

Nr 16.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande över förslag till stadga angående protokollföring i utrikesnämnden.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 1 april 1953 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 120, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden för den 20 mars 1953, anhållit om riksdagens yttrande över följande vid propositionen fogade förslag till

Stadga

angående protokollföring i utrikesnämnden.

1. Vid sammanträde med utrikesnämnden skall sekreteraren hos nämnden föra protokoll, upptagande de vid sammanträdet närvarandes namn, överläggningsämnen samt namn å dem, som yttra sig under överläggningarna.

2. Vad de vid sammanträdet närvarande vid överläggningarna yttra skall ordagrant upptecknas av för ändamålet anlitad stenograf, där ej den som leder förhandlingarna för visst fall annorlunda bestämmer.

3. Protokoll som avses under 1. skall uppläsas av sekreteraren vid nämndens nästa sammanträde. Nämndens ledamöter ha därvid tillfälle att mot protokollets avfattning framställa erinringar. Protokollet justeras sedermera av ministern för utrikes ärendena och förvaras i utrikesdepartementet.

4. Den ordagranna uppteckningen av ett anförande skall så snart ske kan tillhandahållas den som hållit anförandet för justering inom den tid ministern för utrikes ärendena bestämmer; annan i sammanträdet deltagande obetaget att vid ett av de närmaste sammanträdena med nämnden framställa erinringar mot uppteckningens avfattning efter justeringen. Uppteckningen skall förvaras i utrikesdepartementet.

5. Ledamot och suppleant i nämnden äro berättigade att i utrikesdepartementet taga del av protokoll och ordagranna uppteckningar från sammanträden, som ägt rum under den tid de tillhört nämnden.

Beträffande de skäl som ligga till grund för Kungl. Maj:ts förslag får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen.

I proposition till 1919 års riksdag (nr 346) upptogs bland förslag till grundlagsändringar även bestämmelser om inrättandet av en utrikesnämnd. Under förarbetena till detta förslag dryftades spørsmålet om protokollföring i nämnden. Den kommitté, som utarbetade förslaget om en riksdagens utrikesnämnd, uttalade i denna fråga följande:

»Det samarbete mellan regeringen och nämnden, som bör eftersträvas, synes bäst främjas, om överläggningarna i allmänhet bliva av förtroelig och tvångsfri art. Ur denna synpunkt synes vara lämpligt, att möjlighet beredes för diskussioner, som ej till sitt sakliga innehåll protokolleras. Å andra sidan kunna uppenbarligen omständigheterna vara sådana, att innehållet av ledamöternas yttranden bör upptagas i ett särskilt protokoll. Beslut därom bör kunna fattas av den, som leder nämndens förhandlingar. För att ledamöterna alltid skola vara underrättade om att deras yttranden äro ämnade att protokollföras, bör emellertid beslutet härom förut tillkännagivas. Ledamot, som själv framställer yrkande därom, bör likaledes äga rätt att få sitt yttrande taget till protokoll. Inom kommittén har varit ifrågasatt att nu antydda, av kommitténs ledamöter samfällt omfattade grundsatser rörande protokollsföringen skulle erhålla helgden av en uttrycklig grundlagsbestämmelse av innehåll, 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. Då emellertid inom kommittén ej uppnåtts enighet om lämpligheten av att i grundlagen intaga ett dylikt stadgande, har kommittén, i förlitande på att sakens natur skulle leda till protokollsföringens anordnande enligt nu angivna principer, trots sig kunna stanna vid att här uttala sin uppfattning i ämnet.» (Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet den 15 mars 1919, s. 25—26.)

I propositionen godkändes kommitténs ståndpunkt, varvid departementschefen bl. a. yttrade.

Det synes mig ligga i sakens natur, att dessa av kommittén omfattade grundsatser i fråga om protokollsföringen skola vinna tillämpning, ehuru uttryckligt stadgande därom i grundlagen ej föreslås.

Konstitutionsutskottet (utl. 34) instämde i departementschefens synpunkter. Riksdagen biföll utskottets hemställan. Några särskilda föreskrifter i ämnet blevo icke då utfärdade.

I anledning av motion vid 1924 års riksdag uttalade konstitutionsutskottet (nr 22) att skäl finnes, som talade för att de regler för protokollföring i utrikesnämnden varom 1919 års kommitterade var ense blev inskrivna i grundlagen. Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning och anhöll att Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning.

I proposition till 1928 års riksdag (nr 115) anfördes att något skäl till grundlagsändring icke syntes föreligga. En närmare reglering av protokollföringen i nämnden borde kunna genomföras genom ändring av praxis, där est en sådan skulle befinnas önskvärd, vilket dock icke kunde anses uppvisat.

Frågan om protokollföring i nämnden berördes sedermera i en proposition till 1940 års riksdag (nr 254), med förslag till vissa grundlagsändringar

rörande utrikesnämnden och utrikesutskottet. I propositionen meddelades, att tillkallad utredningsman föreslagit införande i grundlag även av bestämmelser om protokollföringen. Föredragande departementschefen uttalade emellertid, att ur de synpunkter regeringen hade att företräda något behov icke dittills framträtt av föreskrifter angående protokollering. Skulle emellertid en reglering befinnas lämplig, torde den i allt fall ej behöva ske genom bestämmelser i grundlag. Det vore tillräckligt, att Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter i ämnet. Konstitutionsutskottet ingick i sitt utlåtande (nr 24) ej på frågan om protokollföringens omfattning, men utskottet ansåg, att föreskrifter i ämnet lämpligen kunde meddelas av Kungl. Maj:t. På utskottets hemställan anhöll riksdagen i skrivelse till Konungen, att beslut snarast måtte fattas om protokollföring vid nämndens sammanträden.

I följd härav utfärdade Kungl. Maj:t den 27 september 1940 föreskrifter av följande lydelse:

»1. Vid sammanträde med utrikesnämnden skall sekreteraren hos nämnden föra protokoll, upptagande de vid sammanträdet närvarandes namn, överläggningsämnen samt namn å dem, som yttra sig under överläggningarna.

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

3. Protokollet skall uppläsas av sekreteraren vid nämndens nästa sammanträde. Nämndens ledamöter hava därvid tillfälle att mot protokollets avfattning framställa erinringar. Protokollet justeras sedermera av ministern för utrikes ärendena.

4. Protokollet skall omedelbart efter justeringen överlämnas till utrikesdepartementet för att där förvaras.»

Innehållet i 1940 års föreskrifter om protokollföringen överensstämmer alltså med den praxis, som dittills hade följts och som i sin tur hade stöd i motiven till 1919 års proposition om utrikesnämndens införande.

Med anledning av motion vid 1947 års riksdag om intensifiering av utrikesnämndens verksamhet uttalade konstitutionsutskottet (utl. nr 25) bl. a. följande.

Frågan om ändrade regler för protokollföringen i utrikesnämnden bör likaledes tagas under omprövning. De protokoll, som nu föras, torde i allmänhet knappast giva ett klart uttryck åt vad som verkligen förekommit i nämnden. Ärendenas hemliga natur bör icke hindra en reform i förevarande hänseende. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att tidigare gällande förbud att protokollföra yttranden i anledning av meddelande till riksdagen jämlikt § 56 riksdagsordningen upphävdes år 1942.

Utskottet hemställde att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en skyndsam utredning av frågan om utrikesnämndens allmänna ställning, organisation och arbetsformer i syfte att stärka kontakten mellan regering och riksdag i utrikesärenden. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (skrivelse nr 460).

I anledning av riksdagsskrivelsen sammankallade utrikesministern ledamöter av utrikesnämnden och av konstitutionsutskottet till informella överläggningar den 16 december 1947. Angående protokollföringen dryftades därvid möjligheten av att göra de dittills ytterst kortfattade protokollen något utförligare, bl. a. därigenom att en sammanfattning av föredragande statsrådets inledningsanförande intoges i protokollet. Denna utväg har emellertid, enligt vad som meddelas i propositionen, vid närmare övervägande ansetts mindre tillfredsställande.

Vid sidan av de officiella protokoll, som förts i nämnden, har i allmänhet sekreteraren gjort anteckningar över debatterna. Dessa anteckningar ha aldrig granskats av nämndens ledamöter och ha haft en helt informell karaktär. De torde i allmänhet ytterst ofullständigt återge vad som sagts och äro som historisk källa otillförlitliga.

Departementschefen. »Den nuvarande ordningen för protokollföring i utrikesnämnden är knappast tillfredsställande. De råd, som nämndens ledamöter ger regeringen i utrikespolitiska frågor, blir icke protokollförda. Än mindre föres något diskussionsprotokoll, som återger argumentering vid ett ställningstagande. Visserligen öppnar nuvarande regler möjlighet för den som leder nämndens förhandlingar att påkalla protokollföring av medlemmarnas yttranden. Likaså är en medlem berättigad att få sitt yttrande taget till protokollet, om han gör yrkande därom. I praktiken är det dock ytterst sällsynt, att dessa bestämmelsers tillämpning begäres, och någon stenograf kallas icke att vara närvarande vid sammanträdena.

Det skäl som legat till grund för den gällande ordningen kan väl icke fränkännas visst berättigande. Såsom ovan anförts har motivet varit att överläggningarna blir av mera förtrolig och tvångsfri art om de ej protokollföras. Mot denna synpunkt bör emellertid vägas intresset av att kunna i efterhand med säkerhet fastställa vilka råd nämndens ledamöter givit och vilka skäl, som varit bestämmande för deras ställningstagande. Det är även av intresse, att framställningar och yttranden av närvarande regeringsledamöter upptecknas i nämndens protokoll. Med hänsyn härtill torde den allmänna regeln böra bli, att överläggningarna i nämnden stenograferas, såsom numera skall ske i fråga om kamrarnas debatter inom lyckta dörrar (riksdagsstadgan § 5 mom. 3).

Undantagsvis bör emellertid en fråga kunna i nämnden diskuteras 'utanför protokollet'. Avgörandet härom synes böra tillkomma den som leder nämndens förhandlingar, i vanliga fall alltså Konungen. Klart är att ledamot, som önskar en diskussion utan stenografisk uppteckning, äger framställa anhållan härom, och det får anses naturligt, att en sådan anhållan bifalles av nämndens ordförande, om den vinner stöd hos någon grupp inom nämnden eller om eljest framställningen befinnes välmotiverad.

Protokoll och ordagranna uppteckningar från utrikesnämndens sammanträden blir hemliga handlingar enligt sekretesslagen. Kungl. Maj:t äger enligt 3 § i lagen meddela dispens från sekretessföreskrifterna i samma lag-

rum. Då det synes vara rimligt, att ledamot och suppleant i nämnden berättigas ta del av protokollen och uppteckningarna från sammanträden, som ägt rum under den tid de tillhört nämnden, torde en generell dispensföreskrift böra intagas i stadgan om protokollföreningen.

I överensstämmelse med här ovan framförda synpunkter har ett förslag till stadga i ämnet utarbetats, avsedd att ersätta 1940 års föreskrifter. Med hänsyn till att de nya bestämmelserna innebär en ändring av den ordning för protokollförening, som förutsattes då 1919 års proposition om utrikesnämndens inrättande antogs av riksdagen, torde förslaget till stadga böra underställas riksdagen för yttrande.»

Utskottet. Av det anförda framgår, att riksdagen år 1947 på hemställen av konstitutionsutskottet anhöll om utredning av bl. a. frågan om ändrade regler för protokollföreningen i utrikesnämnden. Med anledning därav föreslås i nu förevarande proposition, att yttranden vid nämndens överläggningar ordagrant skola upptecknas av för ändamålet anlita stenograf. I likhet med föredragande departementschefen finner utskottet avgörande skäl tala för att överläggningarna inom utrikesnämnden regelmässigt stenograferas. Intresset av att kunna fastställa vad som yttrats vid överläggningarna och vilka råd nämndens ledamöter därvid givit, bör även enligt utskottets uppfattning tillmätas större vikt än risken för att överläggningarna genom det ordagranna upptecknandet förlora något av den förtroliga karaktär som motiverat den hittillsvarande ordningen. Utskottet finner det dock, i likhet med departementschefen, motiverat, att möjlighet gives för diskussion »utanför protokollet». Ledamot av nämnden bör emellertid enligt utskottets uppfattning ej därigenom berövas sin hittillsvarande rättighet att, då han så önskar, få sin uttalade mening tagen till protokollet. Utskottet finner i övrigt ej anledning till erinran mot det vid propositionen fogade förslaget till stadga angående protokollförening i utrikesnämnden och hemställer,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet anför.

Stockholm den 5 maj 1953.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren*, Gustav Emil Andersson, Englund, Hällgren*, Fritiof Karlsson, Hansson, Sandberg, Damström, Georg Pettersson och Bergström*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén, Swedberg, Jonsson i Haverö, fru Svedberg, herrar Hammar, Bark, fröken Wetterström* och herr Dahlén.

* Ej närvarande vid justeringen.