

**Nr 223.**

Av friherre **Adelswärd**, om ändrad lydelse av § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen.

Frågan om ökad parlamentarisk kontroll över utrikespolitiken har länge stått på dagordningen i de flesta länder och har särskilt efter världskriget tillvunnit sig allt större uppmärksamhet. Under krigsåren och i diskussionen om krigsorsakerna framträdde anmärkningarna mot systemet av hemlighetsfullhet i handhavandet av utrikespolitiken allt allmännare och starkare. Man ansåg, säkerligen icke utan skäl, att en av de förnämsta anledningarna till den ödesdigra konflikten 1914 låg i tillämpningen av detta system. I ingressen till pakten för Nationernas förbund förklarade sig också de fördragsslutande parterna anse, att det för utvecklingen av samarbetet mellan nationerna och garantandet av deras fred och säkerhet är av vikt att bl. a. »underhålla öppna samt på rätt och heder grundade internationella förbindelser», och i artikeln 18 av pakten föreskrevs, att intet fördrag eller avtal av internationell karaktär, som hädanefter ingicks mellan medlemmar av förbundet, skulle vara bindande med mindre det inregistrerades av förbundets sekretariat och av detsamma offentliggjordes. Därmed har emellertid problemet om utrikesstyrelsens organisation icke ernått någon slutgiltig lösning, och frågan om den parlamentariska kontrollen över utrikespolitiken är alltjämt aktuell. Den har behandlats såväl i skilda länders riksförsamlingar som i internationella kretsar och sammanslutningar, t. ex. den interparlamentariska unionen, där den varit före på upprepade konferenser och även gjorts till föremål för undersökningar av en särskild studiekommision.

I vårt land har utrikespolitiken av gammalt räknats till området för Konungens styrande makt, och riksdagen har måhända i högre grad än vad fallet varit inom andra riksförsamlingar avhållit sig från befattningen med utrikespolitiska angelägenheter. Under unionskonflikten kunde från riksdagens sida livligare intresse förspörjas beträffande utrikespolitiken, men först världskrigets erfarenheter ledde till inrättandet av den nu gällande ordningen för riksdagens kontroll över utrikesledningen.

Angående förhistorien till denna reform tillåter jag mig endast erinra om, att frågan fördes på tal i motioner vid riksdagarna 1916 och 1917 samt av regeringen år 1918 upptogs på det program till en revision av författningen, som skulle framläggas vid lagtima riksdagen 1919. Den kommitté, som för verkställande av utredning i ärendet av Kungl. Maj:t tillsattes den 31 december

1918, avlämnade den 15 mars 1919 ett betänkande med förslag till grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter. I överensstämmelse med kommitténs förslag avgav Kungl. Maj:t den 31 mars proposition i ämnet, som även blev av riksdagen i grundlagsenlig ordning godkänd. Regeringsformen §§ 12, 54, 105, riksdagsordningen §§ 38, 50, 55, 56, 74 och tryckfrihetsförordningen § 2 erhöles därmed sin nuvarande lydelse.

Enligt nämnda grundlagsstadganden har riksdagen direkt meddelaktighet i vissa utrikespolitiska avgöranden och dessutom allmän indirekt kontroll över utrikespolitiken. Denna kontroll utövas å riksdagens vägnar av dess utrikesnämnd, vilken enligt RF 54 skall höras i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet; däri inbegripet sådana viktiga överenskommelser med främmande makter, som enligt RF § 12 i vissa fall må avslutas utan riksdagens hörande. Dessutom kan Konungen enligt RO § 56, om han prövar lämpligt, genom vederbörligen därtill förordnat statsråd lämna riksdagen muntligt meddelande i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt. Kamrarnas ledamöter äga rätt att yttra sig över vad sålunda meddelats, men Konungen kan förordna, att sammanträdet hålles inför lyckta dörrar. Med förbigående av nämnden tar riksdagen själv i detta fall befattning med utrikesangelägenheterna.

Det förefaller alltså, som om riksdagen borde vara i besittning av alla medel och möjligheter att öva ett betydande inflytande på utrikesledningen. Erfarenheten har emellertid mot förmodan visat, att riksdagens omedelbara kontakt med utrikespolitiken i praktiken blivit mindre än man kunnat vänta och att således dess kontroll över utrikesstyrelsen torde vara mindre utvecklad än vad reformen 1919—1921 avsett. Väsentligen torde detta få anses bero på riksdagen själv, som synes vidhålla sin gamla tradition att icke befatta sig med utrikesärenden, ehuruval de sista ändringarna i grundlagen möjliggjort och Sveriges inträde i Nationernas förbund gör det önskvärt för att icke säga nödvändigt, att riksdagen mera direkt tar del i behandlingen av utrikes angelägenheter. Regeringen är icke heller fri från skuld till de nu rådande förhållandena. Sedan utrikesnämndens tillkomst har något riksdagssammanträde jämlikt RO § 56 icke anordnats.

Den stora frågan är emellertid, huruvida den nya ordningen i och för sig har möjlighet att fylla sin uppgift. Kritik mot densamma har framförts såväl genom motioner och interpellationer i riksdagen som genom pressen. Anmärkningarna ha egentligen icke riktat sig mot det nya systemet i vad detta gäller riksdagens medbestämmanderätt vid avslutandet av överenskommelser och traktater med främmande makter, utan dess huvudargument har varit, att den sekretess, som av gammalt vilat över utrikesledningen, men vars mildrande varit ett av de främsta syftena för reformen 1919—1921 icke i realiteten minskats. Med sin största styrka ha anmärkningarna därför träffat riksdagens nya

organ för en allmän och konstant kontroll över utrikespolitiken, d. v. s. utrikesnämnden.

Det är otvivelaktigt, att inrättandet av utrikesnämnden betecknar en betydande förbättring i jämförelse med den tidigare rådande ordningen för riksdagens kontakt med utrikesstyrelsen. Bland förtjänsterna i det nya systemet må här endast erinras om den större regelbundenheten och intensiteten i nämndens funktion i jämförelse med det forna s. k. hemliga utskottet. Under perioden 1809—1916 tillsattes hemligt utskott endast vid sammanlagt tretton riksdagar, och antalet sammanträden, som av utskottet höllos, stod givetvis i proportion härtill. Utrikesnämnden är däremot en beständig institution, som existerar ej blott under riksdagarna utan även mellan dem och som därför alltid kan sammankallas. Den har under sin korta tillvaro av tre år medhunnit sammanlagt 24 sammanträden, därav 9 under år 1921, 7 under 1922, 6 under 1923 och 2 under 1924.

För en rättvis uppskattning av utrikesnämndens ställning bör en jämförelse göras mellan nämnden och de utländska parlamentens organ för kontrollen över utrikespolitiken. Om man så gör, finner man, att nämnden saknar närmare motsvarighet utom i Norge och Danmark, vilka länder sedan några år tillbaka äga med den svenska utrikesnämnden likartade institutioner. Den allmänna typen för parlamentens organ för utrikespolitiska angelägenheter är i övrigt det parlamentariska utskottet. Tyngdpunkten i utrikesutskottens ställning är deras uppgift att bereda de utrikespolitiska ärenden, som sedan skola handläggas i parlamentet, men härur har ofta utvecklats en allmän kontroll av utrikesledningen från utskottets sida. Det är denna senare uppgift, som i huvudsak åligger vår utrikesnämnd. Självklart är, att utskottets ställning i allmänhet blivit starkare, i den mån parlamentets lagbestämda eller faktiska inflytande på utrikespolitiken varit större. Såsom exempel härpå kan nämnas utrikesutskottet i franska kamrarna och nordamerikanska senaten och representanthuset. Men det är också tydligt, att dessa utrikesutskott a priori måste stå i en intimare kontakt med respektive parlament än vad vår utrikesnämnd gör beträffande riksdagen. Formerna för deras sammansättning och verksamhet äro i stort sett desamma som i övriga utskott. De förefalla därför mera infogade i den allmänna parlamentariska organisationen och åtnjuta stödet av dennas auktoritet. Utrikesnämnden är däremot en mera fristående institution, en utbyggnad av det s. k. hemliga utskottet. Utan tvivel ligger det nära till hands att förbise, att nämndens ställning är en annan än utrikesutskottens, och särskilt torde dylikt förbiseende påverkat den kritik, som riktat sig mot bristerna i kontakten mellan nämnden och riksdagen.

Men även om hänsyn togs till den gällande ordningens förtjänster och till utrikesnämndens säregna konstitutionella ställning, torde en uppmärksam iakttagare nödgas medgiva, att kritiken mot nämnden i mångt och mycket är berättigad och att den nuvarande organisationen behöver på vissa punkter revideras

och på andra väsentligen utbyggas. Förbättringar äro önskvärda även i andra avseenden än dem, som äga direkt samband med frågan om ökad offentlighet vid behandlingen av utrikesärenden. Men medan kritiken mot utrikesnämnden naturligt nog avsett dels själva grundlagsbestämmelserna, dels och i synnerhet tillämpningen av dem, måste i detta sammanhang förslagen till bristernas avhjälpande uteslutande inskränkas till de åtgärder, som kunna vidtagas på lagstiftningens väg och möjliggöra eller ännu hellre även leda till uppkomsten av en ny och bättre praxis. Det gäller emellertid att utveckla den redan bestående, för vårt land i viss mån säregna, institutionen och icke att skapa något nytt i dess ställe.

De punkter, där utrikesnämndens organisation närmast torde behöva en omdaning eller utveckling, äro framförallt följande:

1. antalet ledamöter av nämnden och suppleanternas ställning,
2. nämndens sammankallande till följd av annat initiativ än regeringens,
3. föredragningen av ärendena,
4. sekretessen,
5. möjligheten för enskilda sammanträden av nämnden.

*Ledamöter.*

Vad den första punkten beträffar, bör observeras, att nämnden har till grundläggande uppgift att i sin funktion troget avspegla riksdagen och tillvarataga dess intressen. Medlemmarna av nämnden skola därför väljas efter den proportionella valmetod, som gäller vid utskottsval. Nämnden ger möjlighet för de olika riksdagspartierna att genom sina representanter influera på regeringens handlingssätt. Antalet ledamöter av nämnden bör därför självfallet vara så stort, att ett någorlunda fullständigt återgivande av läget inom riksdagen verkligen möjliggöres. Det nuvarande antalet av 8 från vardera kammaren ( $8+8=16$ ) överstiger det som var bestämt för det forna hemliga utskottet ( $6+6=12$ ), men motsvarar endast det som förekommer i de minsta av de ständiga utskotten och lämnar möjlighet allenast åt de större riksdagspartierna att bli representerade i nämnden. Säkerligen vore det lämpligt att åvägabringa ett ännu fullständigare återgivande i nämnden av meningsriktningarna inom riksdagen och utöka antalet ledamöter och suppleanter i nämnden åtminstone till samma siffra som gäller för konstitutionsutskottet och bevillningsutskottet. De mindre riksdagsfraktionerna skulle därigenom erhålla ökad utsikt att bli företrädna i nämnden och behandlingen av ärendena skulle vinna i allsidighet.

I fråga om utrikesnämndens sammansättning uppställer sig ännu ett spörsmål, och det är, huruvida icke riksdagens talmän borde beredas självskrivet ledamotskap i nämnden. En omständighet, som talar för en dylik anordning, är att konungen beträffande vissa betydelsefulla avgöranden, ministerskiften och andra politiska frågor av större vikt, enligt konstitutionellt bruk rådgör med talmännen, och en bestämmelse, som beredde talmännen tillfälle att även inom utrikesnämnden göra sin erfarenhet gällande, skulle därför stå i god sam-

klang med deras framskjutna ställning och den föregående utvecklingen av praxis. Då nämnden icke är något riksdagsutskott i vanlig mening, kunde talmännens självskrivnenhet knappast betraktas såsom en anomali eller avvikelse från en allmän typ. Såsom suppleanter för talmännen borde vice talmännen fungera. Även med denna ytterligare ökning bleve antalet ledamöter och suppleanter i nämnden likväl icke ens så stort som antalet ledamöter och suppleanter i statsutskottet.

Suppleanterna i utrikesnämnden intaga en ställning, som icke kan anses vara fullt tillfredsställande. Antalet medlemmar av nämnden är som sagt knappast tillräckligt för att möjliggöra en sammansättning av nämnden, som ur riksdagspolitisk synpunkt är erforderlig. Så mycket egendomligare är då stadgandet i RO § 50, att suppleant ej må inträda vid tillfälligt förfall för ledamot utan endast då ledighet uppstår. Nämnden riskerar alltså lätt att icke vara fulltalig och att i motsvarande mån illa återgiva meningsriktningarna i riksdagen. Motiven till de anförda bestämmelserna rörande suppleantskapet angåvos av vederbörande kommitterade vara »synpunkten av den härvidlag erforderliga kontinuitetens upprätthållande». Men fråga är, om icke den synpunkten snarare bleve bättre tillgodosedd genom ett stadgande av motsatt innebörd, som medgäve suppleant att inträda i nämnden även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot. Först genom en dylik anordning skulle möjlighet beredas för nämnden att upprätthålla kontinuiteten i dess viktigaste funktion, som är att inför regeringen representera riksdagen och följaktligen noggrant återgiva läget inom denna.

Även i annat avseende än det ovan angivna inbjuder suppleanternas nuvarande ställning till kritik. Kommitterade 1919 ansågo, att anledning icke förelåg att, såsom inom utskott är sedvanligt, låta suppleanterna vara tillstädes vid sammanträdena, och grundlagsbestämmelserna avfattades i enlighet härmed. Det är emellertid tydligt, att denna ordning åtminstone i ett avseende icke är till gagn för kontinuiteten i nämndens arbete. En suppleant, som till äventyrs inträder såsom ledamot av nämnden, har ingen erfarenhet om förhandlingarna därstädes och står mer eller mindre främmande för de frågor, som där tidigare dryftats, och som måhända återkomma till behandling. Det synes därför som om starka skäl föreläge att tillåta suppleant att närvara vid nämndens samtliga sammanträden, ehuru givetvis utan yttranderätt, såvida han icke deltagit i stället för frånvarande ledamot. Mer nödvändig än någonsin bleve naturligtvis suppleanternas närvaro, om de enligt ovan framställda förslag få rätt att inträda som medlemmar av nämnden även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamöter.

Vad som gjorts, att man velat utestänga suppleanterna från sammanträdena, är säkerligen omsorgen om sekretessen, även om detta icke klart utsäges av kommitterade. Emellertid förutsattes, att tysthetslöfte avgives av suppleant

såväl som av ordinarie ledamot, och torde man kunna utgå ifrån, att suppleanterna skola iakttaga sin tystnadsplikt lika samvetsgrant som de ordinarie ledamöterna.

**Nämndens  
samman-  
kallande.**

Beträffande formerna för nämndens sammankallande till följd av annat initiativ än regeringens, stadgar riksdagsordningen § 50, att nämnden skall sammankallas, om minst sex av dess ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådplägning i viss uppgiven fråga. Det kan emellertid tänkas, att under tid, då riksdagen icke är samlad, en medlem av nämnden skulle önska denna sammankallad för rådplägning i en viktig och brådskande fråga, men att han saknar möjlighet att med önskvärd snabbhet träda i förbindelse med sina kolleger och erhålla deras eventuella instämmande i begäran om nämndens inkallande. Det synes därför lämpligt, att mellan riksdagarna en enskild medlem av nämnden kunde med anhållan om nämndens sammanträde vända sig till ministern för utrikes ärendena. Denne bör då äga att antingen omedelbart villfara hans begäran eller ock meddela honom alla tillgängliga upplysningar i ämnet — givetvis under tystnadsplikt. Om ledamoten efter erhållandet av upplysningar likväl vidhåller sin begäran om sammanträde, skall nämnden sammankallas, därest fem andra ledamöter av nämnden förena sig med honom i att hos utrikesministern påyrka nämndens sammanträde. Genom den föreslagna anordningen skulle enskild ledamot av nämnden uttryckligen tillerkännas rätt att fästa regeringens uppmärksamhet på varje utrikespolitisk angelägenhet, som han ansåg vara av den vikt, att den motiverade ett sammankallande av nämnden, ävensom rätt att erhålla alla i saken tillgängliga upplysningar. Garantien för att nämnden icke sammankallas i oträngt mål är alltså lika stark.

**Föredrag-  
ningen av  
ärendena.**

Med avseende på sättet för ärendenas föredragning ha likaledes vissa olägenheter gjort sig gällande. Regeringen har säkerligen alltid velat fylla sin plikt att i varje särskilt fall meddela nämnden alla tillgängliga handlingar och upplysningar, men särskilda åtgärder torde likväl erfordras för att bereda nämndens ledamöter möjlighet att fullt tillfredsställande sätta sig in i ärendena. Det är uppenbarligen av yttersta vikt, att medlemmarna av nämnden känna de angelägenheter, angående vilka de äro satta att giva Konungen råd, så att deras rådslag präglas av allvar och ansvar och icke blott äro ett tomt sken. Det kan icke undvikas, att vid vissa viktiga frågors behandling ett så vidlyftigt material föreligger, att detsamma icke kan under loppet av ett sammanträde tillgodogöras av en medlem i den utsträckning, att han kan bilda sig ett självständigt omdöme i saken, varför följaktligen värdet av hans deltagande i nämndens arbete i dessa fall blir mer eller mindre illusoriskt. Naturligtvis kan det understundom — på grund av ärendenas brådskande eller sekreta natur — vara ögörligt för regeringen att tillmötesgå alltför stora krav på förhandsupplysningar, men något

torde utan tvivel kunna åtgöras. Särskilt må framhållas önskvärdheten av att kallelsen till nämndens sammanträden utfärdas så tidigt som möjligt och att ledamöterna samtidigt erhålla en föredragningslista eller promemoria angående de ärenden, som komma att behandlas, samt, om så låter sig göra, även sakliga redogörelser — åtminstone referat — allt under tystnadsplikt. Endast härigenom kan en fruktbarande diskussion i nämnden bliva möjlig. Preciserade bestämmelser böra insättas i RO § 50.

Medan frågorna om utrikesnämndens sammansättning, inkallande och arbetsformer icke så mycket tilldragit sig kritikens uppmärksamhet, ha angreppen med så mycket större energi riktat sig mot den sekretess, som omgiver nämndens arbete. Meningen med reformen 1919—1921 var, att den skulle åstadkomma ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter. Detta innebar, att riksdagen skulle bli i tillfälle erhålla bättre kännedom om utrikespolitiska förhållanden och utrikesledningens åtgöranden. Härvidlag skulle naturligtvis utrikesnämnden ha till uppgift att förmedla kontakten mellan statsmakterna. Förväntningarna ha dock svikits. Nämnden har i stället i praxis blivit anmärkningsvärt isolerad från riksdagen, och riksdagen har såtillvida icke vunnit på dess inrättande. Sekrelessen.

Det må framhållas, att grundlagen är utan direkt skuld till det anmärkta missförhållandet, vilket i stället närmast torde bero på praxis. Reformen 1919—1921 mildrade den gamla absoluta tystnadsplikten, som varit gällande för »hemliga utskottets» ledamöter, och stadgade ovillkorlig tystnad endast i sådana fall, där Konungen eller hans ställföreträdare i nämnden krävde sådan. Härigenom bereddes möjlighet för rådplägning mellan nämndens ledamöter och kamraterna i riksdagen, något som den kungliga propositionen i ämnet också uttryckligen betecknar såsom befogat. Grundlagen utgår ifrån, att nämndens ledamöter i allmänhet icke äro förbundna till ovillkorlig tystnad. Men däremot lämnar den en generell föreskrift, att nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. Det är detta, som lett till den praxis, varemot anmärkningarna med fog blivit riktade. Grundlagen är obestämd, och denna dess egenskap har berett möjlighet för den tillämpning, varemot kritiken riktat sig. Ingen ledamot vill utsätta sig för klander för indiskretion; man har olika uppfattning om vad som behöver förtigas eller ej, och för att vara på den säkra sidan tiger man! Nämndens ledamöter ha iakttagit allt för stor förtegenhet med saker, som varit av vikt, men som de dock ingalunda behövt hålla hemliga för riksdagens övriga medlemmar utan tvärtom bort diskutera tillsammans med dem. Det hade visserligen varit värre, om praxis gått i motsatt riktning, men förhållandet är likväl otillfredsställande och bör ändras. Faran för indiskretioner ligger dessutom alltid nära till hands, ty så länge bestämmelserna äro vaga och osäkra, kan tystnadsplikten bedömas högst olika. Det torde vara lämpligt att utgå från

den uppfattningen, att regeringen bäst sitter inne med möjligheterna att avgöra, vilken grad av sekretess, som i varje enskilt fall bör iakttagas, och att den därför också i varje fråga bör uttrycka sin mening, så att vid varje tillfälle Konungen eller den som i hans ställe leder förhandlingarna uttryckligen meddelar, huruvida eller i vad utsträckning tystnadsplikt är av nöden.

*Enskilda sammanträden.*

Jag har ovan framhållit svårigheten för en ingående saklig behandling av ärendena inom utrikesnämnden, då nämndens medlemmar icke ha tillfälle att på förhand bereda sig på de frågor, som komma att föredragas. Även om dylik förberedelse i betydande utsträckning skulle kunna utan olägenhet möjliggöras genom att medlemmarna beträffande vissa frågor, som skola föredragas, erhålla promemorior eller utredningar i någorlunda god tid före sammanträdena, komma säkerligen alltid att återstå en hel del frågor, där detta icke lämpligen kan ske. Skall det vara något allvar med nämndens uppgift att efter ingående undersökning av en angelägenhet lämna sitt råd i densamma, så synes det vara oundgängligt, att frågan, om den är av större vikt och omfattning, återupptages vid ett påföljande sammanträde, vilket redan nu understundom torde hava förekommit. Men i sådana fall skulle det uppenbart vara av stor nytta för nämndens medlemmar att kunna fritt diskutera frågan i större utsträckning än som är möjligt vid nämndens officiella sammanträden, vilka skulle kunna blivaldeles för många och långa, om sådana utredande diskussioner där skulle äga rum, som eljest är vanligt vid liknande ärendens behandling i allmänhet, t. ex. i riksdagsutskotten. Det synes sålunda önskligt, att möjlighet anvisas för nämnden att sammanträda för dylika utredande diskussioner mellan de officiella sammanträdena. Sådana sammanträden kunde givetvis redan nu anordnas genom enskild överenskommelse mellan nämndens medlemmar att sammanträda för ovannämnda ändamål. Men detta torde aldrig hava förekommit och lär väl heller knappast komma att förekomma, därest icke, i samband med övriga föreskrifter rörande nämnden, sådana diskussionssammanträden angivas såsom medgivna och t. o. m. önskvärda.

De lagbestämmelser, jag i detta syfte tillåter mig föreslå, äro så naturliga, att de skulle anses överflödiga, om det gällde ett riksdagsutskott i vanlig mening och icke utrikesnämnden med dess egenart och traditioner.

Om mitt förslag att låta talmännen ingå som medlemmar i nämnden bifalles, är det helt naturligt, att vid sådana sammanträden ordförandeskapet utövas av den talman, vilken såsom talman bevistat de flesta riksdagarna. Vid förfall för honom inträder i hans ställe talmannen i medkammaren. Skulle ingendera talmannen vara vid sammanträdet närvarande, handhaves ordförandeskapet, i samma ordning, av kamrarnas förste vice talmän och vid förfall för dem av andre vice talmännen.

Kallelse till enskilt sammanträde skall äga rum, om minst tvenne ledamöter av nämnden, en från vardera kammaren, sådant påfordrar. Det ligger i sakens



natur, att sådana sammanträden endast i synnerligen viktiga undantagsfall kunna ifrågakomma annat än under riksdagen. Nödvändigt är också, att fullkomlig sekretess knytes till dessa sammanträden.

Jag förutsätter som givet, att i vissa fall något statsråd, om han det själv önskar eller en önskan uttalas av nämnden, deltagar i dylika sammanträden, ehuru nämnden icke kan fordra, att han där inställer sig, varför någon särskild lagbestämmelse rörande statsråds deltagande vid enskilda sammanträden icke torde erfordras.

Jag har förut påpekat den bestämda artskillnaden mellan ett vanligt riksdagsutskott och utrikesnämnden i vad angår dess arbetssätt och uppgift m. m. En bestämd överensstämmelse råder däremot i avseende på sättet för val av detsamma och dess sammansättning. På grund av dess egenskap att representera riksdagen kan det dock i viss mening betraktas som ett riksdagsutskott, ehuru med skiljaktiga uppgifter mot ett vanligt utskott. Betraktar man det som riksdagsutskott, måste det synas som en högst egendomlig och, jämfört med både inländsk och utländsk uppfattning om parlamentens ställning i förhållande till monark och regering, högst säregen anordning, att Konungen sitter som dess ordförande. Detta ordförandeskap innebär både olägenheter och fördelar. Olägenheterna torde kunna sammanfattas däri, att diskussionen svårigen kan bli så fri och otvungen, som om en enskild medlem eller t. o. m. en regeringsmedlem ledde förhandlingarna. Varken föredragningen av ärendena eller diskussionen om desamma kan heller av naturliga skäl bli så ingående som i vissa fall önskligt vore, emedan detta skulle taga för mycken tid i anspråk. Att de råd, som det är nämndens uppgift att giva, härigenom ofta förlora i värde och att nämndens ändamål därigenom mindre väl fylles, torde få anses obestriddligt. Men å andra sidan torde anordningen kunna sägas medföra vissa fördelar, såsom att vikten och betydelsen av nämnden och av de frågor, som därinom behandlas, framhävas, och ansvaret för de riksdagsmän, som däri deltaga, kännas starkare, då sammanträden äga rum under så solenna former.

Slutligen innebär Konungens ordförandeskap fullföljandet av en gammal tradition, vilket jag tillmåter ett visst värde, och vill jag för min del icke föreslå ändringar i former eller anordningar inom statslivet, som givits en viss helgd av traditionen, om icke mycket starka och påtagliga skäl kunna anföras för införandet av en ny ordning. Bifalles mitt förslag, som öppnar möjlighet för enskilda överläggningssammanträden, undanrödjas härigenom de väsentligaste anmärkningar, som kunna göras mot den nuvarande anordningen.

*Konungens  
ordförande-  
skap.*

På grund av vad jag ovan anført, tillåter jag mig härmed hemställa,

att riksdagen måtte i grundlagsenlig ordning antaga följande

## F Ö R S L A G

till ändrad lydelse av § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen.

*Regeringsformen § 54.*

(Nuvarande lydelse.)

Vid varje riksdag skola kamrarna utse en nämnd av sexton ledamöter att med Konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Rådpläging med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. Då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas. De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådpläging med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikes ärendena skall i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket 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 del-

(Föreslagen lydelse.)

Vid varje riksdag skall bildas en nämnd, att med Konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. *Denna utrikesnämnd skall till ledamöter hava kamrarnas talmän och tjuguo av kamrarna valda medlemmar. Suppleanter äro för talmännen vice talmännen och för övriga ledamöter de personer kamrarna därtill utse.* Rådpläging med nämnden bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. Då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas. De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådpläging med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikes ärendena skall i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse.

Nämndens ledamöter och deras suppleanter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. *Konungen eller den, som i hans frånvaro leder förhandlingarna, meddele i varje särskilt fall, huruvida eller i vad utsträckning tystnadsplikt är av nöden, och vare ledamöter och*

tager i sammanträde avgiva försäkran om tystnadsplikens iakttagande.

suppleanter därtill förbundna. Ledamot eller suppleant skall första gången han är vid sammanträde närvarande avgiva försäkran om tystnadsplikens iakttagande.

*Riksdagsordningen § 50.*

Den i § 54 § regeringsformen omfördä utrikesnämnd skall bestå av åtta ledamöter från vardera kammaren. De skola inom sex dagar efter riksdagens öppnande väljas på sätt om val till utskott är stadgat. Sedan valet ägt rum, skall vardera kammaren i samma ordning utse åtta suppleanter. Ledamot utövar sin befattning till dess nytt val förrättas vid nästa riksdag; dock att ledamot, som avgår ur riksdagen, innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd, ej vidare skall anses tillhöra nämnden. Förordnar Konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, behålle utan hinder därav nämndens ledamöter sin befattningar.

Inom sex dagar efter riksdagens öppnande skall vardera kammaren bland sina medlemmar och på sätt om val till utskott är stadgat utse tio ledamöter och lika många suppleanter att tillsammans med kamrarnas talmän och vice talmän bilda den i § 54 regeringsformen omfördä utrikesnämnd. Talmän och vice talmän tillhöra nämnden intill nästa talmansval. Övriga ledamöter och suppleanter utöva sin befattning till dess nytt val förrättas vid nästa riksdag. Ledamot eller suppleant, som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd, skall dock ej vidare anses tillhöra nämnden. Förordnar Konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, behålle utan hinder därav nämndens ledamöter och suppleanter sina befattningar.

Suppleant må ej inträda såsom ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälle enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övertvara nämndens sammanträden.

Suppleant skall såsom ledamot inträda i nämnden, när ordinarie ledamot avgår eller får förfall. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan de valda suppleanterna, gälle enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant må övertvara alla sammanträden av nämnden men saknar rätt att därvid yttra sig, såframt han ej deltagar i stället för ordinarie ledamot.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I Konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilde sakkunniga må av Konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar Konungen.

Skulle minst sex av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådpläging i viss uppgiven fråga, varde nämnden sammankallad.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I Konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunniga må av Konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar Konungen.

Skulle minst sex av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådpläging i viss uppgiven fråga, varde nämnden sammankallad. *Om under tid, då riksdagen icke är samlad, dylik framställning göres av ett mindre antal eller allenast av en av nämndens ledamöter, böra, där ej Konungen omedelbart bifaller yrkandet, alla tillgängliga upplysningar i saken ofördröjligen lämnas den eller dem, som avlåtit framställningen.*

*Kallelse till sammanträde bör om möjligt utfärdas minst åtta dagar före den dag, då sammanträdet skall äga rum. Kallelsen skall vara åtföljd av föredragningslista jämte tillgängliga handlingar och upplysningar i övrigt. Det åligger ledamot och suppleant att beträffande föredragningslista, handlingar och upplysningar iakttaga den tystnadsplikt Konungen prövar nödvändig.*

*Om minst tvenne ledamöter av nämnden, en från vardera kammaren, hos talmännen sådant påyrka, må nämnden av talmännen kallas till enskilt sammanträde för överläggning i utrikesangelägenheter. Ordförande vare vid dylikt sammanträde den av talmännen, vilken*

*såsom talman bevistat de flesta riksdagarna, och vid förfall för honom talmannen i medkammaren. Skulle ingendera vara vid sammanträdet närvarande, handhaves ordförandeskapet i samma ordning av kamrarnas förste vice talmän och vid förfall för dem av kamrarnas andre vice talmän. När fråga, som förekommit vid officiellt sammanträde av nämnden, upptages vid enskilt sammanträde, skall den tystnadsplikt, som till äventyrs föreskrivits vid frågans behandling å det officiella mötet, oförändrad gälla.*

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 12 och 23 §§ bestämda grunder.

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 12 och 23 §§ bestämda grunder.

Stockholm den 19 februari 1924.

*Theodor Adelswärd.*