

Nr 22.

Ankom till riksdagens kansli den 25 april 1924 kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om grundlagsändringar beträffande ordningen för samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.

I särskilda, inom första kammaren väckta motioner, nr 208—219, har herr *Lindhagen* hemställt:

a) i motionen nr 208,

dels »att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta, att vad i 50 § tredje stycket riksdagsordningen stadgas därom, *att Konungen* sammankallar nämnden och leder dess förhandlingar, *att i Konungens frånvaro* ordet föres av statsministern eller ministern för utrikesärendena, *att andra statsrådsledamöter* så ock särskilt de sakkunniga må av Konungen tilkallas och *att sekreteraren* hos nämnden förordnas av Konungen, skall utgå och att förberörda lagrum i stället eråller ungefär följande lydelse:

’Ministern för utrikes ärendena sammankallar nämnden, så ofta ärendena det fordra. Nämnden väljer inom sig ordförande. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunniga, må av ministern för utrikes ärendena eller nämnden tillkallas. Nämnden utser sekreterare.’»

dels att jämkning i andra grundlagsparagrafer måtte med föranledande av detta förslag vidtagas.

b) i motionen nr 209,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta, att vad i 54 § tredje stycket regeringsformen stadgas om *ledamöternas tystnadsplikt* skall utgå eller ock att nämnda stycke skall erhålla ungefär följande förändrade lydelse:

’Anses beträffande visst ärende eller någon del därav uppenbarligen nödigt, att de ledamöter, som deltaga i dess behandling, iakttaga tystnad om vad i förhandlingarna förekommit, äger ministern för utrikesärendena eller nämnden påbjuda ovillkorlig tystnadsplikt. Ledamot skall, första gången han deltagar i sammanträde, avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.’»

c) i motionen nr 210,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* — med bemärkande att grunden för att nämnden består av endast sexton ledamöter angivits vara hänsyn till upprätthållande av tystlåtenhet inom nämnden och undvikande

av meningsbrytning — ville för sin del besluta den ändring i 54 § regeringsformen och 50 § riksdagsordningen, att nämnden skall, i likhet med statsutskottet, bestå av *tolv ledamöter från vardera kammaren* och lika många suppleanter.»

d) i motionen nr 211,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta, att vad i 50 § andra stycket riksdagsordningen stadgas därom, att *suppleant ej må inträda* såsom ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffar och att *suppleant ej må övervara sammanträdena*, skall utgå.»

e) i motionen nr 212,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta, att 50 § riksdagsordningen erhåller det tillägg, att *protokoll föres över nämndens sammanträden*, dock att i fråga om ärende, i vilket tystnadsplikt ålagts, skall gälla vad om statsrådsprotokolls offentliggörande är stadgat.»

f) i motionen nr 213,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta ett stadgande i grundlagen, förslagsvis i form av ett tillägg till 54 § regeringsformen, av huvudsakligen följande innehåll:

’Det åligger nämnden att i god tid före varje riksdags avslutande samt beträffande ärenden, som handlagts mellan riksdagar, vid början av nästa riksmöte *avgiva rapport till riksdagens båda kamrar* rörande de ärenden, som i nämnden förekommit. I denna rapport må sådana ärenden, för vilka tystnadsplikt föreskrivits, allenast anmärkas. Kammares ledamöter äga att vid denna rapportens föredragning inför kammaren yttra sig i anledning av densamma.’»

g) i motionen nr 214,

»att riksdagen ville *beträffande utrikesnämnden* för sin del besluta eller hos regeringen begära förslag till ändring i grundlagarna i syfte att utrikespolitiska frågor beredning inom riksdagen äger rum genom ett ständigt utskott och helst genom att utrikesnämnden omvandlas till ett utrikesutskott, som, vid sidan av uppgiften att samråda med regeringen, jämväl äger *bereda till riksdagen genom motioner eller propositioner hänskjutna utrikespolitiska frågor*, som ej skola av annat ständigt utskott handläggas.»

h) i motionen nr 215,

»att riksdagen ville *beträffande riksdagens omedelbara befattning med utrikesärendena* för sin del besluta sådan ändring i 12 § regeringsformens bestämmelser om *överenskommelser med främmande makt*, att även utrikesnämnden eller någon av riksdagens kamrar äga påfordra dylik överenskommelses framläggande för riksdagen, att riksdagen beredes tillfälle att yttra sig om överenskommelse redan före dess ingående och prövningen sålunda ej annat än i oundgängliga fall inskränkes till ratificering

av en redan preliminärt träffad överenskommelse och att andra stycket i nämnda lagrum om rätt att i visst fall träffa överenskommelse av större vikt utan riksdagens godkännande måtte utgå; kunnande med iakttagande härav ifrågavarande paragraf erhålla ungefär följande lydelse:

'Konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver bliver hört. Sådan överenskommelse skall där den angår fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med Konungen avgöra, eller, utan att den angår sådan fråga, är av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; och skall i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall. I sådan fråga, som nu sägs, bör så vitt möjligt även riksdagens yttrande inhämtas före avgörandet. Avslutes sedan överenskommelsen i full överensstämmelse med riksdagens mening, erfordras ej, att ärendet ånyo framlägges för riksdagen till godkännande.

Varje överenskommelse med främmande makt skall, på sätt ovan sägs, underställas riksdagen för yttrande eller godkännande, när utrikesnämnden eller någon av riksdagens kamrar påfordrar det.'

i) i motionen nr 216,

»att riksdagen ville *beträffande riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden* för sin del besluta sådan ändring i 56 § riksdagsordningen, att även utrikesnämnden eller någon av riksdagens kamrar äga påkalla sådant meddelande, som i nämnda paragraf sägs och att ledamot av kammaren må ej blott yttra sig över vad sålunda meddelats utan även väcka förslag till uttalande och påkalla beslut därom; kunnande med iakttagande härav berörda lagrum erhålla ungefär följande lydelse:

'Prövar Konungen lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större intresse meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnar, att i vardera kammaren framföra meddelandet. Sådant meddelande till riksdagen, som ovan sägs, skall ock göras, när utrikesnämnden eller någon av riksdagens kamrar påfordrar det.

Ej vare ledamot av kammaren förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats, och må ledamot jämväl kunna väcka förslag till uttalande av kammaren i ärendet och däröver påkalla kammarens beslut.

Konungen äger bestämma att i fall, som här avses, kamrarnas sammanträden skola hållas inom lyckta dörrar.'

j) i motionen nr 217,

»att riksdagen ville *beträffande riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden* för sin del besluta sådant tillägg till grundlagen, att det åligger ministern för utrikesärendena, att i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna icke blott, såsom nu är stadgat i 54 § regeringsformen, utrikesnämnden, utan i all synnerhet riksdagen en framställning av det utrikespolitiska läget; kunnande för ändamålet exempelvis 56 § riksdagsordningen erhålla ett tillägg av ungefär följande lydelse:

'Ministern för utrikesärendena skall i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, lämna riksdagen vid gemensamt sammanträde med båda kamrarna en framställning av de all-

männa utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. Framställningen bör i god tid före sammanträdet i tryck utdelas till riksdagens samtliga ledamöter, dock att meddelande i viss fråga eller någon del därav, som uppenbarligen anses böra hållas hemligt, må i skriften allenast omnämnas såsom föremål för framställningen. Ej vare ledamot av riksdagen förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats.

Ministern för utrikes ärendena äger bestämma, om i fall, som här avses, riksdagens sammanråden skola helt eller delvis hållas inom lyckta dörrar.»

k) i motionen nr 218,

»att riksdagen ville *beträffande riksdagens omedelbara befattning med utrikesärenden* för sin del besluta, att upphäva det *undantag från konstitutionsutskottets granskningsrätt* av statsrådsprotokollet, som av sekretesshänsyn infördes i samband med ordnandet av samverkan mellan riksdag och regering i utrikesfrågor, samt att sålunda *dels* 105 § regeringsformen bör erhålla följande lydelse: 'Lagtima riksdags konstitutionsutskott åligger att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda,' och *dels* första satsen i tredje momentet av 38 § riksdagsordningen erhåller allenast följande avfattning: 'Utskottet åligger ock att äska det i statsrådet förda protokoll'.»

l) i motionen nr 219,

»att riksdagen ville *beträffande medverkan av den allmänna meningen i utrikesärenden*:

1:o) för sin del besluta, att i regeringsformen införa ett stadgande om skyldighet för ministern för utrikesärenden att i möjligaste mån *meddela allmänheten upplysning om de utrikespolitiska frågorna* och de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse; eller åtminstone

2:o) hos regeringen begära *dels* att de s. k. *blå böckerna* och särskilt de, som avse nationernas förbund, måtte innehålla redogörelser i väsentliga delar för de olika meningar, som från skilda länder gjort sig gällande såväl i kommissionerna som inom delegeradeförsamlingen och rådet, ävensom särskilt för de svenska ombudens ställning till frågorna och *dels* att *folkförbundets tryckta förhandlingar* måtte genom regeringens tillskyndan bliva tillgängliga i de huvudsakliga arkiven inom skilda delar av riket.»

I en likaledes inom första kammaren väckt motion, nr 223, har friherre *Adelswärd* hemställt, »att riksdagen måtte i grundlagsenlig ordning antaga följande förslag till ändrad lydelse av § 54 regeringsformen och § 50 riksdagsordningen:

Regeringsformen § 54.

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 tjugi av

kamrarna valda medlemmar. Suppleanter äro för talmännen vice talmännen och för övriga ledamöter de personer kamrarna därtill utse. Rådplägning med nämnden bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. Då ärendet förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas. De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådplägning 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 suppleanter därtill förbundna. Ledamot eller suppleant skall första gången han är vid sammanträde närvarande avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

Riksdagsordningen § 50.

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 omförmälda 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 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 övervara alla sammanträden av nämnden men saknar rätt att därvid yttra sig, så framt han ej deltager 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 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 rådplägning 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 omdelbart bifaller yrkandet, alla tillgängliga upplysningar i saken ofördröjligen lämnas den eller dem, som avlatit framställningen.

Kallelse till sammanträde bör om möjligt utfärdas minst åtta dagar före den dag, då sammanträdet skall äga rum. Kallelsen skall vara åtförd 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 bevisat 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.»

Beträffande motiveringen får utskottet, till den del densamma ej vid särskilda punkter i utskottets utlåtande återgives, hänvisa till motionerna.

Utskottets yttrande.

I. Utrikes- nämnden.

Då, såsom ett led i åtgärderna för ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, bestämmelserna om utrikesnämnden 1919 inskrevos i grundlagarna, åsyftades därmed att organisera en ändamålsenligare form för rådslag mellan regeringen och riksdagens representanter i hithörande frågor, än det förut bestående hemliga utskottet hade erbjudit. Nämda bestämmelser utgå ifrån att ledningen av och ansvaret för utrikespolitiken alltfört bör tillhöra regeringen. Utrikesnämnden är ej utrustad med beslutanderätt och har ej heller den ställning i förhållande till riksdagen, som intages av utskotten. Dess verksamhet består endast däri, att den för rådplägning sammanträder inför Konungen (eller eventuellt under ledning av stats- eller utrikesministern). Dess betydelse beror uteslutande på det faktiska inflytandet av de rådslag, som »i alla utrikesärenden av större vikt» givas av dess ledamöter.

Genom dessa principer för nämndens organisation och verksamhet hava enligt utskottets mening kraven på å ena sidan enhetlig ledning av utrikespolitiken, å andra sidan skäligt inflytande för riksdagen blivit på ett i stort sett tämligen tillfredsställande sätt avvägda. Utskottet finner därför icke anledning tillstyrka det av herr Lindhagen i motionen nr 214 framförda förslaget om *utrikesnämndens förvandling till ett utrikesutskott*. Enligt detta förslag skulle utrikesnämnden, vid sidan av den rådgivande verksamhet, den nu utövar, få till uppgift att till avgörande hos kamrarna bereda sådana utrikespolitiska ärenden, som tillhöra riksdagens befogenhetsområde. Bortsett därifrån att ur synpunkten av riksdagsarbetets organisation något verkligt behov av en ändring i reglerna angående ifrågavarande ärendens utskottsbehandling icke kan anses föreligga, är mot den av motionären föreslagna anordningen att invända, att den innebure en grundväsentlig förändring av utrikesnämndens ställning.

Då den principen fasthålles, att nämndens verksamhet alltigenom bör utövas under ledning av dem, som bära ansvaret för utrikespolitiken, finnes det enligt utskottets mening ej heller någon anledning att, på sätt friherre Adelsvärd föreslagit, i grundlagen öppna möjlighet till anordnande av »*enskilda sammanträden*», vid vilka representanter för regeringen icke ens skulle äga grundlagsfästad rättighet att närvara. — Utskottet kan av liknande skäl ej heller tillstyrka herr Lindhagens i motionen nr 208 framlagda förslag, som innebär, att nämndens sammanträden alltid skulle äga rum under ledning av en *av nämnden vald ordförande*. Visserligen synes av motionären vara avsett — ehuru ej i grundlagsförslaget direkt utsagt —, att ministern för utrikes ärendena skulle äga att vid sammanträdena närvara. Men den ledning av arbetet, som bör utövas från regeringens sida, skulle genom den av motionären föreslagna anordningen otvivelaktigt i avsevärd grad försvagas. Förslaget innebär vidare, att Konungen ej skulle deltaga i sammanträdena. Med hänsyn till nämndens karaktär av rådgivande korporation kan utskottet ej tillstyrka en sådan förändring, som innebure att den personliga och direkta förbindelse mellan statschefen och representanter för olika meningsriktningar inom riksdagen, som enligt nu gällande ordning äger rum och som ur olika synpunkter måste anses vara av icke ringa betydelse, komme att upphöra.

Jämväl mot herr Lindhagens förslag (i motionen nr 213) om skyldighet för nämnden att avgiva *årliga rapporter till riksdagen rörande de ärenden, som i nämnden förekommit*, möta invändningar av rent principiell natur. Blevde nämnden skyldig att för riksdagen redogöra för sina rådslag, och bleve det därutöver, såsom motionären föreslagit, uttryckligen stadgat, att kamrarnas ledamöter skulle äga att yttra sig över den avgivna redogörelsen, komme nämnden faktiskt, om än ej rättsligt, att inträda i ett slags ansvarighetsförhållande gentemot riksdagen, i strid mot de principer,

som gälla och enligt utskottets mening fortfarande böra gälla i avseende å dess ställning.

De förslag, som i övrigt framförts, åsyfta ingen rubbning av själva principerna för nämndens ställning, utan allenast förändringar av jämförelsevis mindre räckvidd i dess organisation. Vid bedömandet av dessa förslag hava därför de praktiska synpunkterna för utskottet stått i förgrunden. Utskottet har med avseende å desamma haft att bedöma, huruvida — med bibehållande av den principiella grunden — sådana jämkningar i de gällande reglerna kunna företagas, att syftet med nämndens inrättande blir bättre tillgodosett.

Jämväl vissa av nämnda förslag äro emellertid av den art, att utskottet funnit sig böra avstyrka dem.

Övertygande skäl hava sålunda enligt utskottets uppfattning ej förbragts för de i motionerna (av herr Lindhagen i motionen nr 210) framställda yrkandena om *ökning av nämndens ledamotsantal*. Med hänsyn till beskaffenheten av de angelägenheter, varmed nämnden har att taga befattning, anser utskottet icke vare sig lämpligt eller önskvärt, att antalet av dem, som skola deltaga i rådslagen, blir större än som påkallas därav, att meningsriktningar, som i riksdagen vunnit jämförelsevis stor anslutning, böra bliva företrädda i nämnden. En grundförutsättning för att nämnden skall motsvara sitt syfte är att regeringens meddelanden till densamma präglas av den största förtrolighet. Det synes utskottet tänkbart, att en utökning av ledamotsantalet skulle kunna främja en viss förbehållsamhet i dessa meddelanden. De synpunkter, som böra göra sig gällande vid spörsmålets bedömande, hava således enligt utskottets mening blivit på lämpligt sätt beaktade genom fastställande av det nuvarande ledamotsantalet. Friherre Adelswårds yrkande om *talmännens ledamotskap* av nämnden torde närmast hava föranletts av hans förslag om enskilda sammanträden, vid vilken en av talmännen skulle utöva ordförandeskapet. Då utskottet, på sätt redan omnämnts, avstyrker förslaget om enskilda sammanträden, har utskottet också saknat anledning att i nu berörda hänseende tillstyrka friherre Adelswårds förslag. Ur synpunkten av den varsamhet, som på ifrågavarande område bör iakttagas, finner utskottet det icke heller tillrädligt, att, såsom av motionärerna (av herr Lindhagen i motionen nr 211) föreslagits, *suppleanter* erhålla tillfälle att *närvara vid sammanträdena* i andra fall än då de inkallats i stället för ordinarie ledamöter.

Ett synnerligen ömtåligt spörsmål är givetvis, i vilken utsträckning *tystnadsplikt* bör åvila nämndens ledamöter. Nu gällande bestämmelser uppställa härutinnan först och främst ett allmänt krav på »varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit», och lämna därutöver möjlighet att föreskriva »ovillkorlig tystnadsplikt» i särskilda fall. I herr Lindhagens motion, nr 209, föreslås borttagande av den allmänna bestämmelsen om varsamhet i berörda

hänseende, varemot möjlighet för regeringen att påbjuda ovillkorlig tystnadsplikt bibehålles, dock blott i det fall att iakttagandet av sådan tystnad anses »uppenbarligen nödigt». Friherre Adelswärd anser visserligen, att regeln om »varsamhet» bör bibehållas, men föreslår en sådan omformulering av det därpå följande stadgandet, att det från regeringens sida i varje särskilt fall skall angivas, huruvida eller i vad utsträckning tystnadsplikt skall åligga nämndens ledamöter. Vad motionären därmed åsyftat, synes huvudsakligen hava varit, att tystnadsplikten endast skall kunna göras gällande på grund av uttrycklig föreskrift därom, meddelad vid ett nämndens sammanträde. Med båda ändringsförslagen har närmast avsetts att genom lindring i kravet på ovillkorlig tystnad öka möjligheterna för nämndens ledamöter att i frågor, som där förekomma, meddela sig med utomstående.

Utskottet hyser den uppfattningen, att den nu gällande formuleringen av ifrågavarande bestämmelser lämnar så pass vidsträckta möjligheter till samråd med andra personer inom och utom riksdagen, som med hänsyn till ärendenas ofta ömtåliga natur kan anses lämpligt. I den mån, under den tid som gått, sedan utrikesnämnden inrättades, sekretess kommit att tillämpas i större utsträckning, än ur nämnda synpunkt kunnat anses påkallat, anser utskottet det ligga närmast till hands att antaga, att detta berott på en alltför långt driven försiktighet vid de gällande stadgandenas tillämpning; i vad mån denna är att tillskriva föreskrifter från utrikesledningens sida eller överdriven varsamhet från nämndens ledamöter, undandraget sig givetvis utskottets omdöme. Om detta antagande är riktigt, kan en grundlagsändring på denna punkt icke anses påkallad. I varje fall torde det vara önskvärt att vinna en längre tids erfarenhet rörande stadgandets tillämpning, innan man går att vidtaga ändring i detsamma.

Utskottet vill härutöver framhålla, att även om en större frihet beträffande meddelanden om vad i nämnden förekommit anses önskvärd, lämpligheten av de formuleringar, som i detta syfte i motionerna föreslagits, kan sättas i fråga. För närvarande åligger det nämndens ledamöter att, i den mån ej ovillkorlig tystnadsplikt föreskrivits, själva bedöma, i vad mån föreskriften om varsamhet bör föranleda, att tystnad iakttages om i nämnden förekommande ärenden. De framlagda förslagen innebära däremot, att bedömandet, i vad mån tystnad är erforderlig i dylika fall, skulle överflyttas från nämndens ledamöter själva till regeringen. Det ligger nära till hands att antaga, att regeringen, som därmed bleve i högre grad än nu ansvarig för de olägenheter, som genom meddelanden från nämndens sammanträden kunde uppkomma, med hänsyn härtill skulle finna sig föranlåten att till vinnande av full säkerhet föreskriva tystnadsplikt i en sådan omfattning, att — i strid mot förslagets syfte — nämndens förhandlingar i högre grad, än nu är fallet, bleve undandragna offentligheten.

Utskottet kan ej heller finna lämpligt att, på sätt friherre Adelswärd föreslagit, lämna varje *enskild ledamot av nämnden rättighet att*, därest en av honom gjord framställning om nämndens sammankallande ej bifalles, *erhålla alla tillgängliga upplysningar* i det ämne, varom han önskat rådplägnung inom nämnden. En dylik befogenhet, som i själva verket öppnar möjlighet för en ledamot av nämnden att anordna en permanent kontroll över regeringens utrikespolitik, skulle, enligt utskottets mening, kunna missbrukas på ett för utrikesledningens enhetlighet och auktoritet ödesdigert sätt.

I motionerna hava emellertid också vissa förhållanden bragts på tal, som enligt utskottets mening kunde förtjäna att tagas under närmare övervägande.

Enligt utskottets mening föreligga sålunda icke tillräckliga skäl för fasthållande vid regeln om att *suppleanter i nämnden inträda* endast vid ledamots avgång och ej *vid tillfälligt förfall*. Friherre Adelswärd, som föreslår att suppleant jämväl vid tillfälligt förfall skall inkallas, framhåller i sin motion, att nämnden enligt nuvarande ordning lätt riskerar att icke vara fulltalig och att i motsvarande mån illa återgiva meningsriktningarna i riksdagen. Motionären yttrar vidare: »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.» Förslag i samma riktning har av herr Lindhagen framlagts i motionen nr 211. Utskottet anser för sin del dessa erinringar berättigade. Det är uppenbarligen en olägenhet, att nämnden på grund av den gällande regeln genom tillfälliga omständigheter kan komma att giva ett mindre tillfredsställande uttryck för de meningsriktningar, som äro företrädda i riksdagen.

Beträffande *kallelse till nämndens sammanträden m. m.* har friherre Adelswärd föreslagit ett stadgande av följande lydelse: »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.» Som motivering för sitt härutinnan gjorda yrkande anför motionären bland annat följande:

»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 ogörligt 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 fruktbärande diskussion i nämnden bliva möjlig. Preciserade bestämmelser böra insättas i RO § 50».

Vad friherre Adelswärd sålunda anfört synes utskottet vara förtjänt av uppmärksamhet. För att största möjliga utbyte skall kunna vinnas av nämndens överläggningar, är det förvisso lämpligt, att dess ledamöter på förhand genom föredragningslistor erhålla del av de ärenden, som vid sammanträdena skola förekomma. Det synes likaledes ändamålsenligt, att, där så utan olägenhet kan ske, kallelse till sammanträde utgår i god tid före den dag då det hålles.

I friherre Adelswärds motion beröres jämväl önskvärdheten av att sakliga redogörelser för vid sammanträdena förekommande ärenden kunde på förhand lämnas nämndens ledamöter. En sådan anordning möter givetvis betydligt större svårigheter, dels ur rent praktisk synpunkt, dels med hänsyn till betänkligheterna mot spridande av skriftliga meddelanden, som äro utsatta för faran att komma i orätta händer. Utskottet anser visserligen öskvärt att, i den mån det utan olägenhet kan ske, nämndens ledamöter i lämplig form på förhand erhålla orientering beträffande frågor, som skola förekomma vid sammanträdena, men hyser, med hänsyn till nyss antydda svårigheter, starka tvivelsmål om lämpligheten att härom intaga formliga stadganden i grundlagen.

Med anledning av herr Lindhagens framställning i motionen nr 212, om *protokoll vid nämndens sammanträden*, tillåter sig utskottet bringa i erinran vad som i detta ämne yttrades av de kommitterade, vilkas betänkande ligger till grund för gällande grundlagsbestämmelser om utrikesnämnden:

»Det samarbete mellan regeringen och nämnden, som bör eftersträvas, synes bäst främjas, om överläggningarna i allmänhet bliva av förtrolig 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 yttrande 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, trott sig kunna stanna vid att här uttala sin uppfattning i ämnet».

Enligt utskottets mening finnas skäl som tala för att de regler, varom sålunda kommitterade voro ense, bliva inskrivna i grundlagen. Jämväl detta spörsmål kunde förtjäna att i samband med de övriga frågor, som i det föregående berörts, tagas under överbäggande. Utskottet anser sig i detta sammanhang böra uttala, att det icke delar herr Lindhagens uppfattning, att utrikesnämndens protokoll endast i vissa delar böra undantagas från den allmänna regeln om handlingars offentlighet. Den redan nu i tryckfrihetsförordningen § 2 mom. 4 intagna bestämmelsen, att utrikesnämndens protokoll i deras helhet först efter 50 år må offentliggöras, torde fastmera alltjämt böra gälla.

Utskottet vill, under äberopande av vad nu anförts, hemställa om utredning angående möjligheterna för vissa jämkningar i de nu gällande reglerna för nämndens arbete. Utskottet ledes därvid av den tanken, att genom en dylik revision av gällande bestämmelser — vilken icke nödvändigtvis behöfde begränsas till de spörsmål, som av utskottet berörts — möjligen kan åstadkommas, att nämndens verksamhet bättre än nu kommer att fylla de uppgifter, som av grundlagarna anvisats densamma. Det har från skilda håll uttalats — och kan enligt utskottets mening ej helt förnekas — att utrikesnämnden och dess verksamhet icke i allo motsvarat de förväntningar, som knutits vid densamma. Det ligger i sakens natur, att konstitutionsutskottet, som lika litet som riksdagen i

övrigt kan äga närmare kännedom om huru verksamheten gestaltat sig, än mindre är i stånd att med säkerhet bedöma, i vad mån de missförhållanden, som kunna vara tillfinnandes, äro att tillskriva brister i de gällande grundlagsstadgandena eller en mindre tillfredsställande tillämpning av desamma. Det synes i allt fall vara anledning att från riksdagens sida understryka angelägenheten av att synnerlig uppmärksamhet ägnas åt möjligheten att, genom åtgärder i den riktning, som i det föregående av utskottet antytts, eller annorledes, undanröja de hinder, som kunna förefinnas för en lycklig och ändamålsenlig utveckling av utrikesnämnden.

Samtidigt med utrikesnämndens inrättande vidtogos vissa ändringar i grundlagarna, avsedda att direkt vidga riksdagens befattning med utrikesärendena. Sålunda tillerkändes riksdagen medbestämmanderätt vid avslutande av vissa överenskommelser med främmande makter. Konstitutionsutskottets befogenhet att för granskning infordra de jämlikt § 9 regeringsformen förda särskilda protokoll blev i visst hänseende annorlunda bestämd. Särskilda bestämmelser blevo i riksdagsordningen givna rörande de former, varunder regeringen skulle kunna lämna riksdagen meddelanden bland annat i frågor angående rikets förhållande till främmande makt.

II Riksdagens befattning med utrikesärenden.

(Jfr även utskottets utlåtande nr 23).

I motionerna nr 215—218 hava förslag framlagts, som åsyfta att ytterligare vidga den befattning med utrikesärenden, som sålunda tillkommer riksdagen.

Motionen nr 215 innefattar förslag om vissa ändringar av bestämmelserna om avslutande av *överenskommelser med främmande makt*.

För det första föreslås, att utrikesnämnden och var och en av riksdagens kamrar skulle äga påfordra en dylik överenskommelses framläggande inför riksdagen. Det skulle således icke ankomma på Kungl. Maj:t ensam att avgöra, när en fråga av denna art jämlikt § 12 regeringsformen är av beskaffenhet att böra föreläggas riksdagen. Fastmera skulle utrikesnämnden och var och en av riksdagens kamrar tillerkännas rätt att med bindande verkan för statsmakterna i varje särskilt fall tolka grundlagen. Något motsvarande korrektiv mot överskridande av Kungl. Maj:ts befogenheter — utöver det, som består i utkrävande av konstitutionellt ansvar i härför stadgade former — finnes icke på andra områden, så t. ex. ej i det fall att Kungl. Maj:t skulle finna en lagstiftningsfråga, fallande inom området för Konungens och riksdagens gemensamma beslutanderätt, böra handläggas i den i § 89 regeringsformen stadgade ordning. Någon anledning att i avseende å traktaters avslutande härutinnan vidtaga särskilda försiktighetsmått till tryggande av riksdagens rätt torde icke föreligga. En sådan befogenhet för kamrarna, som av herr Lindhagen föreslagits, bleve väl för övrigt ur praktisk synpunkt betydelselös, då kamrarna knappast kunna äga kännedom om sådana

traktatförhandlingar, som varit avsedda att avslutas utan riksdagens hörande. Men i de fall, där den verkligt komme till tillämpning, skulle ett dylikt ingripande från en av kamrarna under pågående förhandlingar med främmande makt tvivelsutan lätteligen kunna medföra ett betänkligt försvagande av regeringens möjligheter att hävda landets intressen.

För det andra föreslås bestämmelser i syfte att riksdagen skulle beredas tillfälle att yttra sig om en överenskommelse redan före dess ingående. Motionären har därmed velat förebygga, att hithörande frågor bliva så handlagda, att riksdagen vid deras avgörande ställes inför ett faktiskt tvång, som omöjliggör eller försvårar en reell prövning. Utskottet kan emellertid icke inse, att en bestämmelse i detta ämne lämpligen skulle kunna så avfattas, att den i högre grad, än nu är fallet, tryggar riksdagens reella inflytande på traktatfrågor. Att den nu gällande ordningen ingalunda utesluter en verklig realprövning från riksdagens sida, visas oförtydligt av erfarenhet från de senaste åren. Redan nu förekommer också, att — då förhållandena sådant medgiva — riksdagens yttrande redan på ett förberedande stadium inhämtas. Om åter för andra fall än dem, där regeringen själv finner lämpligt att på förhand infordra riksdagens yttrande, ett sådant förfarande föreskrives, ligger det nära till hands att befara en för riket menlig minskning av den auktoritet, varmed utrikesledningen utåt bör kunna uppträda å dess vägnar. Det kan å andra sidan antagas, att resultatet ofta nog skulle bliva det, att riksdagens yttrande icke befinner lämpligen kunna inhämtas, förrän förhandlingarna i själva verket nått det stadium, att riksdagens möjligheter till reell prövning äro lika kringskurna som enligt nuvarande ordning under vissa omständigheter faktiskt kan vara fallet vid prövning av en formligen avslutad överenskommelse.

För det tredje avser motionären, att bestämmelsen om rätt för Kungl. Maj:t att i vissa fall avsluta överenskommelser utan riksdagens hörande skulle utgå. Utskottet anser, att av de kommitterade, vilkas förslag ligger till grund för nu gällande regler om traktaters avslutande, vägande skäl anförts för denna undantagsbestämmelse, som alltså enligt utskottets mening bör kvarstå i regeringsformen.

Utskottet anser sålunda motionen nr 215 icke böra till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Med avseende å motionen nr 216, angående *rätt för utrikesnämnden och kamrarna att påkalla vissa meddelanden från regeringen till riksdagen*, inskränker sig utskottet till att framhäva, att, ehuru motionären närmast haft utrikespolitiska frågor för ögonen, det i motionen framlagda förslaget faktiskt innebär dels grundlagsfästade av interpellationsinstitutionen i helt andra former än dem, i vilka det nu tillämpas, dels införande av ett i vårt statskick hittills okänt dagordningsförfarande. I motionen föreslås nämligen införande av de ur principiell synpunkt högst betydelsefulla nyheterna, att regeringen skulle vara skyldig att, då utrikesnämnden

eller en av kamrarna så påfordrar, framlägga ett meddelande i varje fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt eller som utrikesnämnden eller kammaren eljest funnit vara »av större intresse», ävensom att kamrarna skulle vara berättigade att med anledning av det lämnade meddelandet besluta ett uttalande. För genomförande av så genomgripande förändringar tarvas enligt utskottets mening väsentligt starkare skäl än de, som anförts i den av motionären förebragta motiveringen, i vilken dessa förändringars innebörd och räckvidd knappast blivit antydd.

Enligt motionen nr 218 skulle *alla i statsrådet förda protokoll utan undantag underkastas konstitutionsutskottets granskning*. Skillnaden mellan de s. k. särskilda statsrådsprotokollen, som endast under vissa förutsättningar få infordras, och de allmänna protokollen skulle således i detta hänseende bortfalla. Emellertid finnas enligt utskottets mening skäl för bibehållandet av nämnda åtskillnad och av den regeln, att »där rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål som angå rikets förhållanden till främmande makt», häröver förda protokoll endast under vissa förutsättningar bliva föremål för konstitutionsutskottets granskning. Utskottet kan således icke heller på denna punkt tillstyrka, vad motionären föreslagit.

I motionen nr 217 har hemställts om grundlagsändring i den riktning, att ministern för utrikes ärendena skulle vara skyldig att i början av varje riksdag och sedermera, så ofta omständigheterna det föranleda, *inför riksdagen lämna en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse*. Till stöd för denna sin hemställan har motionären — efter att hava erinrat om gällande bestämmelser angående meddelanden från regeringen dels till riksdagen, dels till utrikesnämnden samt därom, att vid vissa tillfällen redogörelser »praktiskt taget för den utrikespolitiska situationen i allmänhet» lämnats riksdagen — anført bland annat följande:

»Såsom ovan under återblicken framhållits har utrikesministern 1923 i första kammaren anført att vid jämförelsen mellan ovannämnda två stadganden framginge, att ett meddelande till riksdagens kamrar skall avse en viss fråga eller ett visst ärende, men att däremot framställning angående de allmänna utrikespolitiska förhållandena bör göras inför utrikesnämnden. Med hänsyn till denna grundlagens ståndpunkt fann regeringen, sade han, anledning ej föreligga att lämna riksdagen en översikt av det utrikespolitiska läget.

Den nuvarande regeringens ställning är sålunda klar däri, att den lämnar utrikesnämnden men icke riksdagen någon översikt av den utrikespolitiska situationen. Den ämnar avbryta den praxis, som börjat försiktigt göra sig gällande. En författning, som inrymmer en sådan oklarhet och tillåter ett sådant gottfinnande, bör revideras. I all synnerhet är detta påkallat för dem, som hysa den uppfattningen, att det omedelbara sam-

rådet mellan regering och riksdag bör snarare utvidgas och befästas än inskränkas och upplösas. Det, som bör befästas, är således den förenämnda plägseden, och utvidgningen av samrådet bör rimligen bestå däri, att riksdagen lika väl som utrikesnämnden bör bestås med en ovillkorlig föreskriven redogörelse för varje riksdagssession.»

Vad motionären sålunda ifrågasatt, torde vara värt att tagas under allvarligt övervägande. Det är enligt utskottets mening önskvärt, att riksdagens ledamöter, så långt ske kan utan att andra berättigade intressen därmed åsidosättas, må bliva förtrogna med det allmänna utrikespolitiska läget och med den politik, som av regeringen på detta område föres. Erfarenheten har emellertid visat, att man på de vägar, som grundlagen nu anvisar för tillgodoseende av detta önskemål — nämligen dels genom meddelanden under hand från utrikesnämndens ledamöter, dels genom meddelanden från regeringen enligt § 56 riksdagsordningen — ej nått till tillfredsställande resultat. Ätminstone torde det vara en inom riksdagen tämligen allmänt utbredd övertygelse, att ett större mått av upplysningar om ifrågavarande förhållanden utan olägenhet borde kunna komma riksdagens ledamöter till handa. Utskottet har redan erinrat om möjligheten av att de anmärkta olägenheterna efter hand till en del undanröjas genom en modifierad tillämpning av gällande bestämmelser om tystnadsplikt för utrikesnämndens ledamöter. Det torde emellertid icke vara ur vägen att därjämte vidtaga åtgärder i den riktning nu ifrågavarande motion avser.

Utskottet kan dock icke tillstyrka omedelbart beslut om ett tillägg till riksdagsordningen av det innehåll motionen angiver. Frågan om formerna för ifrågavarande meddelanden torde fastmera böra bliva föremål för närmare övervägande i samband med de spörsmål, i vilka utskottet, enligt vad redan anförts, anser en utredning påkallad. Därvid bör bland annat övervägas, huruvida meddelandena i fråga, såsom motionären föreslagit, böra lämnas vid gemensamma sammanträden av båda kamrarna, och huru den tidpunkt, vid vilken meddelandet bör äga rum, skall i grundlagen bestämmas. Förhållandet till å ena sidan den gällande bestämmelsen om inför utrikesnämnden lämnade översikter (regeringsformen § 54), å andra sidan reglerna om meddelanden till riksdagen i särskilda utrikespolitiska spörsmål bör vidare beaktas. Utskottet anser sig böra uttala, att det enligt dess mening icke gärna kan komma i fråga att, såsom motionären föreslagit, meddela föreskrift därom, att ifrågavarande framställningar skola i tryck utdelas till riksdagens ledamöter.

III. *Meddelande till allmänheten av upplysningar om utrikespolitiska frågor*
m. m.

Enligt motionen nr 219 skulle i regeringsformen införas föreskrift om skyldighet för ministern för utrikes ärendena att i möjligaste mån meddela allmänheten upplysning om de utrikespolitiska frågorna och de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. — Redan nu torde regeringen i allmänhet låta sig angeläget vara

att, i så stor utsträckning som den anser förhållandena medgiva, sörja för att till allmänhetens kännedom bringa, vad som på ifrågavarande område är av intresse. I varje fall lärer ej ett grundlagsstadgande lämpligen kunna så formuleras, att ministern för utrikes ärendena tvingas att offentliggöra meddelanden i vidare mån än han själv, med hänsyn till rikets intressen och andra förhandenvarande omständigheter, anser lämpligt. Ett stadgande i den riktning motionären avser skulle därför ur praktisk synpunkt bliva helt betydelselöst.

För den händelse det sist berörda yrkandet icke skulle bliva av riksdagen bifallet, har motionären hemställt, att riksdagen åtminstone måtte »hos regeringen begära dels att de s. k. blå böckerna och särskilt de, som avse Nationernas förbund, måtte innehålla redogörelser i väsentliga delar för de olika meningar, som från skilda länder gjort sig gällande såväl i kommissionerna som inom delegeradeförsamlingen och rådet, ävensom särskilt för de svenska ombudens ställning till frågorna och dels att folkförbundets tryckta förhandlingar måtte genom regeringens tillskyndan bliva tillgängliga i de huvudsakliga arkiven inom skilda delar av riket.» Vad motionären i denna fråga anfört synes förtjäna beaktande. Det måste anses önskvärt, att den svenska allmänheten beredes tillfälle att i möjligaste mån följa Nationernas förbunds förhandlingar och dess verksamhet i övrigt. Vilka åtgärder som lämpligen må kunna från statens sida vidtagas i detta syfte, torde emellertid icke böra från riksdagens sida angivas. Utskottet förutsätter, att detta spörsmål även utan någon framställning från riksdagen blir föremål för vederbörlig uppmärksamhet.

På nu anförda skäl får utskottet hemställa,

1:o) att riksdagen i anledning av motionerna I: 211, 212, 217 och 223 ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville dels föranstalta om utredning angående möjliga förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet ävensom angående de åtgärder, som må kunna vidtagas i syfte att riksdagens ledamöter i vidsträcktare mån än nu är fallet måtte erhålla regelbunden kännedom om viktiga utrikespolitiska förhållanden, dels för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda,

2:o) att

- a) motionen I: 208,
- b) motionen I: 209,
- c) motionen I: 210,
- d) motionen I: 213,
- e) motionen I: 214,
- f) motionen I: 215,

- g) motionen I : 216,
 - h) motionen I : 218 och
 - i) motionen I : 219
- icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 8 april 1924.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Närvarande:

Vid behandling av motionerna I: 208—214 och 223:

herrar Larsson i Västerås, von Geijer, Thulin, Ljunggren, G. W. Hansson *, Larsén, A. W. Johansson, P. J. Gustafsson, Nils Anton Nilsson, Vrang, Johan Bergman, Magnusson i Tumhult, Sävström, Jansson i Edsbäcken, Engberg, K. A. Westman, Bäckström *, Gustafson i Kasenberg, Karlsson i Vadstena och Fast.

Vid behandling av motionerna I: 215, 216, 218 och 219:

herrar Larsson i Västerås, von Geijer, Strömberg *, Ljunggren, G. W. Hansson *, Larsén, A. W. Johansson, Nils Anton Nilsson, Vrang, Johan Bergman, Sävström, Jansson i Edsbäcken, Engberg, K. A. Westman, Bäckström *, Gustafson i Kasenberg, Karlsson i Vadstena, Pehrsson i Göteborg och Fast.

Vid behandling av motionen I: 217:

herrar Larsson i Västerås, von Geijer, Strömberg *, K. J. Ekman, Ljunggren, Reuterskiöld *, G. W. Hansson *, Dahl, N. S. Norling, A. W. Johansson, Johan Bergman, Sävström, Jansson i Edsbäcken, Engberg, Starbäck *, K. A. Westman, Bäckström *, Andersson i Igelboda, Karlsson i Vadstena och Pehrsson i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

vid punkt 1:o:

a) i vad den avser motionerna I: 211, I: 212 och I: 223

1) av herrar *von Geijer, Nils Anton Nilsson, K. A. Westman* och *Gustafson* i Kasenberg, som anført:

De »förbättringar i formerna för utrikesnämndens verksamhet», som i motiveringen framhållas såsom önskvärda avse *dels* rätt för suppleant att inträda jämväl vid tillfälligt förfall för ledamot; *dels* viss, stadgad ordning för kallelse till nämndens sammanträden; *dels* ock formlig föreskrift angående protokollsföring vid nämndens sammanträden.

Även om det må medgivas, att de brister, som i sistnämnda båda avseenden synas hittills hava vidlått utrikesnämndens arbetsmetod, kunna vara av beskaffenhet, att åtgärd för deras avhjälpande bör vidtagas, synes det ej vara väl förenligt med de erforderliga föreskrifternas karaktär av ordningsstadganden att åt desamma bereda plats i grundlag — nödig rättelse lär helt visst genom förtroligt samråd kunna under hand ernås.

I fråga om den påyrkade utsträckningen av suppleants funktion finna vi — utan att förneka, att visst fog härför kan finnas — den föreslagna ändringen vara av för ringa betydelse att böra ensam betinga en skrivelse till Konungen.

Vi hava alltså ansett, att ej heller motionerna I: 211, I: 212 och I: 223 böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

2) av herr *Vrang*.

3) av herr *Magnusson* i Tumhult.

b) i vad den avser motionen I: 217

1) av herrar *von Geijer, K. J. Ekman, Dahl* och *Pehrsson* i Göteborg, som anført:

Den form för samråd emellan regering och riksdag, som 1921 lagfästes medelst utrikesnämndens inrättande, har varit underkastad ett så kortvarigt prov, att en rubbning av denna form ej nu synes böra ifrågakomma. Men den obligatoriska kommunikation emellan regeringen och riksdagen angående utrikespolitiska förhållanden, vartill utskottets i anledning av motionen I: 217 beslutade hemställan syftar, lär i själva verket innebära en

förskjutning i avsevärd del av utrikesnämndens betydelse. Än vidare torde i och för sig en föreskrift om meddelande åt riksdagen av »regelbunden kännedom» om ifrågavarande angelägenheter innefatta uppslag till sådan förskjutning i riksstyrelsen, som vi ej äro beredda att biträda.

Vi hava alltså ansett, att motionen I:217 ej bör till någon riksdagens åtgärd föranleda.

2) av herr *Starbäck*.

3) av herr *Reuterskiöld*.

c) av herrar *Larsson* i Västerås, *G. W. Hansson* och *Karlsson* i Vadstena.

vid punkt 2:o b och d (utskottets hemställan i avseende å motionerna I:209 och I:213):

av herr *Thulin*, som med instämmande av herrar *Ljunggren* och *Fast* anført:

I den av herr *Lindhagen* avgivna motionen nr 209 i första kammaren har frågan om tystnadsplikten för utrikesnämndens medlemmar upptagits till behandling, och har i motionen yrkats, att, där det beträffande visst ärende eller någon del därav anses uppenbarligen nödigt, att de ledamöter, som deltaga i behandlingen, iakttaga tystnad om vad i förhandlingarna förekommit, ovillkorlig tystnadsplikt skall kunna påbjudas.

Såsom motionären i sin motion nr 208 i första kammaren erinrat, ansåg man inom den kommitté, som utarbetade förslaget till nu gällande bestämmelser om utrikesnämnden, att vägande skäl talade mot en ovillkorlig tystnadsplikt. Den ovillkorliga tystnadsplikten borde gälla allenast i de fall, där regeringen prövade erforderligt; och i övrigt skulle nämndens medlemmar visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad som kommit under utrikesnämndens behandling. Grundlagens bud om »största varsamhet» har emellertid lett därhän, att nämndens medlemmar ansett sig i allmänhet förhindrade att lämna meddelande till andra. Sekretessen torde, enligt vad som framgått vid frågans behandling inom utskottet, hava iakttagits i större utsträckning än som kunnat anses påkallat. Enligt hittills vunnen erfarenhet är utrikesärendenas handläggning insvept i en lika ogenomtränglig slöja som före tillkomsten av 1919 års »reform». Då ett av syftmålen med denna reform varit att ge större öppenhet åt behandlingen av utrikesärendena, synes motionärens krav på ändring av bestämmelserna i här berörda hänseende böra vinna beaktande.

Motionären har erinrat, att man i Danmark och Norge sökt ordna frågan om utrikesnämndens tystnadsplikt på det sätt, att tystnadsplikt äger rum endast i den utsträckning, som bestämmes av vederbörande minister (resp. i Danmark jämväl av nämndens ordförande). En dylik anordning synes vara att föredraga framför den nu tillämpade även för Sveriges vidkommande,

och har jag på grund härav framställt yrkande inom utskottet, att Konungen skulle äga påbjuda ovillkorlig tystnadsplikt beträffande visst ärende för ledamöterna i utrikesnämnden.

I motionen nr 213 i första kammaren har herr Lindhagen yrkat, att nämnden skall i god tid före varje riksdags avslutande samt beträffande ärenden, som handlagts mellan riksdagar, vid början av nästa riksmöte avgiva rapport till riksdagens båda kamrar rörande de ärenden, som i nämnden förekommit; i sagda rapport skulle sådana ärenden, för vilka tystnadsplikt föreskrivits, allenast anmärkas.

Jag har visserligen vid behandlingen inom utskottet icke kunnat biträda motionärens yrkande i den vidsträckta omfattning, han givit detsamma, men har ansett, att till grund för yrkandet ligger en riktig uppfattning om önskvärdheten av åtminstone en viss kommunikation till riksdagen av de utrikesärenden, som dryftats i utrikesnämnden.

Gentemot motionärens förslag har gjorts den invändningen, att genom detsamma nämnden faktiskt, om än ej rättsligt, skulle komma att inträda i ett slags ansvarighetsförhållande gent emot riksdagen. Även om det icke kan anses önskvärt eller lämpligt, att en kommunikation av ärendena mellan nämnden och riksdagen anordnas på sådant sätt, att det kan få skenet av att nämndens medlemmar för sina vota göras ansvariga inför riksdagen, synes kravet på frihet från ansvar för nämndens medlemmar ej kunna drivas så långt, att riksdagen skall vara fullkomligt okunnig om vad i nämnden förekommit. Det synes därför vara rimligt, att åtminstone i en viss omfattning kommunikation finnes mellan riksdagens två utrikespolitiska delegationer, utrikesnämnden och konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet saknar för närvarande i det närmaste möjlighet att erhålla vetskap om behandlingen av ärendena inom utrikesnämnden. Visserligen finnas till protokollen över utrikesärenden såsom bilagor fogade listor över de ärenden, som äro avsedda att behandlas vid det sammanträde, till vilket nämndens ledamöter kallas, men huruvida dessa listor äro fullständiga låter sig icke avgöras; ej heller kan man av den kortfattade och allmänna beteckningen för ärendet sluta sig till vad spörsmålet närmare rör. Vid den granskning, som konstitutionsutskottet grundlagsenligt har att företaga beträffande regeringens förande i utrikespolitiska frågor, skulle det givetvis vara av stor betydelse att äga tillgång till mera detaljerade upplysningar angående de spörsmål, som föreläggas utrikesnämnden, något som också utan svårighet låte sig göra, därest inom nämnden fördes protokoll. En sådan anordning som den nu angivna skulle dessutom medföra den fördelen, att konstitutionsutskottet genom en jämförelse med statsrådsprotokollen bleve i stånd att bedöma dels huruvida vissa ärenden av betydelse av regeringen icke förelagts utrikesnämnden, dels i vilken utsträckning den ovillkorliga tystnadsplikten föreskrivits. Några olägenheter kunna näppeligen uppkomma därav, att konstitutionsutskottet, som ju har befogenhet att granska utrikesärendenas handläggning inom regeringen,

såvitt statsrådsprotokollen utvisa, jämväl får tillfälle att taga del av de utrikes ärenden, som behandlas inom utrikesnämnden. Härigenom skulle otvivelaktigt förutsättningar skapas för konstitutionsutskottet att mera fylligt bedöma handläggningen av ett visst utrikesärende.

Med hänsyn till vad jag sålunda anfört har jag inom utskottet yrkat, att ministern för utrikesärendena skall vid början av varje riksdag till riksdagens konstitutionsutskott avlämna en redogörelse för de ärenden, som handlagts inom utrikesnämnden under den tid, som förflutit sedan början av föregående riksdag, varvid sådana ärenden, för vilka tystnadsplikt föreskrivits, allenast skola anmärkas.

I anslutning till vad sålunda anförts har jag ansett, att utskottet bort tillstyrka riksdagen,

att riksdagen i anledning av motionerna nr 209 och 213 i första kammaren i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag i syfte dels att gällande stadganden om tystnadsplikt för utrikesnämndens ledamöter lindras, dels ock att redogörelse för handläggningen av utrikesärenden inom utrikesnämnden årligen skall ingivas till konstitutionsutskottet av ministern för utrikesärendena.