

**Nr 25.***Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om intensifiering av utrikesnämndens verksamhet och behandlingen i riksdagen av handelspolitiska frågor.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft till utskottet hänvisade motionerna nr 13 i första kammaren av herr *Herlitz* om intensifiering av utrikesnämndens verksamhet och nr 197 i andra kammaren av herr *Håstad* angående behandlingen i riksdagen av handelspolitiska frågor.

I motion I: 13 hemställes »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville föranstalta att samråd med utrikesnämnden måtte äga rum i större omfattning än hittills skett och för riksdagen framlägga förslag till sådana grundlagsändringar som för detta syfte kunna vara erforderliga».

I motion II: 197 hemställes »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag till nästa års riksdag om sådana ändringar eller tillägg i grundlagarna, enligt vilka riksdagens partier få större möjligheter än för närvarande att vid riksdagens behandling av de allt viktigare handelspolitiska frågorna tillföra riksdagens rådpläggande eller beredande organ den speciella handelspolitiska sakkunskapen i kamrarna».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

---

Enligt § 54 regeringsformen äro ledamöterna av utrikesutskottet, vilket består av sexton ledamöter och lika många suppleanter, även ledamöter av utrikesnämnden. Denna nämnd har till uppgift att med konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Sådan rådpläggning bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. I § 12 andra stycket regeringsformen stadgas, att om i något fall rikets intresse skulle kräva, att överenskommelse med främmande makt, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske under förutsättning att utrikesnämnden erhåller tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås. Jämlikt § 50 riksdagsordningen utövar ledamot av nämnden sin befattning till dess nytt val till utrikesutskott förrättas. Ledamot, 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, behålla utan hinder därav nämndens ledamöter sina befattningar. Inträffar ledighet i nämnden, skall suppleant träda såsom ledamot i den avgångnes ställe. Har ledamot förfall skall suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. Suppleant, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, skall

ändock beredas tillfälle att därvid närvara. 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, varder nämnden sammankallad.

I fråga om innebörden av bestämmelsen i § 54 regeringsformen, att rådplägning med utrikesnämnden bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum för avgörandet, uttalade konstitutionsutskottet i mem. nr 11 (s. 4) till 1934 års riksdag följande:

Rådplägning med utrikesnämnden bör enligt § 54 regeringsformen äga rum i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet. Enligt utskottets mening bör det vara en regering angeläget att, då tvekan yppas, om ett utrikesärende är av den »större vikt», att utrikesnämnden skall höras, hellre höra nämnden än underlåta att sammankalla den. En viss garanti mot en godtycklig praxis förefinnes visserligen i den rätt nämnden själv eller en minoritet inom densamma enligt § 50 riksdagsordningen äger att göra framställning om rådplägning med nämnden i viss fråga. Men härför erfordras dock att frågan är känd för nämnden eller en viss del av dess medlemmar. — I »alla» viktigare utrikesärenden bör nämnden höras. Ett ärendes ömtåliga beskaffenhet får icke utgöra anledning till dess hemlighållande för nämnden. Syftet med nämnden skulle eljest förfelas. Nämndens medlemmar skola därför också hava avgivit försäkran om iakttagande av tystlåtenhet; denna tystlåtenhetsplikt kan när så påfordras göras till ovillkorlig tystnadsplikt (§ 54 regeringsformen). — Nämnden bör höras i alla viktigare utrikesärenden »före avgörandet». Syftemålet med denna bestämmelse, som utgör en av hörnstenarna i nämndens rättsliga ställning, är att skapa säkerhet för att nämndens befattning med utrikesärenden kan bliva av verklig betydelse för dessas lösning. Konstitutionsutskottet uttalade därför också år 1930 (utskottets memorial nr 26, s. 29), att nämnden bör höras redan innan de grundläggande besluten rörande regeringens ställningstagande till en viktig utrikespolitisk fråga fattas och icke först sedan regeringen faktiskt, om än ej formellt, bundit sig vid en viss ståndpunkt. Eljest blir nämnden lätt ställd inför ett fullbordat faktum och ett verkligt fruktbärande samråd mellan regering och nämnd kan svårligen äga rum.

Utrikesnämnden tillkom år 1921. Då utrikesutskottet inrättades år 1937, löstes frågan om förhållandet mellan nämnden och utrikesutskottet på så sätt, att val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet också gäller som val av ledamöter och suppleanter till nämnden. Vid innevarande riksdag har i proposition nr 21 framlagts förslag om sådan ändring av andra stycket § 12 regeringsformen, att utrikesutskottet jämställs med utrikesnämnden i fråga om där berörda överenskommelser.

Vad angår utrikesnämndens organisation och arbetsformer innehåller grundlagen inga närmare föreskrifter i fråga om förberedelserna av nämndens sammanträden. Vid 1924 års riksdag hemställdes i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning, avseende bl. a. denna fråga. Kallelser till nämndens

ledamöter borde utfärdas i god tid, föredragningslistor utfärdas samt vägledande promemorior distribueras, där så utan olägenhet kunde ske. I proposition nr 115 till 1928 års riksdag anförde departementschefen, att gällande bestämmelser ej innefattade hinder för vidtagande av åtgärder, som vore ägnade att på lämpligt sätt förbereda nämndens sammankomster. Åtgärder i detta syfte hade under senare år så långt som möjligt vidtagits.

I fråga om utrikesnämndens suppleanter stadgades år 1921, att suppleant ej finge inträda såsom ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat, d. v. s. vid ledamots avgång. Vid 1924 års riksdag ifrågasattes i ovan nämnda skrivelse till Kungl. Maj:t bl. a., huruvida ej lämpligen suppleanterna borde beredas tillfälle att inträda i nämnden jämväl vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot. Efter utredning inom justitiedepartementet framlades därefter vid 1928 års riksdag i proposition nr 115 förslag om sådan ändring av § 50 riksdagsordningen. Genom kamrarnas skiljaktiga beslut förföll emellertid frågan. Två år senare upptogs förslaget ånyo — denna gång i en motion. På tillstyrkan av konstitutionsutskottet antog riksdagen då för sin del sådan ändring av § 50 riksdagsordningen, att suppleant vid förfall för ordinarie ledamot i utrikesnämnden skulle kallas att tjänstgöra i den frånvarandes ställe. Grundlagsändringen genomfördes slutgiltigt år 1933. Sedan 1939 års riksdag med anledning av motionerna I: 16 och I: 194 hemställt om utredning och förslag om sådana ändringar i § 56 riksdagsordningen och därmed nära sammanhängande föreskrifter, som kunde vara ägnade att befrämja samråd mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor, framlades vid nästa års riksdag förslag att suppleant, som ej kallats att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, ändock skulle beredas tillfälle att därvid närvara. I en till stöd för förslaget liggande promemoria anfördes bl. a., att sedan suppleant i nämnden ägde tjänstgöra vid förfall för ordinarie ledamot, redan därav syntes följa, att suppleant borde erhålla möjlighet att även eljest vara närvarande. Han skulle därigenom få bättre tillfälle att inhämta sådana kunskaper och upplysningar, som kunde göra honom skickad att vid behov ersätta ordinarie ledamot. Genom att utrikesutskottet vid sitt inrättande år 1937 erhöll gemensam uppsättning av ledamöter och suppleanter med nämnden kunde den principen icke vidare upprätthållas, att suppleanterna ägde frihet att infinna sig i utskottet men vore utestängda från nämnden. Denna ordning vore så mycket mera ohållbar, som delvis samma frågor förekomme i nämnd och utskott (prop. nr 1940: 254). Förslaget bifölls av riksdagen och genomfördes definitivt år 1941.

I fråga om protokollföringen vid nämndens sammanträden hade den kommitté, som utarbetat förslaget om utrikesnämndens införande, förordat, att vad ledamot av nämnden yttrat ej finge intagas i protokollet i andra fall än då beslut därom förut fattats av den som ledde förhandlingarna eller ledamoten själv påyrkat detta. Något stadgande härom infördes icke i grundlagen. Vid 1924 års riksdag ifrågasattes emellertid i skrivelse till Kungl. Maj:t om icke så borde ske. I proposition nr 115 till 1928 års riksdag uttalades, att det icke syntes föreligga något skäl till grundlagsändring i detta avseende.

då de påtalade olägenheterna berodde på en mindre tillfredsställande praxis, som uppstått oberoende av gällande bestämmelser eller i varje fall ej nödvändiggjorts av dessa. Frågan berördes därefter i nyss nämnda proposition till 1940 års riksdag, i vilken departementschefen framhöll, att ur de synpunkter regeringen haft att företräda, dittills icke framträtt något behov av föreskrifter angående protokollföring. Skulle en reglering befinnas lämplig, behövde den i varje fall ej ske genom bestämmelse i grundlag. Det vore tillräckligt, att Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter i ämnet. I sitt utlåtande (nr 24) anslöt sig konstitutionsutskottet till departementschefens yttrande i fråga om den rätta platsen för dylika bestämmelser, och på dess hemställan anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t att beslut snarast måtte fattas om protokollföring vid nämndens sammanträden. Enligt de av Kungl. Maj:t i följd härav den 27 september 1940 utfärdade föreskrifterna i ämnet skall nämndens sekreterare föra protokoll, upptagande de vid sammanträdet närvarandes namn, överläggningsämnen samt uppgift å dem som yttrat sig under överläggningarna. Vad ledamot yttrat skall tagas till protokollet, endast då beslut fattats av den, som leder förhandlingarna, eller ledamoten själv därom gjort yrkande. Protokollet skall uppläsas av sekreteraren vid nämndens nästa sammanträde, då ledamöterna ha tillfälle att framställa erinringar mot dess avfattning. Det skall därefter justeras av ministern för utrikes ärendena och överlämnas till utrikesdepartementet att där förvaras.

Utskottet. Av vad ovan anförts framgår, att frågan om utrikesnämndens allmänna ställning, organisation och arbetsformer vid olika tillfällen under senare år har varit aktuell. Ett tiertal spörsmål ha härvid rests. Detta gäller för det första i viss utsträckning tolkningen av föreskriften i § 54 regeringsformen, att rådpläging med nämnden bör i alla utrikesärenden »av större vikt» äga rum »före avgörandet». I motionen I: 13 har ifrågasatts en närmare precisering av själva lagtexten. Utskottet får i fråga om dennas innebörd hänvisa till sitt ovan återgivna vid 1934 års riksdag gjorda uttalande i ämnet.

Vid innevarande riksdag har spörsmålet om förhållandet mellan utrikesnämnden och utrikesutskottet tagits upp till behandling genom proposition nr 21 med förslag till ändrad lydelse av § 12 regeringsformen. Förslaget, som tillstyrkts av konstitutionsutskottet (utl. nr 20), innebär, att utrikesutskottet jämställs med utrikesnämnden med avseende å överenskommelse av större vikt, som avslutas utan riksdagens godkännande. Det synes konstitutionsutskottet böra tagas under omprövning, huruvida icke utrikesutskottet även i andra hänseenden under pågående riksdag skulle kunna jämföras med eller eventuellt ersätta nämnden.

Vad angår utrikesnämndens organisation och arbetsformer har i motionen I: 13 anförts, att vissa olägenheter föreligga med avseende å frågornas framläggande och överläggningarnas art. Man kunde enligt motionären tänka sig att söka övervinna dessa olägenheter genom att i större utsträckning, än nu sker, på förhand utsända handlingar i de ärenden nämnden hade att be-

handla; naturligt vore emellertid att steg i sådan riktning mötte betänkligheter med hänsyn till dessa ärendens ömtåliga karaktär. Däremot syntes det motionären vara ett naturligt steg till verksamhetens intensifiering, att längre tid användes till frågornas behandling. Särskilt låge den utvägen nära till hands, att behandlingen av ett ärende utsträcktes över två dagar: sedan ledamöterna vid det första tillfället orienterats i frågans läge, kunde ståndpunktstagande äga rum vid det senare, sedan tillfälle mellan de båda sammanträdena erbjudits till inhämtande av upplysningar, konsultationer med sakkunniga samt samråd mellan enskilda ledamöter av nämnden och — i den mån tystnadsplikten ej hindrade det — med andra ledamöter av riksdagen. Utskottet vill i anledning härav framhålla, att kallelser och föredragningslistor böra om möjligt utsändas i god tid till ledamöterna samt att dessa — i den mån icke sekretesshänsyn lägga hinder i vägen — redan i förväg böra informeras genom vägledande promemorior och dylikt. Det lär även vara lämpligt, att i förekommande fall, då så utan olägenhet kan ske, längre tid användes till frågornas behandling. En allmän översyn av dessa spørsmål synes därför enligt utskottets mening erforderlig.

Däremot kan utskottet ej ansluta sig till den i motionen II: 197 framförda tanken om inrättande av en särskild handelspolitisk delegation. Med stöd av gällande bestämmelse i § 50 riksdagsordningen, att särskilda sakkunniga kunna tillkallas att närvara vid nämndens sammanträden, synes nämligen behovet av expertis även på ifrågavarande område kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning. Utskottet vill därjämte erinra om det år 1945 tillkallade handelspolitiska rådet, som har till uppgift att möjliggöra fortlöpande samråd och information mellan regeringen och näringslivet med avseende å handelspolitiska ärenden.

I motionen I: 13 har uttalats, att om man fasthölle, att utrikesnämnden framför allt hade betydelse som ett organ för samråd med de partier, som ej vore representerade i regeringen, leddes man till den tanken, att nämnden i viss utsträckning skulle kunna överflytta funktioner, som tillkomma den, till en mindre delegation. Denna synpunkt synes böra tagas under övervägande. I detta sammanhang får utskottet jämväl erinra om att under pågående riksdag partiledarkonferenser hållas inför statsministern, varvid meddelanden i utrikespolitiska frågor lämnas.

Vad angår frågan om utrikesnämndens suppleanter har i motionen II: 197 ifrågasatts, huruvida icke suppleantantalet borde ökas för att därigenom kunna tillföra nämnden vidgad sakkunskap bl. a. på handelspolitikens områden. I motionen I: 13 har däremot anförts, att en krets av 32 personer är för stor för ett verkligt förtroligt och oförbehållsamt samråd. Otänkbart vore det enligt motionären icke, att denna omständighet understundom kommit regeringen att undvika samråd med nämnden i sådana fall, där detta i och för sig varit önskvärt. Vid bedömandet av frågan om suppleanternas antal och ställning har utskottet ej kunnat undgå att lägga betydande vikt vid att utrikesnämnden icke bör vara alltför stor och att den därför icke bör utvidgas. Av denna anledning och då såsom tidigare framhållits, gällande bestämmel-

ser tillförsäkra nämnden tillräcklig expertis på skilda områden, kan utskottet ej ansluta sig till den i motionen II: 197 framkastade tanken om en ökning av antalet suppleanter. Å andra sidan bör enligt utskottets mening ej någon ändring i den så sent som år 1941 tillkomna bestämmelsen, att suppleant alltid äger närvara vid nämndens sammanträde, vidtagas. Ej heller bör suppleanternas antal inskränkas. Utskottet får i detta sammanhang framhålla, att om utrikesnämnden i vissa fall finge överflytta sina funktioner till en delegation inom nämnden, sekretessynpunkten icke längre skulle göra sig gällande med samma styrka.

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

I motionen II: 197 ha även anförts vissa synpunkter angående utrikesutskottets handläggning av handelspolitiska ärenden. Detta spörsmål utgör ett led i frågan om riksdagens arbetsformer, vilken för närvarande befinner sig under utredning.

Det framstår enligt utskottets mening som en angelägenhet av vikt, att nära samverkan förefinnes mellan regering och riksdag i utrikesärenden. Av vad ovan anförts läres framgå, att gällande bestämmelser och praxis i fråga om utrikesnämnden i detta avseende icke äro fullt tillfredsställande. Med hänsyn härtill får utskottet förorda en allmän översyn av frågan om utrikesnämndens allmänna ställning, organisation och arbetsformer i syfte att stärka kontakten mellan regering och riksdag i utrikesärenden. Utredningen bör företagas med sådan skyndsamhet, att eventuella förslag till grundlagsändringar kunna föreläggas riksdagen redan år 1948.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att riksdagen i anledning av motionen I: 13 i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om en skyndsamt utredning av frågan om utrikesnämndens allmänna ställning, organisation och arbetsformer i syfte att stärka kontakten mellan regering och riksdag i utrikesärenden; samt
- 2) att motionen II: 197 måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 13 juni 1947.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson, Ström\*, Herlitz, Elmgren, Mattsson, Björck\*, Söderdahl, Thun\* och Lodenius\*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén\*, Thorell, Pettersson i Norregård\*, Nilsson i Göteborg, Hällgren, Lindmark, Dickson, fru Björck\*, herrar Gustafsson i Bogla\* och Larsson i Stockholm.

\* Ej närvarande vid justeringen.

---

**Reservation**

av herr *Herlitz* i fråga om viss del av motiveringen.

---