

Nr 17

Konstitutionsutskottets memorial angående granskning av de i statsrådet förda protokoll.

Till konstitutionsutskottet ha på därom hos vederbörande gjord framställning blivit överlämnade de under tiden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959 i statsrådet förda protokoll, nämligen över

justitiedepartementsärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

justitieärenden från och med den 10 juli 1958 till och med den 9 januari 1959;

utrikesdepartementsärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

försvarsärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

socialärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

kommunikationsärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

finansärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

ecklesiastikärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

jordbruksärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

handelsärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

inrikesärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959;

civilärenden från och med den 18 juni 1958 till och med den 9 januari 1959.

Till utskottet har jämlikt 57 § riksdagsordningen från andra kammaren remitterats en av herr Hjalmarson gjord anmälan om anledning till anmärkning mot chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng. För anmärkningsanledningen och det ärende den avser kommer utskottet nedan under avd. B att lämna en närmare redogörelse.

A.

Vid den granskning av ovan omförmälda protokoll, som i överensstämmelse med grundlagens föreskrift av utskottet företagits, har utskottet ej funnit anledning att mot någon ledamot av statsrådet tillämpa § 106 regeringsformen.

B.

Granskningen har vidare ej givit utskottet anledning att framställa någon anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen mot ledamot av statsrådet.

Härutinnan ha dock skiljaktiga meningar, som utskottet ansett sig böra för riksdagen redovisa, förekommit vid bedömande av nedanstående spörsmål.

(Protokollet över finansärenden den 3 januari 1959, nr 1)

Den inledningsvis berörda, av herr Hjalmarson väckta anmärkningsanledningen har omförmäls uti en till utskottet överlämnad skrivelse av följande innehåll:

Regeringsformen § 59 har följande lydelse:

»I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov låte Konungen för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom beviljningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra.»

Härmed avses givetvis, att Kungl. Maj:t vid början av varje riksdag skall klargöra icke blott vilka statsutgifter som äro påkallade, utan också var medel skola finnas för att täcka utgifterna. Detta är icke en betydelslös bestämmelse. Tvärtom måste det ur många synpunkter anses väsentligt att fastställande av utgifterna äger rum i fullt medvetande om var medel kunna sökas för att bekosta dem; eljest finns det risk för att utgiftsbesluten i vissa fall kunna tänkas komma till stånd utan hänsyn till de bördor som därigenom läggas på medborgarna. Bestämmelsen kan därför också sägas i viss mån vara en motsvarighet till föreskrifterna i kommunallagen § 52 och landstingslagen § 58, enligt vilka beslut om anslag tillika skall innefatta anvisning av medel för anslagets täckande. Ett häremot stridande beslut av en kommunal församling blir upphävt, om det överklagas hos länsstyrelsen respektive regeringsrätten. Den omständigheten att samma möjlighet icke föreligger i fråga om statsmakternas beslut innebär givetvis ej någon minskning i den sakliga betydelsen av att beslut om utgifter anknytas till en bedömning av var de erforderliga inkomsterna skola tas.

I årets statsverksproposition lämnas emellertid frågan om täckning av vissa medelsbehov öppen. I det till propositionen fogade statsrådsprotokollet för den 3 januari 1959 (sid. 19 f i de tryckta handlingarna) uttalar chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, bland annat: 'Såsom jag redan i det föregående uttalat, får ett slutligt ställningstagande till den ekonomiska politiken anstå till i vår, då en säkrare bedömning kan göras av de samhällsekonomiska utsikterna. Jag vill emellertid redan nu förutskicka, att enligt min bedömning en inkomstförstärkning av storleken en halv å en miljard kronor sannolikt kommer att visa sig ofrånkomlig.' Efter att där- efter ha diskuterat en rad alternativa skattechöjningsförslag fortsätter stats-

rådet: 'Jag är icke beredd att för dagen ta definitiv ställning till något av dessa alternativ. Slutlig ståndpunkt får tas i samband med de förnyade överväganden om den ekonomiska politiken som jag förutsatt skola äga rum längre fram under riksdagen.'

Statsrådets berörda uttalande måste anses innebära tillstyrkan av avvikelser från vad som föreskrivits i regeringsformen § 59. Det innebär vidare ur synpunkten av riksdagens budgetarbete den allvarliga olägenheten, att frågorna om utgifter åtminstone i första hand behandlas utan vetskap om vad Kungl. Maj:t kommer att föreslå beträffande sättet för utgifternas täckande. Under återopande av regeringsformen § 107 och ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter § 6 får jag därför hemställa, att konstitutionsutskottet måtte i detta ärende vidta den åtgärd som är påkallad av att föredragande statsrådet i nämnda hänseende tillstyrkt överträdelse av rikets grundlag och icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta.

Jarl Hjalmarson

I anslutning till den förevarande anmärkningsanledningen har inom utskottet väckts yrkande om anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Sträng.

Med anledning av anmärkningsyrkandet må erinras om att Konungen jämlikt 58 § regeringsformen årligen skall för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. I samband härmed skall han enligt 59 § samma lag för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten utöver de ordinarie inkomsterna erfordrar. 34 § riksdagsordningen stadgar, att proposition i dessa hänseenden skall överlämnas till riksdagen vid dess högtidliga öppnande eller — om riksdagen sammankallats till dag före den 10 januari — ej senare än vid det sammanträde som infaller näst efter den 11 januari. — Propositioner böra jämlikt 54 § sistnämnda lag avlämnas så snart sig göra låter. Enligt detta stadgande skola vidare propositioner avseende statens inkomster och utgifter, med undantag av propositionen angående riksstatens slutliga reglering, avlämnas till riksdagen inom sjuttio dagar från dess öppnande utom för det fall Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men.

I samband med att reformyrkanden under de senaste årtiondena framställts rörande grundlagarnas bestämmelser om budgeten ha uttalanden om gällande rätt förekommit. Det må sålunda nämnas, att de år 1949 tillkallade finansfullmaktssakkunniga i en år 1940 avgiven PM med förslag till ändring av § 63 regeringsformen (Bil. A till prop. 239/1940) bl. a. framhöll önskvärdheten av att samtliga grundlagsbestämmelser, som hade betydelse för budgeten eller statsfinanserna i övrigt, underkastades en ingående prövning. Man underströk, att grundlagarnas bestämmelser om statsregleringen icke voro uttömmande och att statsregleringsrätten vuxit fram genom praxis och utbildats som sedvanerätt, delvis i strid mot grundlagarna. De sakkunniga menade, att redan vid en ytlig granskning av de grundlagsparagrafer,

som innehöllo bestämmelser i förevarande hänseenden, framgingo stora skillnader mellan grundlagens bud och nuvarande praxis.

I proposition nr 239 till 1940 års riksdag framhöll föredragande departementschefen i anledning av vad de sakkunniga anfört, att en utredning med det angivna syftet borde verkställas vid lämplig tidpunkt. I enlighet med konstitutionsutskottets förslag (utl. 23/1940) anslöt sig riksdagen till detta uttalande.

Frågan upptogs härefter år 1943 i riksdagen i en motion (I: 97 av herrar Herlitz och André), i vilken påyrkades utredning och förslag bl. a. om grundlagarnas bestämmelser om statsreglering. Motionärerna anförde bl. a. att regeringsformens bestämmelser på finansmaktens område voro mycket antikverade och ofullkomliga. De voro delvis utomordentligt svårtolkade; om flera av dem borde man kanske ännu hellre säga att de med hänsyn till sin ålderdomliga karaktär över huvud taget icke kunde få en förnuftig tillämpning på nutida förhållanden. Om åtskilliga stadganden gällde i varje fall att de ej numera tillämpades. De rättsregler, som ännu kunde sägas vara levande, hade ett ytterligt knapphändigt innehåll.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (14/1943) i anledning av denna motion anförde konstitutionsutskottet — efter att ha erinrat om den tidigare behandlingen av frågan — att tidsomständigheterna icke borde få lägga hinder i vägen för en utredning och därpå grundad reform på detta betydelsefulla område. Härvid borde beaktas, att den makt riksdagen fått över finanserna under 1800- och 1900-talen kom till uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna. Utskottet hemställde därför, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om utredning och förslag bl. a. angående grundlagarnas bestämmelser om statsreglering.

Genom beslut den 28 april 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed sammanhängande spörsmål. De sakkunniga (herrar Nevrell, Herlitz, Lindholm och Rehnlund), som antogo namnet 1950 års budgeträttskommitté, avgåvo betänkande om »Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m.» (SOU 1954: 40) den 15 november 1954. Häri framlades förslag till ändrad lydelse av §§ 57—80 och 109 regeringsformen. I kapitlet »Allmänna riktlinjer» anföra de sakkunniga:

Det gäller om all lagstiftning, att den måste fatta sin egen tids förhållanden i ögonsikte. Visserligen är detta endast i viss utsträckning möjligt, och vad särskilt grundlagsstiftningen angår måste den vara så utformad, att den är tillämplig på växlande förhållanden. Men detta gäller endast till en viss gräns. Fortskrider utvecklingen alltför långt, inträffar omsider att tiden helt går grundlagsbudet förbi. Detta medför att medan grundlagsbud upprätthållas, som förlorat all praktisk betydelse, sådana spörsmål som en ny tids förhållanden bragt å bane stå obesvarade. Detta läge har inträtt med avseende på regeringsformens regler om beskattning och statsreglering m. m. Särskilt förtjänar avsaknaden av regler, som en ny tids förhållanden påkalla, starkt understrykas.

Utvecklingens betydelse accentueras, om man uppmärksammar en annan

sida av problemet. Grundlagsreglerna bära sin tids prägel. De utgå från och hänföra sig till förhållanden, som icke längre äro för handen. De sysselsätta sig i följd därav med många företeelser, som icke äga någon exakt motsvarighet i nutiden. Om det låter sig göra att genom rättshistorisk forskning fullt ut klarlägga grundlagsbudens ursprungliga innebörd — vilket i och för sig ofta visat sig vara vanskligt — måste det sålunda i varje fall ofta inträffa, att ovisshet inställer sig när man söker fastslå, huruledes de skola tillämpas på nu rådande förhållanden. Endast i sällsynta undantagsfall ha domstolsavgörande kunnat bidra till ökad klarhet. Också vetenskapen har endast i ringa mån kunnat bidra till att häva ovissheten. Nyss anmärkta svårighet har rest sig för vetenskapsmännen såväl som för andra. För övrigt är den vetenskapliga forskningen som utförts på ifrågavarande område ganska knapphändig; viktiga spörsmål ha över huvud ej ägnats någon vetenskaplig bearbetning. Säkra hållpunkter för uppfattningen av gällande rätt får man icke heller i konstitutionell praxis. Statsmakterna ha i åtskilliga hänseenden tolkat och tillämpat grundlagsreglerna ganska fritt och icke alltid följdriktigt. Därtill har framför allt under senare tid det förhållandet bidragit att de konstitutionella frågorna till följd av det ändrade förhållandet mellan Konung och riksdag icke tilldragit sig samma intresse som förut. I praxis kan man också på många punkter konstatera avvikelser från den ordning regeringsformen etablerat. Korteligen sagt: när man vill söka klargöra gällande rätts och konstitutionella sedvanors innebörd, stannar man stundom i ovisshet. Det är ett önskemål, att sådan ovisshet i möjligaste mån undanröjes.

Det må även nämnas, att frågan om omläggning av riksdagens budgetarbete f. n. överväges av 1957 års budgetkommitté (betr. denna utredningsdirektiv se 1958 års riksdagsberättelse s. 141 ff) och 1954 års författningsutredning.

Av det föregående torde framgå att det ofta är svårt att få säkra hållpunkter om innebörden av numera gällande rätt på förevarande område. Det står emellertid klart, att statsverkspropositionen under senare år i varje fall i viss mening varit preliminär. Såsom konkreta exempel härpå kan nämnas att inkomstposterna i densamma revideras genom den förnyade inkomstberäkning, som göres i propositionen angående riksstatens slutliga reglering, och att de poster på utgiftssidan, som beröras av stats-tjänstemännens löner, regelmässigt påverkas genom särskild proposition i ämnet. Denna praxis har numera stöd i 54 § riksdagsordningen; enligt denna får — som tidigare framhållits — propositioner om särskilda budgetfrågor avlåtas efter riksdagens öppnande. Även om det sålunda är vanskligt att i nuvarande läge fastställa den närmare innebörden av 59 § regeringsformen är dock den tanke, som ligger bakom stadgandet, att riksdagen skall få en så långt möjligt samlad överblick över rikets finanser, i allt väsentligt fortfarande bärande.

I vilken utsträckning särskilda frågor med tillämpning av 54 § riksdagsordningen få överlämnas till riksdagen senare måste bli beroende av omständigheterna i varje särskilt fall. Vid bedömningen härav måste, enligt vad utskottet anser sig böra understryka, beaktas betydelsen såväl av att

riksdagen i ett tidigt skede får en samlad överblick av budgeten som av att framlagda förslag grundas på en så aktuell och säker framtidsbedömning som möjligt. Utifrån dessa utgångspunkter har utskottet avslagit det framställda yrkandet om anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Sträng.

Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Torsten Andersson, Sveningsson, Lundström, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson, Sörlin* och Aspling; samt

från andra kammaren: herrar Norén, Spångberg, von Friesen, Jonsson i Haverö, Barconier, Bark, Hammar, Alemyr*, Nilsson i Tvärälund* och Heckscher.

*Ej närvarande vid justeringen.

C.

Vid granskningen har utskottet ej uppmärksammat något förhållande av beskaffenhet att föranleda utskottet till någon anmälan utan återopande av § 107 regeringsformen.

Härutinnan ha dock skiljaktiga meningar, som utskottet velat för riksdagen redovisa, förekommit vid bedömande av nedanstående spörsmål.

I

Enligt 1894 års lag angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft skall i Svensk författningssamling införd lag eller annan allmän författning, i vilken icke blivit utsatt viss tid, varifrån den kommer att gälla, eller av vars lydelse icke framgår, att den genast efter utfärdandet länder till efterrättelse, träda i kraft fyra veckor efter den dag, då lagen eller författningen, enligt därå meddelad uppgift, utkommit från trycket. Vidare innehåller 4 § kungörelsen den 4 januari 1928 angående Svensk författningssamling en bestämmelse om att författning bör, där ej särskilda omständigheter till annat föranleda, från trycket utkomma å sådan tid, att den kan vara vederbörande myndigheter till banda, innan författningen träder i kraft.

Resultatet av en av konstitutionsutskottet vid 1940 års lagtima riksdag företagen granskning av de under 1939 i Svensk författningssamling införda författningarna föranledde utskottet att i sitt dechargebetänkande (nr 17) understryka önskvärdheten av att, där ej synnerliga skäl till annat föranledde, författningarna vederbörligen kungjordes i god tid före ikraftträdandet.

Därefter har utskottet upprepade gånger, senast 1956 (mem. nr 8), efter liknande undersökningar påpekat, att de principer, som ligga till grund för bestämmelserna i 1894 års lag och 1928 års kungörelse, icke tillbörligen iakttagits under den tid granskningen vid varje tillfälle avsett.

Med anledning av utskottets uttalanden ha vederbörande konsultativa statsråd vid olika tillfällen i särskilda skrivelser till departementen framhållit angelägenheten av att författningar utkomma i tid och senast i cirkulärskrivelser den 15 maj 1956 och den 22 oktober samma år givit förnyade anvisningar om åtgärder, syftande till att upprätta och vidmakthålla en sådan ordning att försening av författningsarbetet undviks. Ärligen sker också genom nämnda statsråds försorg en kontroll av huruvida och i vad mån sådan försening förekommit.

Med hänsyn till betydelsen av att författningar kungöras i god tid före ikraftträdandet har utskottet i samband med årets dechargearbete företagit en granskning av de i Svensk författningssamling införda författningar, vilka enligt uttrycklig bestämmelse trädde i kraft eller skulle lända till efterrättelse från och med den 1 juli 1958. Antalet sådana författningar var 176. Av dessa hade 22 utkommit från trycket efter den 1 juli (se bilaga 1) och ytterligare 25 utsänts till myndigheterna efter samma datum. Enligt vad utskottet inhämtat har anledningen till förseningarna väsentligen varit dels det extra arbete som inom departementen föranletts av riksdagsupplösningen våren 1958 och det därpå följande inkallandet av 1958 års senare riksdag, dels ock brist på personal, kompetent att utarbeta vederbörliga författningar. Med hänsyn härtill har utskottet avslagit ett inom utskottet framställt yrkande om anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen.

Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Georg Pettersson, Ollén, Sveningsson, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson, Källqvist och Axel Emanuel Andersson*; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Spångberg, Magnusson i Tumhult*, von Friesen, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Braconier, Bark och Hammar.

*Ej närvarande vid justeringen.

II

(Protokoll över utrikesdepartements- och handelsärenden)

Enligt 12 § regeringsformen skola handelsavtal med främmande makter, därest de äro av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; skulle i något fall rikets intresse kräva, att sådan överenskommelse avslutas utan riksdagens godkännande måste i allt fall utrikesnämnden eller utrikesutskottet erhålla tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.

Tillämpningen av bestämmelserna rörande samverkan i utrikesfrågor mellan regeringen å ena sidan samt riksdagen eller eventuellt utrikesnämnden

eller utriksutskottet å andra sidan har vid flera tillfällen uppmärksammats inom konstitutionsutskottet.

Åren 1930 och 1934 anmärkte konstitutionsutskottet på förekommen anledning mot att utrikesnämnden hörts på ett alltför sent stadium vid utrikesfrågors handläggning. Vid förstnämnda tillfälle uttalade utskottet (mem. nr 26, s. 29), att nämnden borde höras redan innan de grundläggande besluten rörande regeringens ställningstagande till en viktig utrikespolitisk fråga fattades och icke först sedan regeringen faktiskt, om än ej formellt, bundit sig vid en viss ståndpunkt. Eljest bleve nämnden lätt ställd inför ett fullbordat faktum och ett verkligt fruktbarande samråd mellan regering och nämnd kunde svårligen äga rum. År 1934 framhöll utskottet (mem. nr 11, s. 4), att det borde vara en regering angeläget, att, då tvekan yppades, om ett utrikesärende vore av den »större vikt», att utrikesnämnden skulle höras, hellre höra nämnden än underlåta att sammankalla den. Ett ärendes ömtåliga beskaffenhet finge icke utgöra anledning till dess hemlighållande för nämnden. Syftet med nämnden skulle eljest förfelas.

Såsom framgår av den år 1950 framlagda utredningen angående de handelspolitiska arbetsformerna m. m. II (SOU 1950: 9), bereddes riksdagen under andra världskriget praktiskt taget icke tillfälle att medverka vid utformningen av handelspolitiken. Vid 1946 års riksdag förklarade emellertid dåvarande chefen för handelsdepartementet, statsrådet Myrdal, att i fortsättningen både större och mindre handelsavtal skulle framläggas för riksdagen, oavsett regeringsformen krävde det eller ej (AK 21: 46 ff, FK 40: 20 ff). Utrikesminister Undén uttalade vid samma riksdag, att man i detta hänseende borde söka återgå till den praxis som rådde före kriget (FK 23: 134 ff) samt, vid ett senare tillfälle, att avtalen skulle framläggas i största möjliga utsträckning (AK 41: 52—53).

År 1947 anförde konstitutionsutskottet i utlåtande (nr 25) i anledning av väckta motioner om intensifiering av utrikesnämndens verksamhet och behandlingen i riksdagen av handelspolitiska frågor, att det enligt utskottets mening framstod som en angelägenhet av vikt, att nära samverkan förefanns mellan regering och riksdag i utrikesärenden. Utskottet förmenade, att gällande bestämmelser och praxis i fråga om utrikesnämnden i detta avseende icke vore fullt tillfredsställande.

Ytterligare må nämnas, att enskilda ledamöter eller grupper av ledamöter inom konstitutionsutskottet vid skilda tillfällen i dechargebetänkandet reservationsvis framfört kritik mot tillämpningen av bestämmelserna i 12 § regeringsformen. (Se utskottets memorial 1944 nr 24, 1945 nr 16, 1947 nr 16 och 1950 nr 17.)

Vid 1948 års riksdag uttalade utrikesutskottet — dit propositioner och motioner angående handelsavtal alltsedan år 1946 genomgående hänvisats — i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 6) i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av en mellan Sverige och Nederländerna träffad handelsöverenskommelse bl. a. följande:

I motsats till vad som var fallet med 1946 års svensk—nederländska handelsöverenskommelse, innehåller den nu föreliggande överenskommelsen icke några varulistor. Sådana avses i stället i fortsättningen uppgöras — och ha för övrigt vid ärendets föredragning uppgjorts för år 1948 — av en av de båda regeringarna utsedd, blandad kommission. Överenskommelsen har sålunda karaktären av ramavtal för icke endast innevarande års, utan eventuellt jämväl kommande års svensk—nederländska varuutbyte. Detta innebär, att, så länge handelsöverenskommelsen förblir i kraft, riksdagens godkännande av varuutbytets sammansättning för framtida årsperioder icke erfordras. Det svensk—nederländska handelsavtalet representerar alltså en annan avtalstyp än den för närvarande mera allmänt gängse.

Under ärendets föredragning har utskottet erfarit, att Kungl. Maj:t avser att för utskottet respektive utrikesnämnden framlägga redogörelser rörande innehållet i de varulistor, som framdeles, inom ramen för den föreliggande överenskommelsen, komma i fråga. Utskottet har vidare erfarit, att, därest mera väsentlig förändring i det svensk—nederländska varuutbytets struktur skulle följa av kommande förhandlingar om varulistor, sådan ändring av varuutbytets allmänna sammansättning avses bliva förelagd riksdagen.

De principer angående riksdagens prövning av handelsavtalen, vilka utformats i det refererade utlåtandet, ha alltsedan dess tillämpats i fråga om varuutbytet med åtskilliga länder. Redogörelser av i utlåtandet avsedd art ha delgivits utrikesutskottets och utrikesnämndens ledamöter genom utrikesdepartementets översikter »Meddelanden angående vissa utrikesärenden». Även muntliga informationer rörande handelspolitiken torde tid efter annan ha lämnats. Däremot har en minskning skett av det antal överenskommelser av handelspolitisk natur, som förelagts riksdagen. Medan år 1948 sammanlagt 17 handelsavtal underställdes denna för godkännande, ha motsvarande siffror för åren därefter rört sig mellan 0 och 4.

Med hänsyn till betydelsen av att bestämmelserna om riksdagens eller dess organs medverkan vid slutande av handelsavtal med främmande makt noga iakttagas har utskottet företagit en undersökning av de handelsavtal som ingåtts under den tid utskottets granskning avser, d. v. s. under tiden den 18 juni 1958—den 9 januari 1959. Bifogade förteckning över år 1958 ingångna handelsavtal (bilaga 2) upptager 34 sådana avtal. Härtill kommer ett avtal av hemlig natur. 15 av dessa avtal ha slutits under granskningstiden. Fyra avtal ha underställts riksdagens prövning, därav ett som träffats under granskningstiden. Enligt vad den av utskottet företagna undersökningen utvisar, innebära de flesta av de 15 nu ifrågavarande handelsöverenskommelserna i stort sett endast förlängning av gällande varuutbytesuppgörelser och har i allt fall ingen väsentlig förändring i varuutbytets struktur ägt rum genom något av avtalen. Utskottet har funnit, att intet av dessa avtal — utöver det som genom proposition underställts riksdagen — varit av den beskaffenhet, att föreskrifterna i 12 § regeringsformen om samverkan mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor kunna anses ha blivit åsidosatta. Utskottet har därför avslagit ett inom utskottet framställt yrkande om anmälan utan återopande av 107 § regeringsformen.

Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Georg Pettersson, Ollén, Sveningsson, Lundström, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson och Eric Carlsson*; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Spångberg, Magnusson i Tumbult*, Jonsson i Haverö, Braconier, Bark, Hammar, Andersson i Linköping* och Hamrin*.

*Ej närvarande vid justeringen.

III

(Protokoll över försvarsärenden)

Under årets dechargearbete har konstitutionsutskottet ägnat uppmärksamhet åt vissa under granskningstiden avgjorda ärenden rörande vapenfria värnpliktiga.

Enligt 1 § *värnpliktslagen den 30 december 1941* är svensk man värnpliktig från och med det kalenderår under vilket han fyller aderton år till och med det under vilket han fyller fyrtiosju.

Befrielse från värnpliktstjänstgöring kan meddelas av Kungl. Maj:t med stöd av 5 § värnpliktslagen dels i vissa i paragrafen närmare angivna fall, vilka i detta sammanhang sakna betydelse, dels eljest, då synnerliga skäl till befrielse föreligga.

I 27 § meddelas föreskrifter om de värnpliktigas tjänstgöring m. m., varjämte beträffande värnpliktiga, som hysa samvetsbetänkligheter mot värnpliktstjänstgöring, hänvisas till särskild lagstiftning.

För värnpliktig, som är inkallad till tjänstgöring, föreskrives i 32 § skyldighet att verkställa den tjänsteförrättning, som anvisas honom av vederbörande befälhavare.

I 1 § *lagen den 26 mars 1943 om vapenfria värnpliktiga* stadgas att värnpliktig, för vilken bruk av vapen mot annan skulle medföra djup samvetsnöd, må fullgöra värnpliktstjänstgöring såsom vapenfri värnpliktig. Den som erhållit tillstånd härtill skall enligt 2 § i samma lag uttagas till sjukvårdstjänst vid krigsmakten eller tjänstgöring vid civilförsvaret eller, då omständigheterna sådant påkalla, till expeditions-, yrkes- och handräckningstjänst eller civilt arbete vid krigsmakten eller för civilt bruk utom densamma för statens eller kommuns räkning. Vapenfri värnpliktig skall vara befriad från att övas i vapens bruk och från att bära vapen eller ammunition.

Enligt 3 § är vapenfri värnpliktig skyldig att för sin utbildning tjänstgöra en tredjedel längre tid än han skulle ha tjänstgjort, om han icke erhållit tillstånd till vapenfri tjänst.

Tillstånd till fullgörande av vapenfri tjänst, så ock beslut om den tjänstgöring, till vilken den vapenfrie värnpliktige skall uttagas, meddelas enligt 4 § av Konungen. Möjlighet att erhålla befrielse från vapenfri tjänst föreligger icke.

Vid ansökan om tillstånd till fullgörande av vapenfri tjänst skall enligt särskild tillämpningskungörelse den 26 mars 1943 fogas bl. a. försäkran

av sökanden på heder och samvete, att bruk av vapen mot annan skulle för honom medföra djup samvetsnöd, samt ett antal intyg av närmare angiven beskaffenhet. Vidare inhämtas utlåtande av särskild utredningsman (stats- eller frikyrkopräst), som av Konungen förordnats att biträda vid prövning av ansökningar om vapenfri tjänst.

Då värnpliktig första gången ingivit ansökning om vapenfri tjänst, skall han vara fri från skyldighet att övas i vapens bruk samt från att bära vapen och ammunition intill dess Konungen prövat ansökningen.

Vapenfri värnpliktig är — efter den reformering som år 1948 genomfördes på den militära strafflagstiftningens område — underkastad de *straffbestämmelser*, som gälla för övriga krigsmän. Vägran att utföra anvisade uppgifter i civilt arbete, till vilket den vapenfrie uttagits, medför till följd härav ansvar för tjänstefel enligt 26 kap. 18 § strafflagen. För sådant brott är straffet disciplinstraff; är felet grovt är straffet fängelse. Regelmässigt bedömes tjänstefel, bestående i kategorisk vägran att utföra anvisat arbete, såsom grovt tjänstefel. Har den vapenfrie värnpliktige uttagits till vapenfri tjänst vid krigsmakten, föranleder vägran att utföra anbefalld uppgift ansvar för lydnadsbrott enligt 26 kap. 1 § strafflagen eller, om brottet med hänsyn till omständigheterna är att anse som grovt, för grovt lydnadsbrott jämlikt 2 § samma kapitel. För lydnadsbrott är straffet disciplinstraff eller fängelse och för grovt lydnadsbrott fängelse eller straffarbete i högst fyra år.

Fälles vapenfri värnpliktig till ansvar för vägran att fullgöra honom ålagd tjänstgöring, skall anmälan härom jämte utredning i ärendet insändas till försvarsdepartementet, likaså då värnpliktig, som icke sökt tillstånd till vapenfri tjänst, fälles till ansvar för att han under åberopande av samvetsskäl vägrat att fullgöra honom ålagd tjänstgöring. Beträffande vapenfri värnpliktig gäller vidare, att han, sedan han utstått straffet eller frågan om dess verkställande förfallit, skall hemförlovas och ej må ånyo inkallas, förrän Konungens beslut i anledning av ifrågavarande anmälan meddelats.

De första bestämmelserna om rätt för s. k. samvetsömma att fullgöra värnpliktstjänstgöring i särskild ordning utfärdades 1902 genom ett kungl. cirkulär. Enligt dessa bestämmelser bemyndigas vederbörande truppförbandschefer att efter utredning förordna att värnpliktig, som hyste allvarliga samvetsbetänkligheter mot att fullgöra vapentjänst, skulle användas till annan lämplig tjänstgöring vid truppförbandet. År 1920 tillkom den första lagen i ämnet, sedan vid ett flertal riksdagar väckts motioner, vari hemställts att samvetsömma måtte beredas tillfälle att i stället för militär tjänstgöring fullgöra civilt arbete för statens räkning. Enligt 1920 års lag kunde värnpliktig, som hyste allvarliga på religiös övertygelse grundade samvetsbetänkligheter mot värnpliktstjänstgöring i vanlig ordning, erhålla tillstånd antingen att tjänstgöra vid krigsmakten utan att övas i vapens bruk eller bära vapen eller ammunition eller att utföra civilt arbete för statens räkning. 1920 års lag avlöstes år 1925 av en ny lag i ämnet, enligt vilken icke endast på religiös övertygelse grundade betänkligheter mot värn-

pliktstjänst i vanlig ordning kunde åberopas för vapenfri tjänstgöring utan även s. k. etiska betänkligheter. Efter en ändring år 1940 i 1925 års lag kunde civilt arbete åläggas vapenfria värnpliktiga såväl inom försvarsväsendet som eljest för statens räkning. Samtidigt centraliserades prövningen av ansökningarna om vapenfri tjänstgöring till Kungl. Maj:t för att åvägbringa en enhetlig bedömning.

Nu gällande lag om vapenfria värnpliktiga av år 1943 utarbetades på grundval av ett av särskilda sakkunniga — 1941 års utredning angående *samvetsömma värnpliktiga* — avgivet betänkande (SOU 1942: 15). Såsom framgår av betänkandet är denna lagstiftning ett uttryck för en kompromiss mellan två intressen, nämligen samvetsfrihetens anspråk på hänsyn och statens krav på att medborgarna, som åtnjuta dess skydd, skola delta i dess värnande. De sakkunniga erinrade i detta sammanhang om en uppfattning, som stundom kommit till uttryck, att den enskilde medborgaren skulle oberoende av lagstiftningen, med stöd av § 16 regeringsformen äga efter eget skön bedöma, vad han med hänsyn till sitt samvete kunde göra eller underlåta. Beträffande den rätta innebörden av detta stadgande hänvisade de sakkunniga till ett uttalande av den kommitté, som år 1941 lagt fram förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen (SOU 1941: 20), nämligen att enligt svensk rättsuppfattning någon gräns icke kan dragas för medborgarnas plikt att enligt i laga ordning beslutade normer vara verksamma i det helas intresse. Denna princip kunde enligt de sakkunnigas mening över huvud icke sättas i fråga. En helt annan sak är, att det är varje svensk medborgare obetaget att genom utövande av sin politiska rösträtt eller eljest i laga ordning söka åstadkomma ändring av de bestämmelser, som reglerar de krav, staten ställer på medborgaren.

Sammanfattningsvis anförde de sakkunniga bl. a. följande synpunkter rörande hänsynstagande till samvetsbetänkligheter:

En ovillkorlig förutsättning för ett sådant hänsynstagande måste vara, att den enskilde i sina krav på undantagsställning ej går utöver de resoner, som förnuft och etik uppställa. Var dessa gränser gå måste med det resonemang, som förts, tillkomma staten och icke den enskilde att avgöra. — — — Rätten att av samvetsskäl slippa bruka vapen bör bibehållas i lagen men icke någon rätt att undandraga sig att i annan form medverka till samhällets försvar. Staten bör utgå ifrån att den, som på grund av samvetsskäl vunnit befrielse från att bära vapen, skall med största villighet fullgöra varje av syftet att hjälpa medmänniskor eller skydda egendom präglad uppgift, vilken klädsel eller yttre ram i övrigt denna verksamhet än må hava. — — — Då de sakkunniga hävdade, att även i krig hänsyn bör tagas till dem, som av samvetsskäl hindras från att bruka vapen, hava de sakkunniga väglett av den uppfattningen, att möjligheten av ett sådant hänsynstagande är av värde icke allenast för därav berörda enskilda utan även för staten. Det måste i och för sig räknas som en tillgång för ett land att där finnas människor, som i sitt handlande söka sig fram efter samvetets röst. Av den, som gör anspråk på att i ett visst hänseende betraktas och behandlas såsom en samvetsmänniska, måste man dock fordra, att han låter samvetets bud gälla alla livets förhållanden. Samhället kan därför rimligen begära av samtliga samvetsömma, att de söka fostra sig själva till en vidgad social ansvars-

känsla och icke nöja sig med att låta samvetet tala, då det gäller deras eget förhållande till sättet för värnpliktstjänstgöringens fullgörande. — Det ligger även makt uppå att ifrågavarande värnpliktiga och deras andliga ledare noga besinna nödvändigheten av att möjligheten till befrielse från det väsentliga, skyldigheten att bruka vapen, icke äventyras genom pockande på tillgodoseende av i ett allvarligt läge orimliga önskemål om att icke behöva syssla med sådant, som har samband med försvaret. — — — Det skydd för den enskildes samvete, de sakkunniga önska bibehållet även i krig, är till sin existens beroende av att vårt land har män, beredda att bruka de vapen, som samvetet förbjuder dem, vilkas samveten skyddas, att bära.

Av departementschefens allmänna synpunkter på frågan om en särställning för samvetsömma värnpliktiga vid tillkomsten av 1943 års lag må här återgivas följande uttalanden:

Den allmänna värnpliktens bärande idé är att försvaret är en hela folkets gemensamma angelägenhet och att försvarsbördan skall fördelas såvitt möjligt likformigt och även i övrigt rättvist. Den särskilda lagstiftningen till förmån för dem som hysa samvetsbetänkligheter mot värnpliktstjänstgöring innebär ett avsteg från denna princip, vilket praktiskt taget saknar motsvarighet på andra områden. Den undantagsställning ifrågavarande grupp medborgare tillerkänts är ur samhällets synpunkt att uppfatta som en eftergift och måste för därav berörda betraktas som en förmån, betingad av den svenska samhällsordningens respekt för individens frihet och möjliggjord därigenom att de undantagssökandes antal är ringa i jämförelse med antalet av dem som lojalt fullgöra den egentliga värnpliktstjänstgöringen. — — — Vid lagstiftningens utformning liksom vid dess tillämpning måste emellertid ständigt hållas för ögonen, att undantagslagstiftningen rubbar den allmänna och lika värnplikten, varför dess verkningar såvitt möjligt böra begränsas genom att tjänstgöring i den ordning denna lagstiftning angiver motverkas och återgång till värnpliktstjänstgöring i vanlig ordning underlättas.

Emellertid förekommer det, att värnpliktiga vägra fullgöra också sådan tjänstgöring, till vilken de uttagits såsom vapenfria värnpliktiga, och detta även om tjänstgöringen förlagts utom krigsmakten och icke har annan militär anknytning än att den ålagts med stöd av värnpliktslagen. Dessa värnpliktsvägrare torde med enstaka undantag omfatta sekten »Jehovas vittnens» lärosatser.

Rörande *behandlingen* av de personer, som av etiska eller religiösa skäl vägra fullgöra varje form av vapenfri tjänstgöring anförde de sakkunniga i 1942 års betänkande:

Det har tidigare nämnts, att bland de samvetsömma finnas personer, som icke förtjäna särskild hänsyn från samhällets sida. De sakkunniga avse särskilt de personer, vilka hysa en mot staten föraktfull inställning. I detta sammanhang erinras om den sekt, som benämnes Jehovas vittnen, och för vilken de sakkunniga tidigare redogjort. Vidare avse de sakkunniga sådana samvetsömma, som ådraga sig straff för vägran att fullgöra den tjänst, som de i egenskap av vapenfria värnpliktiga fått sig ålagd. Enligt de sakkunnigas mening bör från samhällets sida någon hänsyn icke tagas till de bevekelsegrunder, de må benämnas samvetssskäl eller annat, som föranlett dessa personers ställningstagande. Å andra sidan bör varken försvarsmakten, luft-

skyddet eller myndigheter i allmänhet, som anordna arbeten för samvetsömma, belastas med personer, som kunna anses utgöra en fara för verksamheten eller i vart fall verka upplösande på disciplinen. Dessa personer böra särskilt registreras, krigsplaceras i en särskild grupp samt i krig eller vid krigsfara sammanföras i särskild arbetsförband med sådant befäl, biträdande personal, förläggning och arbetsuppgift, att någon fara för ordningen eller mot samhället riktad verksamhet icke uppkommer. Jämväl i fred böra ifrågavarande personer sammanföras till särskild arbetsplats, som för ändamålet bör förses med för övervakning tillräckligt och kvalificerat arbetsbefäl.

Vid sitt ställningstagande till *vissa straffrättsliga spörsmål* med anknytning till samvetsömma värnpliktiga erinrade de sakkunniga om att det i olika sammanhang framhållits, att fängelse och straffarbete icke vore lämpliga former för statens reaktion mot insubordinationsbrott, som icke hade annan grund än samvetets bud, samt anförde härom vidare:

Utan tvivel har begagnandet av dessa straffformer haft vissa olyckliga verkningar, främst därigenom att de framställts såsom ett bestraffande av ett vaket samvete. Detta har medfört att åtskilliga av de bestraffade känt sig och på sina håll ansetts såsom martyrer för sin övertygelse. Detta förhållande synes även icke utan framgång hava kunnat utnyttjas i propagandasyfte. Insikten om att även ett land som Sverige, där statsmakterna även under krigsåren tagit stor hänsyn till samvetsbefänkligheter mot värnpliktsjämnstgöring, dock måste fordra, att den enskilde icke sätter sig över staten och att staten i motsatt fall måste upprätthålla sin auktoritet med maktmedel, torde emellertid vara ganska allmän. De vådliga konsekvenserna av en motsatt uppfattning torde vara lika uppenbara som angelägenheten ur såväl statens som den enskildes synpunkt att undanröja eller åtminstone minska de fall där straff måste tillgripas.

De sakkunniga hava — — — — övertvägt att föreslå en bestämmelse om att den, som avtjänat straff för på samvetesskäl grundad värnpliktsvägran, utan vidare prövning skall befrias från vapentjänst. Häremot talar att varje värnpliktig skulle kunna genom ett fängelsestraff så att säga köpa sig fri från en särskilt riskfylld befattning. Denna invändning hava de sakkunniga funnit vägande — — —.

Andra lagutskottet, som år 1943 behandlade den på de sakkunnigas betänkande grundade propositionen med förslag till lag om vapenfria värnpliktiga, anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 12/1943) beträffande behandlingen av de vapenfria värnpliktiga, att de i lagförslaget för de vapenfria avsedda arbetsuppgifterna syntes lämna goda möjligheter till hänsynstagande till variationer i samvetsbetänkligheternas art samt att anspråk på respekt för samvetesskäl, som ginge utanför de gränser, som förnuft och etik uppställde, självfallet ej kunde tillmötesgåas.

Frågan om behandlingen av dem som sålunda vägra att utföra varje form av ersättningstjänst för vanlig värnpliktsjämnstgöring har nyligen varit föremål för riksdagens prövning. Sålunda behandlades vid 1958 års A-riksdag en motion, nr II: 356, av herr Eliasson i Stockholm, och år 1959 en motion, nr II: 82, av herr Spångberg, båda med begäran om utredning av frågan om

åstadkommande av lämpligare behandling av dessa personer. Såsom *första lagutskottet* hemställt i sina utlåtanden över motionerna, 1958 nr 22 och 1959 nr 7, föranledde motionerna icke någon riksdagens åtgärd. I förstnämnda utlåtande upptog utskottet bl. a. till prövning den av motionären ifrågasatta möjligheten att helt befria berörda värnpliktiga från tjänstgörings-skyldighet. En sådan utväg fann sig utskottet icke kunna godtaga; rättvisan krävde att de enskildas skyldigheter mot samhället fördelades så långt möjligt likformigt, och detta rättvisekrav gjorde sig gällande med särskild styrka i fråga om en så betungande skyldighet som värnplikten.

I sitt utlåtande år 1959 anförde utskottet bl. a. följande:

Utskottet har ånyo ingående övervägt möjligheterna av en annan behandlingsform för ifrågavarande vapenfria värnpliktiga. I samband härmed har utskottet uttrönt att nära nog alla, som vägrar att utföra vapenfri tjänst, omfattar sekten »Jehovas vittens» lärosatser. Utskottet har också inhämtat att, såvitt avser »Jehovas vittnen», det torde vara ställt utom varje tvivel att dessa icke frivilligt kommer att fullgöra en av samhället ålagd tjänstgöringsskyldighet i någon form. Tjänstgöringens art är sålunda här utan betydelse.

Den av konstitutionsutskottet företagna undersökningen av vissa under granskningstiden avgjorda ärenden av förevarande slag och i samband därmed införskaffade informationer har utvisat, att i huvudsak följande principer ligga till grund för tillämpningen av gällande bestämmelser om vapenfria värnpliktiga.

Beslut om vapenfri värnpliktstjänstgöring meddelas regelmässigt, förutom till följd av vederbörlig ansökning härom, jämväl med anledning av anmälan, att värnpliktig, som icke sökt tillstånd till vapenfri tjänst, fällts till ansvar för att han under åberopande av samvetsskäl vägrat fullgöra honom ålagd tjänstgöring. Därest den värnpliktige, sedan han inkallats till vapenfri tjänst, vägrar att fullgöra sådan tjänstgöring och till följd därav fälles till ansvar, finner Kungl. Maj:t vanligen härom gjord anmälan icke föranleda någon åtgärd, vilket innebär att den värnpliktige må ånyo inkallas. Så sker emellertid först sedan Konungen i kommandoväg meddelat beslut härom. Om den värnpliktige upprepade gånger vägrat att fullgöra ålagd tjänstgöring och det därför bedömes utsiktslöst att den värnpliktige skall låta sig rätta genom att undergå fortsatt bestraffning, brukar Kungl. Maj:t föreskriva, att den värnpliktige icke vidare skall inkallas till tjänstgöring i fredstid; dylikt beslut fattas dock först när de ådömda straffen sammanlagt uppnå sådan längd, att det tidsmässigt icke ter sig som en fördel för den värnpliktige att ha avtjänat straff i stället för att ha fullgjort värnpliktstjänstgöring.

Utskottet har vid sin granskning funnit, att de principer som sålunda tillämpats stå i överensstämmelse med gällande lagstiftnings lydelse, grund och mening, varför utskottet avslagit ett inom utskottet framställt yrkande om anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen.

Närvarande vid behandlingen av förevarande ärende:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Georg Pettersson, Torsten Andersson, Olsén, Sveningsson, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson och Källqvist; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén*, Spångberg, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Bark, Hammar*, Gansmoe och Heckscher.

* Avstod från att rösta vid ärendets avgörande och deltog ej i justeringen.

Stockholm den 17 april 1959

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Georg Pettersson, Torsten Andersson, Olsén, Sveningsson, Lundström, Erik Olsson och Nils-Eric Gustafsson; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Spångberg, von Friesen, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Braconier, Bark, Hammar och Heckscher.

Bilaga 1

Författningar

som, oaktat de trädde i kraft eller skulle lända till efterrättelse från och med den 1 juli 1958, utkommo från trycket efter nämnda tidpunkt.

Nr		Utkom av trycket	Dep.
361	Ändr. i kung. om bidrag till yrkesskolor	8/7	E
362	Transumt av reglemente för AUS	8/7	Fö
364	Kung. ang. rätt att anlita checkräkning i riksbanken	8/7	Fi
366	Ändr. i avl.regl. för övningslärare	10/7	C
367	» i kung. med tilläggsbest. till d:o	10/7	C
369	» i kyrkomusikerstadgan	30/7	E
370	» i avl.regl. för kyrkomusiker	30/7	C
371	» i kung. med tilläggsbest. till d:o	30/7	C
379	» i kung. ang. avl.regl. för övningslärare	30/7	C
380	Kung. om bidrag till kostn. för skolskjutsar m. m.	30/7	E
384	Cirk. ang. oavkortad lön till deltagare i kurser i företagsdemokrati	31/7	C
385	Kung. ang. lön under studier för vinnande av lektorsbehörighet	31/7	C
387	Allmän skolstadga	31/7	E
393	Kung. ang. ersättning till vikarie å tjänst som skolinspektör m. m.	31/7	C
394	Kung. ang. ersättning till vissa lärare vid uppehållande av övningsskolläraretjänst	31/7	C
397	Ändr. i boställsordning för folkskollärare	31/7	E
399	Folkskolestadga	6/8	E
403	Ändr. i kung. om bidrag till särskolor m. fl.	6/8	I
412	Kung. om arvode till tillsynslärare	7/8	C
413	Ändr. i avl.regl. för kyrkomusiker	7/8	C
414	» » » » övningslärare	7/8	C
419	Kung. m. avl.best. för rektorer och lärare vid centrala verkstadsskolor	7/8	C

Sveriges handelsavtal med främmande makter år 1958

Datum	A v t a l	Riksdagens medverkan
10/1	Beslöt K. M:t ratificera tilläggsprotokoll nr 9 av den 28/6 1957 till överenskommelsen den 19/9 1950 om upprättande av en <i>europaisk betalningsunion</i> .	Pr. 193/57 UU 10/57
10/1	Beslöt K. M:t ratificera <i>handelsavtalet med Kina</i> av den 8/11 1957.	Pr. 192/57 UU 9/57
15/2	Ministeriella noter med <i>Italien</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse t. o. m. den 31/10 1958.	
25/2	Undertecknades för Sveriges vidkommande en deklaration i Genève av den 30/11 1957 rörande utsträckning av »standstill»-överenskommelsen om <i>subventioner</i> enligt artikel XVI: 4 i <i>allmänna tull- och handelsavtalet (GATT)</i> .	
4/3	Undertecknades för Sveriges vidkommande i Genève <i>sjunde rättelse- och tilläggsprotokollet</i> av den 30/11 1957 till de vid <i>allmänna tull och handelsavtalet (GATT)</i> fogade listorna.	
7/3	Protokoll rörande varuutbytet med <i>Danmark</i> .	
10/3	<i>Handelsöverenskommelse med Tunisien</i> .	
11/3	Ministeriella noter med <i>Norge</i> rörande varuutbytet.	
21/3	Ministeriella noter med <i>Ungern</i> rörande förlängning av gällande protokoll angående handels- och betalningsförbindelserna.	
10/4	Ministeriella noter med <i>Frankrike</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
12/4	Protokoll rörande ett <i>multilateralt varuutbytes- och betalningsarrangemang</i> mellan <i>Finland</i> och vissa västeuropeiska länder.	
10/4 o. 19/4	Ministeriella noter med <i>Polen</i> rörande förlängning till den 31/5 1958 av gällande protokoll angående varuutbytet och betalningarna.	
18/4	Beslöt K. M:t ratificera <i>handelsavtalet med Cuba</i> av den 12/12 1957.	Pr. 79/58 UU 5/58
23/4	Ministeriella noter med <i>Österrike</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
25/4	Ministeriella noter med <i>Bulgarien</i> rörande förlängning av gällande protokoll ang. varuutbytet och betalningarna.	
14/5	Protokoll med <i>Japan</i> rörande varuutbytet.	
17/5	Ministeriella noter med <i>Marocko</i> rörande förlängning t. o. m. den 30/9 1958 av gällande varuutbytesuppgörelse.	
19/5	Ministeriella noter med <i>Frankrike</i> med vissa tillägg till 1958 års varuutbytesöverenskommelse.	

Datum	A v t a l	Riksdagens medverkan
6/6	Protokoll med <i>Polen</i> rörande varuutbytet och regleringen av betalningarna.	
9/6	Ministeriella noter med <i>Norge</i> rörande upphävande av förbud mot kustfart.	
27/6	Undertecknades i Paris med förbehåll för ratifikation tilläggsprotokoll nr 10 till överenskommelsen den 19/9 1950 ang. upprättande av en <i>europaisk betalningsunion</i> samt tilläggsprotokoll nr 2 till <i>europaiska monetära avtalet</i> av den 5/8 1955. Den 19/12 1958 beslöt K. M:t ratificera tilläggsprotokollen.	Pr. B 56/58 UU B 1/58
27/6	Ministeriella noter med <i>Portugal</i> rörande varuutbytet.	
30/6	Protokoll med <i>Island</i> rörande varuutbytet.	
30/6	Ministeriella noter med <i>Jugoslavien</i> rörande varuutbytet.	
24/7	Ministeriella noter med <i>Spanien</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
13/9	Tionde protokollet samt elfte protokollet (spannmålsprotokollet) till överenskommelsen med <i>Förebundsrepubliken Tyskland</i> av den 26/1 1951 ang. varuutbytet.	
24/10	Ministeriella noter med <i>Tjeckoslovakien</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
30/10	Protokoll med <i>Schweiz</i> rörande förlängning av gällande handelsuppgörelse.	
17/11	Ministeriella noter med <i>Italien</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
24/11	Ministeriella noter med <i>Marocko</i> rörande förlängning av gällande varuutbytesuppgörelse.	
25/11	Årsprotokoll med <i>Spanien</i> rörande varuutbytet.	
29/11	Ministeriella noter med <i>Indien</i> rörande handeln.	
22/12	Protokoll rörande ett multilateralt varuutbytes- och betalningsarrangemang mellan <i>Finland</i> och vissa västeuropeiska länder.	
23/12	Protokoll med <i>De Socialistiska Rådsrepublikernas Union</i> ang. varuutbytet under åren 1959, 1960 och 1961.	

Reservationer

A. Avseende avd. B i utskottets memorial

(Avslaget yrkande om anmärkning enligt § 107 regeringsformen.)

av herrar *Sveningsson*, *Braconier* och *Heckscher*, vilka ansett, att utskottets yttrande med avseende å den av herr Hjalmarson väckta anmärkningsanledningen bort ha följande lydelse:

Regeringsformens § 59 — — — — — (= utskottsmajoriteten, s. 2—5) — — — — — års författningsutredning.

Som torde framgå av det föregående är det ofta svårt att få säkra hållpunkter om innebörden av numera gällande rätt på förevarande område. Framhållas bör likväl, att den i det föregående nämnda 1950 års budgeträttskommitté på den nu aktuella punkten lämnar en relativt upplysande framställning av bestämmelsernas innebörd (s. 33—34):

Bestämmelserna om statsregleringen återfinnas i §§ 58—59 och 62. Sedan Konungen för riksdagen låtit uppvisa »statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder» (§ 58) och i sammanhang därmed låtit för riksdagen framställa »förslag rörande sättet att genom bevilningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» (59) ankommer det på riksdagen att efter prövning av statsverkets behov »en däremot svarande bevilning sig åtaga samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå» (§ 62).

Riksdagens beslut om statsreglering innebär sålunda fastställande för en begränsad tidsperiod (budgetåret) av en hushållsplan, riksstaten, upptagande å ena sidan av riksdagen anvisade anslag för ändamål, som den godkänt, och å andra sidan av riksdagen verkställd beräkning av dels de »ordinarie inkomsterna», dels de bevilningar, som riksdagen åtagit sig för ernående av jämvikt i statsregleringen. Fastställandet av grunderna för såväl »ordinarie inkomster» som bevilningar ligger däremot utanför statsregleringen. Då jämvikt i statsregleringen förutsattes, fastlås emellertid genom riksdagens statsregleringsbeslut den totala bevilningssumman till skillnaden mellan summa anvisade anslag och summa beräknade »ordinarie inkomster».

Det torde icke kunna förnekas, att statsverkspropositionen under senare år haft en annan karaktär än tidigare. Sålunda upprätthålles icke längre kravet på en reellt sett balanserad budget. Ett klart uttalat och motiverat förslag om överbalansering respektive underbalansering kan icke heller anses innebära någon avvikelse från föreskriften i 59 § regeringsformen. Även om denna tolkas efter bokstaven måste det anses formellt oangripligt att täcka viss del av utgifterna på driftbudgeten genom upplåning, vilket ju är

innebörden av en underbalansering. Detta innebär endast, att man förklarar att staten icke »erfordrar» full täckning i bevillningar för det föreliggande driftsunderskottet. Vidare revideras budgetens inkomstposter regelmässigt genom den förnyade inkomstberäkning, som göres i propositionen angående riksstatens slutliga reglering. Denna praxis har stöd i 54 § riksdagsordningen.

Detta hindrar emellertid icke, att den grundtanke, som ligger bakom 59 § regeringsformen, alljämt är bärande. Det måste vara ett oeftergivligt krav att riksdagen vid prövningen av Kungl. Maj:ts förslag i utgiftsfrågor har möjlighet att väga i och för sig motiverade förslag om utgifter mot de konsekvenser exempelvis på beskattningens eller den stalliga upplåningens område, vilka därigenom kunna aktualiseras. Den praxis, som utvecklat sig fram till slutet av år 1958, har icke heller inneburit något avsteg från dessa grundsatser. Det är därför anmärkningsvärt, att departementschefen i vad gällt 1959 års statsverksproposition icke tagit hänsyn härtill. Utskottet har därför beslutat anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen mot föredragande departementschefen, statsrådet Sträng.

B. Avseende avd. C i utskottets memorial

(Avslagna yrkanden om omförmålan utan åberopande av § 107 regeringsformen)

1) Beträffande punkt I

a) av herr *von Friesen*.

b) av herrar *Sveningsson, Nils-Eric Gustafsson, Magnusson* i Tumhult, *Braconier* och *Hammar*, vilka anförde:

Såsom framgår av utskottets redogörelse och därvid fogad bilaga ha 22 av de 176 författningar, vilka enligt uttrycklig bestämmelse trädde i kraft eller skulle lända till efterrättelse från och med den 1 juli 1958, utkommit av trycket i Svensk författningssamling först efter nämnda datum, varjämte ytterligare 25 sådana författningar utsänts från tryckeriet till myndigheterna efter den 1 juli 1958.

Då sålunda de principer, som ligga till grund för de i utskottets redogörelse nämnda bestämmelserna i 1894 års lag angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft och 1928 års kungörelse angående Svensk författningssamling, icke tillbörligen iakttagits under granskningstiden, ha vi ansett, att utskottet bort — i likhet med vad som tidigare skett — i form av en anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen understryka betydelsen av att författningar kungöras i Svensk författningssamling i god tid före ikraftträdandet.

2) Beträffande punkt II

av herrar *Sveningsson, Lundström, Magnusson* i Tumhult, *Braconier* och *Hammar*, vilka anförde:

Tillämpningen av bestämmelserna rörande samverkan i utrikesfrågor mellan regeringen å ena sidan samt riksdagen eller eventuellt utrikesnämnden eller utrikesutskottet å andra sidan har, såsom i konstitutionsutskottets redogörelse framhålles, vid flera tillfällen uppmärksamrats inom utskottet. Utöver vad därom upptagits i utskottets redogörelse må här ytterligare nämnas följande.

År 1944 uttalades av fem ledamöter i ett särskilt yttrande till utskottets dechargememorial (nr 24), att »den nära kontakt i utrikespolitiska frågor mellan regeringen å ena sidan samt riksdagen och dess förtroendemän i utrikesnämnden å andra sidan, som grundlagen förutsätter och som i nuvarande brydsamma tidsläge är mera nödvändig än någonsin,» ej upprätthållits på ett tillfredsställande sätt. I en reservationsanmärkning av fyra medlemmar år 1945 (mem. nr 16) framhölls, att kontakten mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor under granskningsåret varit »lika bristfällig som föregående år».

Vid 1947 års riksdag (mem. nr 16) avgavs en reservation av nio av utskottets ledamöter, vilka ansågo, att utskottet bort göra anmälan enligt 107 § regeringsformen mot vederbörande statsråd för det 1946 års svensk-ryska handels- och kreditavtal icke i tid underställts utrikesnämnden.

Slutligen gjorde vid 1950 års riksdag herrar *Herlitz* och *Hammar* en reservation till dechargememorialet (nr 17) vari de — efter konstaterande, att av 49 under år 1949 ingångna handelsöverenskommelser endast två blivit underställda riksdagens prövning — anförde bl. a. följande:

I vad mån 1949 års överenskommelser varit av sådan beskaffenhet, att de bort behandlas enligt RF § 12, torde väsentligen bero av huruvida de anses angå frågor »av större vikt». Denna bestämning förutsätter ett diskretionärt bedömande i varje särskilt fall. Hur det bör utfalla kan naturligen beträffande åtskilliga av ifrågakommande överenskommelser vara föremål för delade meningar. Men med den grundläggande betydelse våra handelsöverenskommelser med främmande makter i närvarande läge hava för vår folkhushållning, kan det icke råda meningsskiljaktighet om att talrika överenskommelser måste anses äga denna karaktär. Det är ingalunda till fyllest att de ganska intetsägande »ramavtalen» underställas riksdagen. Det är framför allt genom s. k. kontingentavtal (fristående eller anslutna till ramavtalen), som de viktiga avgörandena träffas. Utan anspråk på att kunna särskilt utpeka de fall, där RF § 12 mest påtagligt blivit åsidosatt, vilja vi — med ledning av SOU 1950: 9 s. 20 ff. — erinra om ett stort antal s. k. sekundära kontingentavtal, bl. a. med Tjeckoslovakien, vissa avtal med Ungern, vissa s. k. primära kontingentavtal bland annat angående de båda zonerna i Tyskland samt med Sovjetunionen, samt vissa överenskommelser med Storbritannien och Australiska statsförbundet. Även om en eller annan av dessa överenskommelser i någon form blivit dryftad i utrikesnämnden eller utrikesutskottet, synes det oss uppenbart att reglerna i RF § 12 blivit

åsidosatta, dels genom att vissa överenskommelser över huvud ej behandlats av vare sig riksdagen eller dess organ, dels genom att andra ej behandlats på det sätt RF § 12 åsyftar.

Detta förhållande sticker bjärt av mot de försäkringar, som för fyra år sedan avgåvos av utrikesministern, att man i möjligaste mån borde återgå till den praxis som rådde före kriget beträffande tillämpningen av RF § 12. Denna tanke har — såsom framhålles i nämnda utredning — icke fullföljts. Anledningarna till att handelsöverenskommelser icke förelagts riksdagen — vilka utförligt redovisas i utredningen — skola här ej diskuteras. Dem förstå vi väl; riksdagsbehandlingen är ofta olämplig — med hänsyn till nödvändigheten att handla snabbt. Men varför har då icke den i RF § 12 subsidiärt anvisade utvägen anlåtats: inhämtande av utrikesnämndens eller utrikesutskottets yttrande? Detta är frågans kärnpunkt. Det under nuvarande förhållanden naturliga är enligt vår mening, att de handelspolitiska frågorna — i den mån de ej enligt RF § 12 ovillkorligen ankomma på riksdagen — handläggas i denna form. Riksdagen kan icke på allvar följa handelspolitikens skiftningar, men desto viktigare är det, att dess utrikespolitiska delegation gör det.

Såsom framgår av utskottets redogörelse och den bifogade förteckningen över 1958 års handelsavtal med främmande makter (bil. 2), har blott ett av de 15 under granskningstiden ingångna avtalen underställts riksdagens prövning. I vad mån i stället den av § 12 regeringsformen subsidiärt anvisade utvägen, att lämna utrikesnämnden respektive utrikesutskottet tillfälle att yttra sig, har begagnats, kan icke till fullo upplysas. På utrikesnämndens föredragningslistor förekomma inga frågor angående särskilda handelsavtal. Enligt vad som inhämtats ha några fristående muntliga informationer berörande handelsavtalen icke under år 1958 lämnats utrikesutskottet. De skriftliga översikter, som regelbundet utdelats till medlemmarna av utrikesutskottet och utrikesnämnden, torde såvitt avser handelsavtalen endast undantagsvis hava annat än i efterhand orienterat om innehållet i träffade överenskommelser.

Även om åtskilliga av de ifrågavarande handelsöverenskommelserna i stort sett endast inneburit förlängning av gällande varuutbytesuppgörelser samt kontingentavtalen till följd av den fortskridande utvecklingen mot ett multilateralt handelsutbyte kunna ha minskat i betydelse, synas likväl vissa av avtalen — utöver det som godkänts av riksdagen — vara av sådan vikt, att det åtminstone varit önskvärt att de underställts riksdagen eller att i allt fall utrikesnämnden eller utrikesutskottet beretts tillfälle till yttrande innan avtalen ingåtts. Här må blott pekas på överenskommelsen med Sovjetunionen, som för en tid av tre år framåt reglerar handelsutbytet, under det att tidigare avtal gällt endast ett år åt gången.

Med hänsyn till betydelsen av att bestämmelserna om riksdagens eller dess organs medverkan vid slutande av handelsavtal med främmande makt icke åsidosättas ha vi, mot bakgrund av det sålunda anförda, ansett att utskottet bort för riksdagen göra en anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen.

3) B e t r ä f f a n d e p u n k t III

av herr *Spångberg*, som anfört:

Vid granskningen av ifrågavarande ärenden har jag väl funnit, att med utgångspunkt från gällande lag om vapenfria värnpliktiga någon anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen icke bör riktas mot föredragande departementschefen. Däremot utvisar den företagna undersökningen enligt min mening, att den gällande lagstiftningen icke är tillfredsställande utan bör underkastas en revision för att komma i bättre samklang med de principer om samvets- och religionsfrihet som kommit till uttryck i § 16 regeringsformen, vilket jag ansett att utskottet bort för riksdagen anmäla.
