som allenast angår vissa länder, må endast representanterna för dessa länder deltaga i beslutet.

Till motivering av paragrafen anför interparlamentariska rådet:

Denna paragraf anger beskaffenheten av rådets beslut och ger tillika vid handen, att vissa medlemmar av rådet i vissa fall äro förhindrade att deltaga i besluten.

I förstnämnda hänseende bör fasthållas, att rådet endast skall utgöra ett organ för rådslag. Det blir icke fråga om annat än meningsyttringar utan förbindande verkan. På grundval av utredningar och överläggningar inom rådet böra — för att rådslagen skola få avsedd betydelse — alla deltagande medlemmar tillkännagiva sin ståndpunkt till varje särskild fråga. Detta kan tänkas ske i en formlig omröstning — varigenom det fastslås vilket beslut rådet fattat och hur stor majoriteten bakom detta beslut är. Men även utan formligt beslutfattande och alltså utan att den ena eller den andra uppfattningen förklaras vara rådets skulle givetvis samtliga medlemmars uppfattningar kunna givas till känna; ett sådant förfarande skulle ganska nära ansluta sig till det som tillämpas i de nordiska utrikesnämnderna, där de enskilda ledamöterna giva sina råd, men inga beslut fattas. Vissa skäl tala för den sistnämnda anordningen. Det kan särskilt framhållas, att konstaterandet av vilken uppfattning som samlat majoritet och i följd härav skall betraktas som rådets är av jämförelsevis underordnad betydelse. Om majoritet uppnåts för en åtgärd, är därmed, även om rådsmedlemmarna äga fullt stöd av sina meningsfränder i resp. länder, långtifrån klart att de av majoriteten önskade åtgärderna bliva genomförda. Det kan mycket väl inträffa, att majoriteten icke innesluter representanter för majoriteten i samtliga deltagande länder. Å andra sidan är det tänkbart att ett minoritetsförslag, bakom vilket stå representanter för majoriteter i några av de deltagande länderna, leder till positiva åtgärder i dessa länder. Trots detta anse vi oss böra föreslå, att rådet, i anslutning till de inom parlamenten vanliga formerna, skall fatta formliga beslut. Då dessa besluts politiska betydelse bedömes, torde man ändå snart vänja sig att rätt uppfatta majoriteternas och minoriteternas begränsade betydelse, att icke blott räkna rösterna utan även väga dem.

Besluten torde, försåvitt de ej gå i negativ riktning, böra få formen av rekommendationer riktade till regeringarna. I anslutning till vad nyss sagts böra till dessa rekommendationer fogas uppgifter om hur varje särskild medlem av rådet röstat. Att regeringarna även kunna hava anledning att beakta ståndpunktstagandena inom rådet, då majoriteten kommit till negativt resultat och alltså ingen rekommendation beslutats, följer av vad ovan anmärkts.

Vad nu sagts avser rådets beslut i de sakfrågor som det behandlat. Rörande sin egen organisation bör det däremot kunna fatta bindande beslut. Det samma bör gälla sekretariatens arbete. Beslut av denna karaktär beröras i 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 och 13 §§.

De i andra stycket upptagna särreglerna om fall, då vissa medlemmar ej deltaga i vissa beslut, hava redan i det föregående kommenterats.

11 §. *Regeringarna anmäla vid varje ordinarie session de åtgärder, som vidtagits i anledning av rådets rekommendationer.*

Interparlamentariska rådet yttrar härom följande:

Stadgan har givetvis ej i och för sig att sysselsätta sig med den vidare behandlingen av frågor, som varit föremål för rådets rekommendationer. Stundom blir det enbart regeringarna som ha att taga ståndpunkt. Men ofta — måhända oftast — blir det fråga om sakernas framläggande för parlamenten. Att regeringar och parlament äga full frihet gentemot rådets rekommendationer behöver knappast upprepas. Dock bör måhända erinras att, om majoriteten av ett lands representanter inom rådet ställt sig avvisande till ett förslag, detta givetvis ej hindrar att regeringen och parlamentet i detta land efter ytterligare överväganden intaga en positiv hållning.

De åtgärder, som vidtagits i anledning av rådets rekommendationer, böra bringas till dess kännedom. Stadgande härom har upptagits i 11 §.

12 §. *Rådet fastställer självt sin arbetsordning.*

Interparlamentariska rådet har i motiveringen framhållit önskvärdheten av att ett färdigt förslag till arbetsordning föreligger redan då rådet samlas till sin första session.

13 §. *Varje land bestrider kostnaderna för sina representanter och sitt sekretariat samt de särskilda kostnader, som föranledas av sammanträden som där hållas. Om sättet för bestridande av gemensamma kostnader gäller vad rådet bestämmer.*

Till motivering av stadgandet anför interparlamentariska rådet:

De med rådets verksamhet förbundna kostnadsfrågorna torde väsentligt förenklas, om man i huvudsak låter varje land bestrida sina kostnader. Härom stadgas i 13 §. Det bör i följd härav ankomma på varje land att efter egen omprövning anvisa erforderliga anslag och tillika bestämma huru dessa skola disponeras. Önskvärt är likväl, att en viss grad av likformighet upprätthålles, så t. ex. i avseende på sekretariatens storlek, personalens avlöningsförhållanden, den ekonomiska ersättningen åt rådets medlemmar m. m.

Vissa gemensamma kostnader, t. ex. för tryckning av mötesprotokoll, torde ej kunna undvikas. Det bör kunna anförtros åt rådet att besluta om sådana utgifter och kostnadernas fördelning mellan länderna.

14 §. *Rådets första session hålles i med början den*

Interparlamentariska rådet yttrar härom:

Stadgan bör, då den antages, ange tiden och platsen för rådets första session. I detta ämne ha vi ej ansett det ankomma på oss att framställa förslag. Dock vilja vi starkt understryka angelägenheten av att den första sessionen äger rum redan 1952.

Då vid nämnda session de regler angående förberedelser för sessionerna som meddelas i 9 § ej kunna tillämpas, torde det på annat sätt böra sörjas för erforderliga förberedande åtgärder. De kunna måhända lämpligen ombesörjas av de olika ländernas delegationer i samarbete med nordiska interparlamentariska rådet.

15 §. *Varje land äger att utträda ur rådet sex månader efter det att beslut härom delgivits de övriga länderna.*

Enligt vad interparlamentariska rådet framhållit bör det fastslås, att de länder, som ansluter sig till rådet, icke är förbundna att kvarstå däri längre än de själva önskar. Förslaget upptager därför ett stadgande om uppsägningens rätt.

Departementschefen har till statsrådsprotokollet i ärendet anfört.

Det förslag som framlagts av nordiska interparlamentariska rådet anknyter till den utveckling av de nordiska förbindelserna som tagit sin början under 1940-talet och syftat till att åstadkomma en direkt kontakt mellan de olika nordiska parlamenten. Förslaget har till uppgift att befästa detta samarbete och söka giva det en fastare form än förut.

Det är en angelägenhet av största vikt att söka stärka den nordiska samhörigheten genom en stadigvarande institution med representanter för de olika parlamenten. Av de nordiska länderna har Finland icke funnit sig kunna inträda i en dylik sammanslutning. Denna omständighet torde dock — hur beklaglig den än är — ej böra utgöra hinder mot att de övriga nordiska länderna, utan avvaktan på Finlands inträde, tager ett dylikt steg. Jag vill särskilt framhålla, att detta icke får leda till minskat intresse för samarbete med vår östra granne. Finland har efter sin frigörelse livligt och framgångsrikt deltagit i det nordiska samarbetet och den härigenom ådagalagda samhörigheten bör upprätthållas och fördjupas. I det framlagda stadgeförslaget har ock möjliggjorts att representanter för Finland må, så snart det från dess sida finnes lämpligt, delta i rådets överläggningar och beslut. Härigenom har tydligt tillkännagivits att det är en gemensam nordisk önskan att Finland skall så långt ske kan delta även i förevarande sammanhang.

Ehuru interparlamentariska rådets förslag är av stor principiell betydelse, förutsätter det icke någon ändring i de olika ländernas konstitutioner. Det föreslagna nya organet för samverkan mellan länderna skall icke äga att fatta några bindande beslut, och något hinder mot att utan ändring i grundlag inrätta ett allenast rådgivande organ av ifrågavarande art lär icke föreligga. Jag vill dock ej fördölja att enligt sakens natur vissa vanskligheter uppstår då det gäller att ändamålsenligt avgränsa rådets arbetsuppgifter. Den ökade förståelse länderna emellan som kan skapas genom ett gemensamt parlamentariskt organ synes mig dock vara av sådan vikt att dylika svårigheter icke får stå i vägen. Nordiska rådets verksamhet måste överhuvud — för att den skall vara till gagn — bygga på en samfällid insikt om samarbetets betydelse och en fast vilja att utbygga detsamma. Om denna grundval finnes, torde även en institution, som i avbidan på erfarenheten icke får någon mera slutgiltig utformning, kunna bli funktionsduglig.

Enligt förslaget skall för envar av Danmarks och Sveriges riksdagar samt Norges storting utses sexton ombud vilka representerar olika meningsriktningar och jämte suppleanter väljes inom riksdagarna respektive stortinget,

under det att Islands alting skall vara representerat med fem ombud. Varje land äger bestämma om sättet för utseende av dess ombud. För Sveriges del synes lämpligt att vardera kammaren utser åtta ledamöter jämte samma antal suppleanter. Däremot torde det icke vara nödvändigt att ledamöterna och suppleanterna väljes bland kammarens egna ledamöter. Att båda kamrarna likväl blir på ändamålsenligt sätt representerade förutsätter jag såsom något självfallet. I fråga om valet bör lämpligen gälla vad i 75 § 1 mom. riksdagsordningen och riksdagsstadgan är föreskrivet. Härav följer bl. a. att — därest ej för kammaren framlagd lista godkännes — valen skall vara proportionella.

Vad angår den tid för vilken ombuden skall utses har interparlamentariska rådet ifrågasatt att den skulle ställas i relation till parlamentens (i Sverige andra kammarens) mandatperioder. Om denna tanke förverkligas, skulle tillika — såsom interparlamentariska rådet jämväl antytt — erfordras särskilda regler i fall av upplösning och beträffande skyldighet att avgå för den som upphört att vara ledamot av parlamentet liksom också för det fall att en regering avgår, i syfte att bereda förutvarande ledamöter av regeringen plats i rådet. Jag vill emellertid ifrågasätta, huruvida det är påkallat att giva ombudens förordnanden giltighet för längre tid än ett år i sänder. Riksdagen torde, även om den formella mandattiden för ombuden begränsas på sistnämnda sätt, komma att sörja för erforderlig kontinuitet i representationen. Därest ombuden utses årsvis, blir de övriga praktiska problem som interparlamentariska rådet antytt av mindre betydelse och några särregler torde vid sådant förhållande knappast vara påkallade.

Med avseende å frågan om det nordiska rådets sammansättning vill jag härefter erinra om att däri enligt förslaget skulle ingå ej allenast ledamöter av parlamenten utan även representanter för regeringarna, nämligen de olika ländernas stats- och utrikesministrar eller andra ledamöter av regeringarna som förordnas i deras ställe. Förslaget avsåg således icke att skapa ett renodlat parlamentariskt samarbetsorgan. Vid överläggningarna mellan Danmarks, Norges och Sveriges utrikesministrar jämte den isländske representanten har man emellertid enats om att regeringarna väl borde vara representerade i rådet men att de icke skulle delta i rådets beslut. Det skall ankomma på regeringarna att själva utse de regeringsledamöter som skall representera sin regering. Att statsministrarna såvitt möjligt kommer att delta i mötena får anses naturligt. Jag vill i detta sammanhang anmärka att det icke torde vara nödvändigt att regeringarna när rådet håller möte är representerade av samma regeringsledamöter under hela mötet. Ärendenas beskaffenhet kan medföra att olika fackministrar är intresserade av att vara närvarande.

I övrigt vill jag framhålla, att frågan hur rådet fattar sin arbetsuppgift är av stor praktisk vikt. Det synes önskvärt att rådet behandlar huvudsakligen frågor av större räckvidd. Å andra sidan kan det knappast sägas av motiveringen framgå, att någon dylik begränsning varit åsyftad. Men tiden för rådets sammanträde måste ju bli ganska begränsad. Det mera framträ-

dande värdet hos den föreslagna nya institutionen synes ligga däri, att den ger tillfälle att överväga möjligheterna till att sammanlänka tendenserna i de olika länderna mot gemensamma mål.

Av intresse är, hur behandlingen i det nordiska rådet bör inpassas i ärendenas gång. Riksdagen brukar icke hos oss fungera såsom utredningsorgan utan det är i stället regeringen som föranstaltar om utredning på skilda fält och om utarbetande av förslag i ämnet. Som bekant använder sig regeringen därvid av kommittéer i vilka ofta, förutom experter, ingår ett parlamentariskt inslag. Nordiska rådet kan tänkas bli använt för att på ett relativt tidigt stadium utröna huruvida förslag i ena eller andra riktningen har förutsättningar att vinna framgång i de olika länderna. Parlamentens representanter kunde sålunda komma att få taga huvudsaklig ståndpunkt då frågan befinner sig i ett helt annat läge än när riksdagen nu har att besluta. Det finns otvivelaktigt spörsmål, särskilt sådana av social- eller näringspolitisk natur, där en orientering om de olika parlamentens uppfattning på ett relativt tidigt stadium kan vara av stort värde. Om man åter tänker t. ex. på det gemensamma nordiska lagstiftningsarbetet, torde det icke vara ändamålsenligt att i svårösta frågor låta redan preliminära förslag av för ändamålet anlitade kommitterade underställas det nordiska rådet. Överhuvud synes det vara av vikt att man icke avviker för mycket från de traditionella och framgångsrika formerna för samarbetet inom lagstiftningen, där de olika ländernas kommitterade brukat, ofta i samråd med en rådgivande krets i varje land, föra fram sina förslag till ett avslutat stadium innan de blir föremål för parlamentarisk behandling. De kommitterade bör sålunda enligt min mening själva bära ansvaret för att deras slutliga förslag är sakligt välgrundade och moget utformade. Jag avser ej härmed att taga avstånd från den möjligheten att en större fråga lämpligen kan bli föremål för en principutredning som avslutas med bestämda förslag, över vilka det kan vara önskvärt att nordiska rådet yttrar sig, i den mån det går att överblicka verkningarna utan närmare utformning av detaljerna. Särskilt gäller detta, om det överhuvud endast är huvudpunkterna som har gemensamt intresse för de olika länderna. Vad jag nu anfört synes ej stå i strid med den tankegång som kommit till uttryck i den allmänna motiveringen till interparlamentariska rådets förslag.

Interparlamentariska rådet har icke närmare berört förhållandet mellan det föreslagna nordiska rådet och nu redan existerande samarbetsorgan. Det är emellertid förutsatt att dessa skall bestå. Måhända kan det befaras att härigenom uppkommer ett visst dubbelarbete. Man har dock anledning förvänta, att nordiska rådet i de hänseenden, där ordnat samarbete redan pågår, huvudsakligen inskränker sig till att taga del av dess resultat och ingriper blott då särskild anledning yppas. Samarbetsorganen har redan nu att redovisa sitt arbete för de olika regeringarna och dessa bör helt naturligt i sin tur till det nordiska rådet meddela vad som förekommit mellan dess sessioner. I den mån nya samarbetsorgan kommer i fråga blir det naturligt att höra nordiska rådet därom, åtminstone om det gäller mera betydelsefulla spörsmål.

Enligt det föreliggande förslaget skall varje land vara försedd med sekreterare och annan personal för utredning och de uppgifter i övrigt som rådet bestämmer. Det är uppenbart att sekretariatet icke kan avvaras. Hur omfattande detta bör vara, beror på hur rådet fattar sin uppgift. I motiven anföres, att sekretariatet bör verkställa utredningar i anledning av framställningar till rådet och, när rådet påfordrar det, verkställa ytterligare utredning angående spörsmål, vilka ej föranlett beslut av rådet utan uppskjutits till en följande session. Dessa motivuttalanden kan möjligen föra för långt. Det torde knappast vara praktiskt ändamålsenligt att nordiska rådet tager som uppgift att självt sörja för mera djupgående utredningar i olika ämnen som kan bli föremål för rådets behandling. Om jag förstått motiveringen till 8 § i stadgeförslaget rätt, har avsikten icke heller varit att sekretariatet skulle i första hand ombesörja mer än sådana redogörelser och sammanställningar som kan erfordras för ledamöternas vägledning på ett mera förberedande stadium. Om sekretariatet anställs för hela året, bör helt naturligt tillses att det anförtros lämpliga göromål jämväl under den långa tid då rådet ej är samlat. Det kan dock ifrågasättas om icke sekretariatgöromålen lämpligen under större delen av året kan fullgöras såsom en bisyssla. I så fall kan sekreterarfrågan lösas ungefär så som brukar ske med riksdagens utskottssekretariat, med det tillägget att expedition alltid skall finnas även mellan sessionerna.

Vid utrikesministrarnas möte har ansetts att lydelsen av 8 § i förslaget borde jämkas något och att vad där sägs om skyldighet för sekretariatet att göra utredningar borde utgå. Ävenledes har det ansetts att sekreteraren i det land, där nästa möte skall hållas, icke bör uttryckligen utpekas såsom den som i första hand har ledningen av arbetet för samma möte. Ledningen bör i stället tillkomma presidiet.

Dessa ändringar i stadgeförslaget synes lämpliga. Arbetet kan ändamålsenligt ordnas så att, när fristen för väckande av förslag utgått, presidiet sammanträder och efter ärendenas vikt och beskaffenhet beslutar vilket förberedelsearbete som skäligen bör utföras samt fördelar detta på de olika ländernas sekretariat. Härmed vill jag självfallet icke utesluta att presidiet även i annat sammanhang kan besluta att sekretariatet anförtros viss arbetsuppgift som presidiet finner angelägen eller att rådet ger sekretariatet i uppdrag att bereda viss fråga.

De bestämmelser om rådets första möte och om uppsägning som återfinnes under 14 och 15 §§ i förslaget har ansetts böra utgå. Jag förutsätter emellertid i enlighet med vad som förekom vid utrikesministrarnas överläggningar att rådet skall hålla möte snarast möjligt sedan Island blivit i tillfälle att taga ställning till förslaget. Från dansk sida har uttalats önskemål att detta möte hålles i Köpenhamn. I fråga om utträde ur rådet läres, om 15 § uteslutes, vart land vara oförhindrat att omedelbart utgå, om parlamentet så beslutar.

Såsom förutsättning för att rådet skall kunna konstituera sig torde böra gälla att åtminstone parlamenten i Danmark, Norge och Sverige biträtt förslaget om inrättande av nordiska rådet och utsett medlemmar därav.

Jag vill erinra om angelägenheten av att i vårt land de som utses till medlemmar av rådet skyndsamt väljer ett mindre antal delegerade som i samarbete med delegerade från de andra länderna förbereder det första mötet och utarbetar förslag till arbetsordning för rådet.

Förutom ett visst belopp till sekretariatet erfordras medel för traktamenten åt rådets ledamöter liksom för diverse olika omkostnader. Det torde få ankomma på riksdagen att under drifbudgetens fjortonde huvudtitel Riksdagen och dess verk m. m. ställa härför erforderliga medel till förfogande. Jag uppskattar kostnaderna för nästa budgetår till 75 000 kronor och utgår från att i Danmark och Norge anvisas belopp av motsvarande storleksordning.

Motionärerna har under hänvisning till Sveriges alliansfria politik hemställt, att riksdagen måtte »följa Finlands exempel och avslå Kungl. Maj:ts förslag om vidgat samarbete med tre länder, som uppgivit sin självbestämmanderätt genom anslutningen till Atlantpakten och ställt sin krigsmakt under främmande befäl».

Utskottet. Till den allmänna motivering för inrättande av ett nordiskt råd, som anförts av nordiska interparlamentariska rådet och i denna proposition av departementschefen, ansluter sig utskottet. Ett dylikt råd, arbetande i enlighet med den föreslagna stadgans syftemål, bör bliva till gagn för det nordiska samarbetet.

Fullt kommer detta råd icke att göra skäl för sitt namn, därest Finland även fortsättningsvis finner sig böra stå utanför. Utskottet delar det i propositionen uttryckta önskemålet, att Finland skall kunna delta i samarbetet med sina nordiska grannar även i detta sammanhang.

Utskottet tillstyrker, att riksdagen antar den föreslagna stadgan. De ändringar, som företagits i det ursprungliga förslaget från interparlamentariska rådet, äro icke av natur att väsentligt förändra rådets allmänna karaktär och funktionsduglighet. Detta gäller den mest påfallande ändringen, i fråga om regeringsrepresentanter och deras rösträtt. Huvudsaken är, att den för interparlamentariska rådets utkast grundläggande idén bevarats, nämligen att det nordiska rådet skall representera såväl parlament som regeringar. Detta framgår både av stadgans ordalydelse och av departementschefens kommentar. Utskottet understryker vikten av att regeringen icke betraktar sin representation som fakultativ och anser i likhet med departementschefen, att statsministern regelmässigt bör delta i rådets sammanträden.

I fråga om rådets arbetsuppgifter är det, som departementschefen framhåller, vanskligt och enligt utskottets uppfattning även olägligt att i förväg bestämt avgränsa dem. Det får räcka att understryka den första paragrafen i stadgan uti dess svenska version. Rådet är till för att behandla frågor, i vilka gemensamma åtgärder ifrågakomma.

Tyngdpunkten bör här läggas på att *åtgärder* ifrågasättas, gärna i få men betydelsefulla ärenden. Det bleve en förvanskning av de ursprungliga intentionerna, om rådet förvandlades till en enbart debatterande församling eller komme att utnyttjas som en allmän remissinstans.

Ett problem, som rådet omedelbart kommer att ställas inför, är dess förhållande till de olika specialorgan för nordiskt samarbete, som redan finnas. Rådets ändamål är att förstärka, icke att förvirra eller verka försenande på det redan i olika former pågående samarbetet. Svårt är att härutöver giva närmare riktlinjer, innan problemet anmäler sig i konkret form och en viss erfarenhet samlats.

För valet av ombud från parlamentet erfordras av riksdagen fastställda regler. Dessa behöva, enligt utskottets mening och i anslutning till departementschefens uttalanden, icke innefatta mera, än att vardera kammaren har att varje år välja 8 ombud och 8 suppleanter med tillämpning av 75 § 1 mom. riksdagsordningen och riksdagsstadgan. Förslag härom framställs av utskottet i dess hemställan.

Av vikt är att så snart som möjligt, efter det val förrättats i riksdagen, åtgärd vidtas för utseende av sekretariat. Detta skall enligt stadgan utses av varje lands »delegation». En uttrycklig definition av detta begrepp saknas i stadgan. Utskottet uppfattar saken så, att i »delegationen» skall ingå representanter för regeringen, eftersom regeringsdeltagande förutsättes vara konstitutivt för själva rådet. Innan presidium enligt stadgan tillkommit, synes det utskottet lämpligt, att den först utsedda delegationen kallas och ledes av statsministern.

Det första sammanträdet av rådet bör vara väl förberett. Detta synes utskottet vara av större vikt, än att ett rådsmöte kommer till stånd med minsta möjliga tidsutdräkt. Stadgan uttalar om tid och plats endast, att »avtal snarast kommer att träffas». Det anges därvid icke, mellan vilka det skall avtalas. Den mest praktiska anordningen anser utskottet vara, att överenskommelse träffas mellan vederbörande regeringar.

Då den första rådssessionen har att behandla frågan om arbetsordning är det angeläget att, såsom departementschefen framhållit, den svenska delegationen bidrager till utformning av förslag härutinnan.

Önskvärt är, att någon praktisk fråga av större räckvidd uppföres å dagordningen för den första sessionen. Även i detta hänseende är förberedande överläggningar att förordas, såväl inom den svenska delegationen som mellan denna och de övriga.

Vad slutligen angår kostnadsfrågan har utskottet inhämtat, att erforderlig hemställan kommer att göras av bankoutskottet.

Av utskottets yttrande följer, att motion II: 643 avstyrkes.

Under åberopande av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte, med bifall till Kungl. Maj:ts förvarande proposition,

dels — under förutsättning av att från dansk och norsk sida fattas motsvarande beslut — antaga förslaget till stadga för nordiska rådet,

dels ock jämlikt 2 § i stadgan och med tillämpning av 75 § 1 mom. riksdagsordningen och riksdagsstadgan föranställa

om val av ledamöter och suppleanter i rådet för tiden intill dess sådant val nästa gång äger rum, vid vilket val vardera kammaren har att utse 8 ledamöter och 8 suppleanter;

B) att motionen II: 643 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 maj 1952.

På utrikesutskottets vägnar:

RICHARD SANDLER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Sandler, Sjödahl, Tjällgren, Domö, Wigforss, von Heland och Elmgren;

från andra kammaren: herrar Ward, Kristensson, Pettersson i Dahl, Andersson i Malmö, von Friesen och Edberg.

Bilaga.

Förslag

till

Stadga för Nordiska rådet.**1 §.**

Nordiska rådet är organ för samråd mellan Danmarks riksdag, Islands alting, Norges storting och Sveriges riksdag samt dessa länders regeringar i frågor, i vilka gemensamma åtgärder av dessa länder eller några av dem ifrågakomma.

2 §.

Rådet består av sexton ombud för envar av Danmarks och Sveriges riksdagar samt Norges storting, vilka representera olika politiska meningsriktningar och utses inom riksdagarna respektive stortinget, tillika med erforderligt antal suppleanter, för den tid och på det sätt, som inom varje land särskilt bestämmes, samt fem i samma ordning utsedda ombud för Islands alting.

De deltagande ländernas regeringar representeras i rådet av de regeringsmedlemmar, som vid varje särskilt tillfälle förordnas därtill av respektive regeringar.

Regeringsrepresentanterna deltaga i rådets överläggningar men ej i dess beslut.

3 §.

När det begäres från finsk sida, må finska representanter deltaga i rådets överläggningar och beslut.

4 §.

Rådet sammanträder en gång årligen å tid, som det självt bestämmer (ordinarie session), och dessutom, när rådet så beslutar eller det påkallas aningen av minst två regeringar eller av minst tjugo medlemmar (extra session). Sessionerna hållas i respektive länders huvudstäder enligt vad rådet bestämmer.

5 §.

Rådet väljer för varje session och tiden intill nästa session en ordförande och tre vice ordförande. Ordförande och vice ordförande utgöra tillsammans rådets presidium.

6 §.

Rådets förhandlingar äro offentliga, därest rådet ej med hänsyn till visst ärendes beskaffenhet annorlunda beslutar.

7 §.

För ärendenas beredning utses utskott till erforderligt antal. Utskott må, när rådet så beslutar, sammanträda även mellan sessionerna.

8 §.

Varje lands delegation utser sekreterare och annan personal. Sekretariatens verksamhet och inbördes samarbete försiggå under presidiets ledning.

9 §.

Rätt att förelägga ärenden för rådet tillkommer envar regering och envar medlem av rådet. Sådan framställning skall, såvida ej rådet annorlunda beslutar, ingivas till presidiet genom vederbörande lands sekretariat och, jämte den utredning, som presidiet finner erforderlig, utsändas till medlemmarna i god tid före sessionen.

10 §.

Rådet har till uppgift att dryfta frågor av gemensamt intresse för länderna och att besluta om rekommendationer (framställningar) till regeringarna i sådana frågor. Till rekommendationerna fogas uppgift om huru varje medlem av rådet röstat.

Beträffande fråga, som allenast angår vissa länder, må endast representanterna för dessa länder deltaga i beslutet.

Rådet fattar självt beslut om sin organisation och sekretariatens arbete.

11 §.

Regeringarna böra vid varje ordinarie session anmäla de åtgärder, som vidtagits i anledning av rådets rekommendationer.

12 §.

Rådet fastställer självt sin arbetsordning.

13 §.

Varje land bestrider kostnaderna för sina representanter och sitt sekretariat samt de särskilda kostnader, som föranledas av sammanträden som där hållas. Om sättet för bestridande av gemensamma kostnader gäller vad rådet bestämmer.

14 §.

Denna stadga träder i kraft, så snart motsvarande stadga antagits i Danmark och Norge. Härefter kommer snarast avtal att träffas om tid och plats för rådets första sammanträde.

15 §.

I förhållande till Island träder denna stadga i kraft, så snart motsvarande stadga antagits av Island.