

Nr 83

Av herrar **Braconier** och **Hamrin**, om ändrad lydelse av § 11 regeringsformen.

I regeringsformen § 11 stadgas att i mål, som angår rikets förhållande till främmande makter, alla meddelanden till främmande makt eller Konungens sändebud i utlandet skola, utan avseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena. Denna bestämmelse tillkom 1885 och hade då avseende å de s. k. ministeriella målen. Då den ministeriella konseljen avskaffades 1909, fick stadgandet sin nuvarande lydelse.

Ursprunget till bestämmelsen är att söka i det 1867 avgivna betänkandet angående revision av föreningsakten mellan Sverige och Norge. En bestämmelse av ifrågavarande innehåll föreslogs nämligen av kommittén skola intagas i en reviderad riksakt i angivet syfte att trygga att de båda rikenas alla förbindelser med utlandet gick genom den gemensamme utrikesministern. Föreskriften kom sedermera att i stället inflyta i den svenska grundlagen i samband med en reform av den ministeriella konseljen.

Stadgandet torde redan från början ha haft en relativt begränsad innebörd. Ursprungligen avsåg det, som redan nämnts, ministeriella mål. Denna grupp hade redan i § 7 i RF:s ursprungliga lydelse av 1809 — paragrafens innehåll flyttades sedan till § 11 — definierats så: »ministeriella mål, varmed förstås alla de som angå rikets förhållande till främmande makter». Då begreppet ministeriella mål försvann 1909, ersattes det sålunda i RF:s nuvarande § 11 i den här behandlade regeln med den gamla definitionen. I nyssnämnda betänkande om en ny riksakt behandlas även frågan om den närmare innebörden av uttrycket »rikets förhållande till främmande makt». Där framgår att detta bör tagas i tämligen begränsad betydelse. Med uttrycket åsyftas t. ex. frågor om krig och fred samt om ett lands förpliktelser i förhållande till annat land. Vidare är att observera att grundlagsbestämmelsen endast har avseende å meddelande till — förutom Konungens ombud — främmande makt. Detta får anses innebära att meddelande, som icke är direkt riktat till en företrädare för den högsta statsmakten i landet utan exempelvis till någon lokal myndighet, icke torde falla in under grundlagsbestämmelsen.

Redan 1818, sålunda långt före den ifrågavarande grundlagsregelns tillkomst, hade utfärdats ett kungl. brev, alltjämt gällande i Sverige, enligt vilket ämbetsmän och ämbetsverk i Sverige och Norge ålagts att i alla ämbetsärenden omedelbarligen skriftväxla med varandra. Grundlagsändringen 1885 har uppenbarligen icke avsett att göra ändring i vad som på detta vis stadgats. I den mån de båda stadgandena konkurrera med varandra, vilket

särskilt efter unionsupplösningen kan tänkas ske, har självfallet grundlagsbestämmelsen företräde. Rättsläget torde vara, att alla meddelanden från svensk myndighet om Sveriges förhållande till Norge, som riktats till norska regeringen, enligt RF § 11 skola gå genom utrikesdepartementet men att i övrigt bestämmelserna i 1818 års brev om direkt skriftväxling äro att tillämpa.

Nordiska rådet har i en 1954 antagen rekommendation hemställt till regeringarna i de nordiska länderna, att myndigheterna i dessa länder skola bemyndigas att stå i direkt förbindelse med varandra. I ett till Nordiska rådet lämnat meddelande i anledning av denna rekommendation har svenska regeringen upplyst, att grundlagsstadgandet i RF § 11 »ej tillämpats i all sin stränghet» vad angår förbindelserna med övriga nordiska länder. Det upplyses, att direkt skriftväxling redan nu blivit vanlig på många områden, t. ex. i fråga om socialvård, arbetsförmedling, polisväsende, folkbokföring och skatteväsende. Skriftväxlingen på dessa fält torde dock huvudsakligen falla utanför tillämpningsområdet för RF § 11. Emellertid försiggår otvivelaktigt också direkt skriftväxling mellan de nordiska länderna på sådana områden, som obestriddligen omfattas av grundlagstadgandet. Det kan endast nämnas att förhandlingar om ingående av för Sverige förpliktande avtal på olika specialområden, t. ex. inom rättsvården, socialvården och skatteväsendet, regelmässigt föras direkt mellan företrädare för de berörda departementen och ministerierna utan förmedling av utrikesdepartementet. Denna praxis befinner sig under snabb utveckling, ehuru den otvivelaktigt står i strid med grundlagen.

Redan av olika rent praktiska skäl torde det vara i det närmaste ogenomförbart att återgå till en ordning innebärande att alla meddelanden, som gälla t. ex. träffande av överenskommelser mellan de nordiska länderna, skola befordras via utrikesdepartementet. En utveckling i sådan riktning, som skulle innebära ett steg tillbaka, är icke heller önskvärd. Den enda rimliga lösningen i den uppkomna situationen är att modernisera RF § 11. Lämpligen kan detta ske genom att i paragrafen intages förbehåll om att den icke har avseende å förbindelserna mellan de nordiska länderna. Självfallet förekomma också i spörsmål, som beröra allenast dessa länder, problem, som fordra utrikesdepartementets medverkan. De allmänna reglerna om interdepartemental samverkan vanligen i form av gemensamma beredningar, som utan särskilda bestämmelser iakttagas departementet emellan, torde vara fullt tillräckliga för att garantera utrikesdepartementet tillfälle att deltaga i ett ärendes behandling i alla de fall, då dettas sakliga beskaffenhet påkallar departementets medverkan. Sådana situationer föreligga exempelvis uppenbarligen så snart fråga är om de nordiska ländernas gemensamma uppträdande utåt i förhållande till länder utanför Norden.

Innevarande års riksdag torde böra fatta beslut i frågan. Förslag till ändrad lydelse av RF § 11 synes kunna utarbetas av konstitutionsutskottet vid dess behandling av ärendet.

Under hänvisning till det anförda hemställes,

att riksdagen ville för sin del antaga sådan ändring av RF § 11, att undantag från regeln om att i lagrummet angivna meddelanden skola ske genom ministern för utrikes ärendena må kunna göras i ärenden som avse Sveriges förhållande till övriga nordiska länder.

Stockholm den 24 januari 1956

Jean Braconier

Yngve Hamrin