



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1928:1
UTRIKESDEPARTEMENTET



UTRIKESDEPARTEMENTETS ORGANISATION

UTLÅTANDEN AVGIVNA DEN 27 DECEMBER 1927 AV
DE JÄMLIKT KUNGL. MAJ:TS BESLUT DEN
7 OKTOBER 1927 TILLKALLADE
SAKKUNNIGE

S T O C K H O L M

1 9 2 8



Statens offentliga utredningar 1928

Kronologisk förteckning

1. Utrikesdepartementets organisation. Norstedt. vj, 49 s.
U.

Ann. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungöresen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1928: 1

UTRIKESDEPARTEMENTET



UTRIKESDEPARTEMENTETS ORGANISATION

UTLÅTANDEN AVGIVNA DEN 27 DECEMBER 1927 AV

DE JÄMLIKT KUNGL. MAJ:TS BESLUT DEN 7

OKTOBER 1927 TILLKALLADE

SAKKUNNIGE

STOCKHOLM 1928

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

274350



STATE OF NEW YORK
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF EDUCATION



UNIVERSITY OF THE STATE OF NEW YORK
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF EDUCATION

INSTITUTIONS OF HIGHER LEARNING
OF THE STATE OF NEW YORK
AND
SCHOOL DISTRICTS
OF THE STATE OF NEW YORK

THE UNIVERSITY OF THE STATE OF NEW YORK
OFFICE OF THE COMMISSIONER OF EDUCATION



INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
<i>Skrivelse från de sakkunnige till Hans Excellens Herr Ministern för Utrikes Ärendena</i>	v
Utlåtande av herrar Höjer och Sjöborg	1
Utlåtande av herr Bergendal, i vars yrkande och allmänna motivering herr Nilsson instämt	20
Bil. A: Utrikesdepartementets nuvarande organisation	39
Bil. B: P. M. angående de handelspolitiska frågornas handläggning inom ut- rikesdepartementet	40
Bil. C: P. M. angående utrikesdepartementets andel i handläggningen av handelstraktatärenden	45

INDEX

- Introduction 1
- Chapter I 10
- Chapter II 25
- Chapter III 45
- Chapter IV 65
- Chapter V 85
- Chapter VI 105
- Chapter VII 125
- Chapter VIII 145
- Chapter IX 165
- Chapter X 185
- Chapter XI 205
- Chapter XII 225
- Chapter XIII 245
- Chapter XIV 265
- Chapter XV 285
- Chapter XVI 305
- Chapter XVII 325
- Chapter XVIII 345
- Chapter XIX 365
- Chapter XX 385
- Chapter XXI 405
- Chapter XXII 425
- Chapter XXIII 445
- Chapter XXIV 465
- Chapter XXV 485
- Chapter XXVI 505
- Chapter XXVII 525
- Chapter XXVIII 545
- Chapter XXIX 565
- Chapter XXX 585
- Chapter XXXI 605
- Chapter XXXII 625
- Chapter XXXIII 645
- Chapter XXXIV 665
- Chapter XXXV 685
- Chapter XXXVI 705
- Chapter XXXVII 725
- Chapter XXXVIII 745
- Chapter XXXIX 765
- Chapter XL 785
- Chapter XLI 805
- Chapter XLII 825
- Chapter XLIII 845
- Chapter XLIV 865
- Chapter XLV 885
- Chapter XLVI 905
- Chapter XLVII 925
- Chapter XLVIII 945
- Chapter XLIX 965
- Chapter L 985

Stockholm den 27 december 1927.

Till

Hans Excellens Herr Ministern för Utrikes Ärendena.

De av Eders Excellens, jämlikt av Kungl. Maj:t den 7 oktober 1927 lämnat bemyndigande, tillkallade sakkunnige hava med skrivelse den 19 innevarande månad framlagt resultatet av sitt arbete rörande vissa organisatoriska ändringar beträffande utrikesrepresentationen och angående utrikespersonalens flyttningskostnader.

Sedan de sakkunnige numera slutfört sitt uppdrag jämväl med avseende å vissa ifrågasatta förändringar beträffande utrikesdepartementets organisation, få de sakkunnige härmed i sistnämnda ämne överlämna *dels* ett av undertecknade Höjer och Sjöborg avgivet gemensamt utlåtande, *dels* utlåtande av undertecknad Bergendal, vari undertecknad Nilsson instämt.

TORVALD HÖJER.
KURT BERGENDAL.

ERIK SJÖBORG.
N. AUG. NILSSON.

H. Beck-Friis.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Utlåtande av herrar Höjer och Sjöborg angående ifrågasatta ändringar beträffande utrikesdepartementets organisation.

I de av ministern för utrikes ärendena för de sakkunniges utredningsuppdrag lämnade direktiven heter det beträffande den inre organisationen, att frågan om ärendenas fördelning mellan utrikesdepartementets olika avdelningar och i samband därmed personalbehovet borde göras till föremål för undersökning. I sådant avseende syntes uppmärksamhet särskilt böra ägnas politiska och handelspolitiska avdelningens samt speciella handelsavdelningens inbördes förhållande, därvid borde övervägas, på vad sätt handelstraktatärendena lämpligen borde behandlas inom departementet för bästa möjliga tillgodogörande av kommersiella synpunkter, liksom över huvud taget huru ökad enhetlighet och koncentration måtte kunna vinnas i avseende å beredningen av handelspolitiska ärenden. Frågan om bibehållandet av den inom politiska och handelspolitiska avdelningen förekommande geografiska byråindelningen borde vidare göras till föremål för granskning. Vid dessa undersökningar av organisatorisk art borde slutligen uppmärksamhet ägnas frågan, huruvida någon ytterligare reduktion i utrikesdepartementets personalutrustning vore möjlig eller arbetet inom detsamma eljest kunde förenklas och förbilligas.

Handelstraktatfrågornas handläggning.

Den fråga i avseende å utrikesdepartementets organisation, som sålunda i ovan återgivna direktiv skjutits i förgrunden, avser politiska och handelspolitiska avdelningens samt speciella handelsavdelningens inbördes förhållande, särskilt vad angår beredningen av handelstraktatärenden. Då det nuvarande sammanförandet av sistnämnda frågor, ävensom vissa andra sådana av handelspolitisk natur, med de politiska frågorna å den ena av dessa avdelningar, den politiska och handelspolitiska, utgör en av hörnstenarna i den nya organisation, som departementet år 1919 erhöll, synes denna principfråga i samband med dess allmänna förutsättningar i den svenska förvaltningens organisation i övrigt, vad angår behandlingen av handelspolitiska ärenden, i första hand böra göras till föremål för undersökning.

Enligt nu gällande instruktion för utrikesdepartementet handläggas frågor angående handelsavtal av politiska och handelspolitiska avdelningen, under det att till speciella handelsavdelningen hänföres den kommersiella informationen ävensom åtskilliga andra handelsärenden, främst sådana som avse åtgärder i särskilda fall rörande tillämpningen av i utlandet gällande lagar och bestämmelser av intresse huvudsakligen ur näringslivets synpunkt.

1919 års kom-
mittébetän-
kande.

Nuvarande organisation av politiska och handelspolitiska avdelningen tillkom — fränsett en år 1925 företagen jämkning i fördelningen av ärendena mellan nämnda avdelning och speciella handelsavdelningen — på förslag av de sakkunnige, som år 1918 tillsattes för verkställande av en allsidig utredning angående behovet av förändringar och utvidgningar inom utrikesdepartementet och Sveriges representation i utlandet. Kommittén, som bland sina medlemmar räknade på det politiska, ekonomiska och administrativa området så insiktsfulla och erfarna män som landshövdingen E. Trolle, ordförande, framlidne statsministern Hj. Branting, dåvarande envoyén friherre F. Ramel, dåvarande generalkonsuln U. T. Undén, friherre Th. Adelswärd samt direktören i Sveriges Allmänna Exportförening E. Nylander, avgav — i anslutning till en redogörelse för ärendenas fördelning inom departementet enligt 1906 års organisation — i här förevarande fråga följande principiella uttalande:

»En sådan uppdelning torde (också) med en äldre tids förhållanden hava låtit sig tämligen väl genomföra. Men med den utveckling av våra utrikespolitiska förbindelser, som på senare tid ägt rum, har densamma icke visat sig motsvara tidens krav. I allt högre grad hava de ekonomiska intressena trängt sig i förgrunden vid förbindelserna länderna emellan, och överenskommelser på det ekonomiska området hava ofta visat sig innebära politiska avgöranden av synnerligen vittgående betydelse.»

»Den allmänna utvecklingen har med andra ord medfört en förskjutning inom utrikesdepartementets arbetsfält, till vilken hänsyn nödvändigtvis måste tagas vid uppgörandet av ny organisationsplan för departementet. Sedan de ekonomiska frågorna trätt i första planet, och på den yttre liksom på den inre politikens område ekonomiska moment visat sig ingå som betydelsefulla faktorer även i frågor, som förut betraktats såsom rent politiska, kan det icke vara riktigt att bibehålla en organisation byggd på en artskillnad hos ärendena, vilken utvecklingen tenderar att upphäva. Därest ekonomiska faktorer i väsentlig mån inverka på ett lands utrikespolitik, synes det föga ändamålsenligt att inom departementet förlägga de ekonomiska frågornas handläggning till en annan avdelning än den, som fått sig de politiska ärendena tilldelad. En sammanslagning synes här böra ske. Endast därigenom möjliggöres den helhetsuppfattning av läget, den samlade översikt, som är nödvändig för att i dess olika konsekvenser kunna bedöma ett handlande i ena eller andra riktningen.»

Av intresse för den föreliggande frågan är ock följande uttalande av de sakkunnige rörande den diplomatiska och konsulära personalens rekrytering och utbildning:

»Förhållandet att inom departementet handelsärendena sammanförts till behandling å en avdelning och politiska och rättsärenden å en annan avdelning har medfört, att rekryteringen av departementets personal liksom denna personals vidare utbildning kommit att ske efter två skilda linjer, den ena med huvudvikten lagd på den kommersiella, den andra på den politiskt rättsliga sidan. En följd härav har blivit, att tjänstemännen tillhörande den diplomatiska karriären icke alltid i önskvärd omfattning behärskat de handelspolitiska frågorna, liksom å andra sidan att de konsulära tjänstemännen icke haft tillfälle att förvärva den insikt i politiska och rättsliga spörsmål, som visat sig behöfelig. Då emellertid utvecklingen medfört, att särskilt de politiska och handelspolitiska ärendena på det intimaste sätt sammanknutits med eller uppgått i varandra, hava dessa bristfälligheter i personalens utbildning ofta visat sig hämmande ej endast för departementets utan även för beskickningarnas och konsulatens verksamhet.»

De synpunkter i fråga om grunderna för utrikesdepartementets organisation, som de sakkunnige sålunda framfört, vunno anslutning av de myndigheter, som yttrade sig över deras organisationsförslag. I enlighet med Kungl. Maj:ts för-

slag beslöt också 1919 års riksdag antaga den föreslagna organisationen och därvid bl. a. inrätta den nuvarande politiska och handelspolitiska avdelningen i enlighet med de av sakkunnige förordade grundsatser.

Enligt den principiella uppfattning, åt vilken de sakkunnige givit uttryck, borde även de kommersiellt tekniska ärendena (kommersiella informationsärenden m. m.) handläggas inom politiska och handelspolitiska avdelningen å en särskild, därför inrättad byrå. Men med hänsyn till att handelsdepartementet vid tiden för avgivande av sakkunniges betänkande ännu icke trätt i verksamhet och att sakkunnige föreslagit en betydande utvidgning av handelsattachéernas verksamhet, vars organiserande och ledning ansågos skola medföra avsevärt arbete, föreslogo de sakkunnige, att under denna övergångsperiod skulle på extra stat upprättas en speciell handelsavdelning för handläggning av de kommersiellt tekniska ärendena. Denna anordning har sedan dess alltjämt bibehållits.

När 1918 års sakkunnige formade nyss återgivna satser, kunde de stödja sig på långvariga och mångsidiga erfarenheter av den år 1906 viktagna organisationen av utrikesdepartementet, som sammanfört alla handelsärenden å en avdelning och förlagt beredningen av de politiska ärendena å annat håll inom departementet, nämligen hos kabinetssekreteraren, under de senare krigsåren biträdd av viss honom underställd personal. De erfarenheter, från vilka de sakkunnige hade att utgå, härrörde alltså ej endast från världskrigets tid utan även från förkrigsåren.

I stort sett måste de av 1918 års sakkunnige framhävda synpunkterna sägas alltjämt äga sin fulla giltighet.

Det må vara sant, att de politiska och ekonomiska frågorna numera icke äro sammanflätade på samma sätt som under världskrigets tid: man avslutar icke längre ransonerings- eller kompensationsavtal för tryggande av den nödvändiga varutillförseln, avtal som otvivelaktigt kunde innebära ett direkt ställningstagande till den ena eller andra krigförande makten och därigenom medföra vittgående politiska konsekvenser. Men därav följer ju ingalunda, att de handelsavtal, som efter kriget avslutats eller kunna komma att i framtiden avslutas, liksom handelspolitiska förhandlingar och åtgärder av annan art icke skulle kunna i lika hög grad erbjuda en förening av politiska och ekonomiska moment.

Att inom det nutida internationella livet de ekonomiska och politiska frågorna i vidsträcktaste mån gripa in i varandra, torde icke kunna av någon förnekas. Både före och efter kriget hava de ekonomiska faktorerna i förhärskande grad varit avgörande — eller i varje fall i avsevärd mån medbestämmande — för utvecklingen av staternas inbördes förhållande, liksom på det mellanstatliga området i största omfattning med politiska åtgärder fullföljts ekonomiska syften och tvärtom. På ett i ögonen fallande sätt har av gammalt detta förhållande framträtt vid olika länders tävlan om världens avsättningsmarknader och naturrikedomar. I våra dagar ha också ekonomiska faktorer, som tidigare hört under den enskilda statens egna och obestridda domvärjo, efter den omgestaltning av kartan och de omvälvningar i världshushållningen, som härflutit ur världskriget, i alltmera vidgad utsträckning börjat bliva föremål för försök till internationell reglering. Så är fallet t. ex. med frågor, som avse räämnesfördelningen de olika staterna emellan ävensom den internationella samfärdseln. De starkt politiska inslagen i dessa frågor torde ligga i öppen dag. Det läser heller ej kunna bestridas, att det statliga ingripande, som numera i allt större utsträckning äger rum på det ekonomiska livets olika områden, t. ex. genom upprättande av statsmonopol å tobak, alkoholhaltiga drycker o. s. v., i ej ringa mån är ägnat att öka de ekonomiska frågornas politiska betydelse och återverkningar redan med hänsyn till de vidgade friktionsytor direkt mellan staterna, som näringslivets fortgående förstatligande otvivelaktigt bidrager att skapa. Det

Sambandet mellan politiska ärenden och handels-
traktatärenden.

ovan påvisade sambandet mellan politiska och ekonomiska frågor avspeglar sig på olika sätt och inom skilda områden även i Nationernas förbunds verksamhet.

Tillämpar man de nyss i sin allmänhet angivna synpunkterna på handels-traktatförhandlingar eller över huvud internationella underhandlingar av ekonomisk natur, skall man — och detta gäller tiden såväl före som efter kriget — lätteligen finna, på huru mångfaldiga sätt de politiska och ekonomiska momenten och synpunkterna vid sådana förhandlingar fläta sig samman med varandra. I vissa fall kan redan det faktum, att en makt med viss annan makt avslutar eller förhandlar om ett handelsavtal, innebära ett politiskt ställningstagande av genomgripande betydelse. Av rent eller åtminstone i främsta rummet politiska överväganden beror vidare den taktik, som bör följas vid förhandlingarna, den större eller mindre skyndsamhet, varmed dessa böra bedrivas, tidpunkten då eventuella medgivanden böra göras o. d.; ofta nog äro även politiska hänsyn medbestämmande, då det gäller att fastställa omfattningen av sådana medgivanden liksom över huvud räckvidden av olika bestämmelser, d. v. s. avtalets innehåll. Ibland kan till och med förhandlingarnas kärnpunkt utgöras av frågor, som jämte sin ekonomiska äga en både utåt och inåt högst betydelsefull politisk sida; detta kan t. ex. gälla i fråga om avtal med vin- eller tobaksproducerande länder. De överväganden, som bestämma avtalets innehåll, kunna därför i sådana fall bliva av rent eller huvudsakligen politisk art. Även en sådan omständighet som spörsmålet om traktatspråket kan i vissa fall ur politisk synpunkt få en oväntad betydelse. Erfarenheten har jämväl visat, att frågan om ett handelsavtals ratificering eller icke-ratificering under vissa förhållanden kan på det politiska området få en avsevärd räckvidd. Förbises må ej heller, att även i fråga om andra förhandlingar av ekonomisk innebörd politiska skäl eller politiska synpunkter ej sällan kunna få ett avgörande inflytande på deras resultat. Å andra sidan komma givetvis vid politiska förhandlingar eller ställningstaganden ekonomiska faktorer ofta i betraktande och visa sig kanske äga stor eller rentav utslagsgivande betydelse. Att på detta sätt i staternas mellanhavanden med varandra politiska och ekonomiska faktorer i praktiken ofta icke kunna hållas åtskilda utan menliga återverkningar på de avgöranden, som skola träffas, är av snart sagt daglig erfarenhet fulltygat.

Märkas bör dessutom, att handelsavtal — i varje fall mera betydelsefulla sådana — ingalunda äro begränsade till bestämmelser av ekonomisk natur, t. ex. angående ömsesidig mest gynnad nations behandling, tullar och andra avgifter, kustfart o. s. v., utan jämväl innehålla viktiga stadganden av annan art såsom rörande inrese- och bosättningsfrågor, utländska undersåtars ställning och rättigheter (exterritorialitet), passförhållanden, konsulers ställning och befogenheter m. m. I handelsavtal med mera avlägset liggande länder, vilkas samfundsordning väsentligen skiljer sig från den västeuropeiska, få stadganden av nyss nämnt innehåll ofta en framträdande betydelse. Uppenbart är i huru hög grad desamma kunna vara politiskt betonade och ur politisk synpunkt ömtåliga. Det ligger likaledes i öppen dag, att för beredningen av sådana delar av ett handelsavtals innehåll en handelsavdelning icke kan anses äga några särskilda förutsättningar och att därvid icke enbart eller ens företrädesvis ekonomiska eller kommersiella synpunkter komma i betraktande.

Det skulle vara lätt att ytterligare utveckla de anförda synpunkterna och att belysa desamma med konkreta exempel både från tiden före kriget och från de sista åren. Vad som redan anförts torde emellertid vara tillräckligt för att visa, att i de flesta fall ett nära och ofrånkomligt samband mellan politiska frågor och handelstraktatfrågor i olika avseenden och på skilda stadier av deras handläggning inom ett utrikesdepartement måste föreligga.

Givet är, att vid olika tidpunkter och i förhållande till olika makter de po-

litiska synpunkterna vid en handelstraktatförhandling kunna framträda med olika styrka och i olika omfattning. Det är också givet, att alltefter de ekonomiska förhållandenas utveckling och förändring uppgifterna för ett lands handelspolitik kunna skifta och måste inriktas på olika mål. Men att med det nära och konstanta samband mellan ekonomiska och politiska frågor, som ovan påvisats och som hävdats redan av 1918 års sakkunnige, de politiska synpunkterna vid handläggningen av handelstraktatärenden äro av den vikt, att så snart det gäller handelsavtal av någon betydelse, på något stadium av dessas behandling måste åt dessa synpunkter tillförsäkras möjlighet att automatiskt och i hela deras vidd göra sig gällande, är enligt vår mening uppenbart. Det ligger med andra ord makt uppå att anordna själva organisationen av utrikesdepartementet så, att den — för att återkomma till ovannämnda sakkunniges redan anförda uttalande — möjliggör »den helhetsuppfattning av läget, den samlade översikt, som är nödvändig för att i dess olika konsekvenser kunna bedöma ett handlande i den ena eller andra riktningen».

I vilken grad den synpunkt, som i det föregående utvecklats, bör under nuvarande organisation av den svenska statsförvaltningen vara utslagsgivande vid ställningstagandet till frågan om den ändamålsenliga ordningen för utrikesdepartementets handläggning av handelsavtalsärenden, framgår än tydligare, om man för sig klargör, huru utredningen av sådana ärendens ekonomiska delar för närvarande försiggår.

Handelstraktatärendenas nuvarande behandling inom den svenska förvaltningen.

För behandlingen av handelstraktatfrågor — liksom för behandlingen av handelsfrågor i allmänhet — äger den svenska förvaltningen för närvarande, förutom utrikesdepartementet, tvenne organ, handelsdepartementet och kommerskollegium, till vilka för handläggning av vissa specialfrågor komma andra fackmyndigheter såsom lantbruksstyrelsen, medicinalstyrelsen m. fl. I avseende å handelstraktatärenden, om vilka här närmast är fråga, kan arbetsfördelningen mellan sagda departement i stort sett karakteriseras så: angivandet av det innehåll, som man — särskilt i vad angår handel och sjöfart — från svensk sida önskar giva ett handelsavtal, liksom också i de flesta fall initiativet till upptagande av förhandlingar om avslutande av sådana, åvila handelsdepartementet; utrikesdepartementet däremot tillkommer genomdrivandet av nämnda önskemål, d. v. s. förhandlingarna och vad med dem sammanhänger, liksom ock initiativet, när det gäller avtal, beträffande vilka huvudvikten icke ligger på bestämmelserna om handel och sjöfart.

Handelsdepartementet och kommerskollegium.

Den i ett handelstraktatärende erforderliga sakliga utredningen — vilken innefattar sammanställningen av statistiska och andra upplysningar till klargörande av läget, utrönandet av de olika näringsgrenarnas önskemål genom överläggningar med deras representanter eller annorledes samt övervägandet av dessa önskemåls större eller mindre betydelse för Sveriges näringsliv i dess helhet, ävensom bedömandet av de krav, som från den andra förhandlande parten framställas — faller alltså i huvudsak utanför utrikesdepartementets verksamhetsområde. Den utföres antingen av kommerskollegium — som genom sin organisation torde vara väl utrustat med särskild sakkunskap på handels, industriens och sjöfartens områden — eller ock av handelsdepartementet, eventuellt med biträde av de särskilda sakkunniga, som, när det gäller mera betydelsefulla traktatärenden, i allmänhet bruka tillkallas. I varje fall får denna sakberedning sin avslutning i detta departement, därvid, om för behandlingen av vissa särskilda punkter så påkallas, anlitas även andra fackmyndigheter än de redan nämnda. Vid detta sakliga utredningsarbete tages givetvis också vederbörlig hänsyn till de upplysningar rörande den handelspolitiska utvecklingen i olika länder och dess återverkningar på det svenska näringslivet, särskilt exportnä-

ringarna och sjöfarten, som införskaffas genom utrikesförvaltningens organ i utlandet och genom utrikesdepartementets försorg överlämnas till handelsdepartementet, i viss utsträckning även till andra fackmyndigheter, främst kommerskollegium, samt till enskilda näringssammanslutningar. Under den utredning, som sålunda åvägbringas, uppdragas grundlinjerna för det tilltänkta handelsavtalet (såsom dess allmänna karaktär, avtalstyp och giltighetstid) och angives dess innehåll, särskilt vad angår handel och sjöfart och i övrigt dess ekonomiska delar. Den sakliga beredningen av handelstraktatärendena och sålunda även angivandet i det väsentliga av de svenska önskemålen i vad avser dessas ekonomiska sida äro alltså med nuvarande organisation anförtrödda åt kommerskollegium och handelsdepartementet; när ett traktatärende lämnar nämnda departements handläggning, är det till sina ekonomiska delar i huvudsak redan färdigberett.

Mot effektiviteten av denna av nuvarande förvaltningsorganisation betingade ordning för den sakliga beredningen av handelstraktatfrågor ha, såvitt vi ha oss bekant, inga anmärkningar framställts.

Utrikesdepartementet.

Den uppgift vid handelstraktatfrågors handläggning, som åvilar utrikesdepartementet, faller i huvudsak på ett annat område. Här kunna fränses de fall, då initiativet till handelstraktatförhandlingar bör tagas av utrikesdepartementet, enär väsentligen andra synpunkter än de ekonomiska i sådana fall lära vara bestämmande. Här kan också fränses, att nämnda departement har att utarbeta förslag till bestämmelser av icke ekonomisk natur (rörande inrese- och bopättningsrätt, skiljedomsklausuler, konsulers ställning o. s. v.), som, efter vad ovan sagts, ofta ingå i ett handelsavtal. I huvudsak gäller utrikesdepartementets insats själva förhandlingarna och vad därmed sammanhänger. Utrikesdepartementet har sålunda att med vederbörande främmande makt föra förhandlingarna om grundvalen för det tilltänkta handelsavtalet; att verkställa den slutliga redigeringen av det avtalsförslag, som från svensk sida skall framläggas; att leda själva förhandlingarna, vare sig dessa anförtros åt tjänstemän inom utrikesförvaltningen eller åt särskilt utsedda förhandlare utanför denna; att verkställa formuleringen av avtalets slutgiltiga text; samt att handlägga frågor rörande avtalets undertecknande och ratificering. Skulle under förhandlingarnas lopp av motparten framställas förslag till ändringar eller jämkningar av de bestämmelser, vilkas innehåll av handelsdepartementet angivits eller eljest faller inom viss fackmyndighets verksamhetsområde, har utrikesdepartementet att underställa handelsdepartementet eller vidkommande fackmyndighet sådana förslag. De uppgifter, som vid handläggningen av ett handelstraktatärende påvila utrikesdepartementet, äro sålunda i främsta rummet och väsentligen av annan art än ekonomisk eller kommersiell.

Organisationsproblemet.

Av den föregående framställningen torde ha framgått, i huru nära samband frågan om den ändamålsenligaste ordningen för de handelspolitiska ärendenas och särskilt handelstraktatärendenas handläggning inom utrikesdepartementet står med spørsmålet om sättet för dessa ärendens beredning inom förvaltningen i övrigt. Givet är nämligen, att arten och omfattningen av utrikesdepartementets befattningsområde med hithörande frågor i själva verket väsentligen måste bestämmas av den inre förvaltningens struktur på förevarande punkt. Här påpekade samband har också vid upprepade tillfällen trätt i dagen vid tidigare behandling av frågor beträffande utrikesdepartementets organisation, t. ex. frågan om ordningen för den kommersiella informationen; det gör sig för övrigt gällande jämväl vid den löpande handläggningen av handelspolitiska frågor. För oss står därför klart, att man icke kan komma till en ändamålsenlig och slutgiltig ordning beträffande handelstraktatärendenas handläggning inom utrikesdeparte-

mentet — en ordning, som undviker överorganisation och tryggar önskvärd enhetlighet och koncentration vid deras behandling — utan att problemet upptages i hela dess vidd, d. v. s. också i vad angår andra statsorgans och särskilt handelsdepartementets ställning och uppgifter på här ifrågavarande område.

De direktiv, som av ministern för utrikes ärendena lämnats de sakkunnige, begränsa emellertid deras uppgift till att avse allenast frågan om utrikesdepartementets organisation i här föreliggande avseende. Under sådana omständigheter ha vi vid vårt ställningstagande till den förelagda frågan att utgå ifrån, att ändring ej är avsedd att vidtagas i nu gällande ordning i fråga om kommerskollegii och handelsdepartementets befattning med ifrågavarande ärenden.

Från denna utgångspunkt framställa sig i avseende å utrikesdepartementets organisation på här föreliggande punkt såsom möjliga tre alternativ, nämligen *antingen* bibehållande av speciella handelsavdelningen i dess nuvarande gestalt samt i huvudsak av den nuvarande ordningen för handelsärendenas fördelning mellan nämnda avdelning samt politiska och handelspolitiska avdelningen;

eller överförande av handelstraktatfrågornas handläggning från politiska och handelspolitiska avdelningen till speciella handelsavdelningen;

eller slutligen inflyttande av den nuvarande speciella handelsavdelningen såsom en byrå under politiska och handelspolitiska avdelningen på sätt, som föreslogs i Kungl. Maj:ts proposition nr 160 vid 1924 års riksdag.

Utifrån de förutsättningar, som sålunda skola ligga till grund för den nu anbefallda utredningen, och de principiella synpunkter, som ovan gjorts gällande, anse vi oss böra förorda det första alternativet och sålunda tillråda bibehållandet i huvudsak av nu gällande ordning för handelsärendenas fördelning mellan politiska och handelspolitiska avdelningen samt speciella handelsavdelningen.

Vårt
förslag.

Denna ordning förlägger, å ena sidan, handelstraktatfrågornas behandling dit, där den enligt vår mening bör ligga. Den synes, å andra sidan, vederbörligen tillgodose vissa praktiska önskemål och synpunkter samt anpassa sig efter föreliggande arbetsuppgifternas och förhållandens krav.

För handelstraktatärendenas bibehållande å den politiska och handelspolitiska avdelningen talar i första hand vad ovan anförts angående det nära samband, som förefinnes mellan politiska och ekonomiska frågor. Härför talar även arten av den befattning, som enligt vad ovan likaledes framhållits, utrikesdepartementet har att taga med handelstraktatärendena. Det synes nämligen uppenbart, att vad som vid detta departements handläggning av ifrågavarande ärenden främst bör tillses, är att därvid de politiska, traktat tekniska och förhandlingsmässiga synpunkterna komma till sin rätt och att i betraktande av dessa synpunkters vikt detta sker automatiskt genom själva organisationen. Det är icke nog att därvidlag lita till en strängt upptagen högsta lednings övervakning från fall till fall, en övervakning, som måhända ofta icke kan utövas förrän på ett långt framskridet stadium av ett handelstraktatärendes handläggning. Därom vittna erfarenheterna från tiden före den nuvarande organisationens tillkomst. Att de politiska synpunkterna vid handläggningen av här omhandlade ärenden skola automatiskt tillgodoses genom själva organisationen, utgör den bärande tanken i det av 1918 års sakkunnige framburna och av statsmakterna godkända organisationsförslaget. Det synes så mycket angelägnare att denna organisatoriska grundtanke icke övergives, som handels-traktaternas problem faktiskt mindre torde ligga i svårigheten att fastställa de svenska kraven eller önskemålen än i svårigheten att driva dem igenom. I vil-

Fördelningen
av ärendena
mellan politi-
ska och han-
delspolitiska
avdelningen
samt speciella
handelsavdel-
ningen.

ken utsträckning detta i det enskilda fallet skall kunna lyckas, kommer ytterst att i icke ringa grad betingas av politiska hänsyn och intressen.

Ett överförande av handelstraktatärendena till speciella handelsavdelningen är från organisatorisk synpunkt ägnat att framkalla starka betänkligheter även i andra hänseenden. En sådan ändring — vars huvudsakliga syfte skulle vara bästa möjliga tillgodogörande av kommersiella synpunkter vid dessa ärendens handläggning — innebure nämligen inrättandet av en ytterligare och tredje instans för tillgodoseende av väsentligen samma synpunkter, vilka de två redan befintliga instanserna, kommerskollegium och handelsdepartementet, hava att företräda, och komme följaktligen att under nuvarande förhållanden innebära en överorganisation av förvaltningen å denna punkt. Den skulle dessutom näppligen leda till större enhetlighet och koncentration vid handläggningen av här förevarande frågor utan snarare vara ägnad att föranleda slitningar mellan utrikesdepartementet och handelsdepartementet.

Självfallet måste vi livligt behärta vikten av att i utrikesdepartementet jämväl på det ekonomiska området finnes tillgänglig den sakkunskap, som för departementets handläggning av handelstraktatfrågorna är önskvärd. Såsom nedan skall närmare utvecklas, föreslå vi också en omläggning av politiska och handelspolitiska avdelningens arbetsätt, som enligt vår mening skulle trygga såväl större enhetlighet och koncentration vid sådana frågor behandling som ock förhandenvaron av den traktattekniska och kommersiella insikt, som därvid kräves. Uppenbart är dessutom att, liksom hittills skett vid traktatärendenas beredning i utrikesdepartementet, därvid bör — i den utsträckning, som efter den föregående sakberedningen hos handelsdepartementet och kommerskollegium må erfordras — tillgodogöras den sakkunskap, som beträffande här föreliggande frågor ekonomiska och kommersiella sidor finnes tillgänglig å speciella handelsavdelningen. Men vi hysa den mening, att det krav, varom här är fråga, kan och bör tillgodoses utan övergivande av de grunder, på vilka utrikesdepartementets nuvarande organisation i denna punkt vilar.

I anslutning till våra föregående principiella uttalanden skola vi i det följande närmare utveckla vår uppfattning angående vissa särskilda punkter och därvid även till granskning upptaga de huvudsakliga anmärkningar, som framställts mot nuvarande ordning för handelsärendenas beredning i utrikesdepartementet.

Från viss synpunkt har, icke alldeles utan fog, gjorts gällande, att handelstraktatfrågor och övriga handelsfrågor så nära sammanhänge med varandra, att deras behandling borde äga rum å samma avdelning. Ävenså har framhållits, att med hänsyn till nämnda sammanhang det skulle vara svårt att gentemot varandra avgränsa politiska och handelspolitiska avdelningens samt speciella handelsavdelningens arbetsområden. Med utgångspunkt i sin allmänna uppfattning av det nära sambandet mellan politiska och ekonomiska frågor hade också, såsom ovan antytts, 1918 års sakkunnige ursprungligen avsett, att alla handelsfrågor, även de kommersiellt tekniska (ärenden rörande kommersiell information m. m.) borde behandlas å politiska och handelspolitiska avdelningen. De stannade emellertid av angivna skäl slutligen vid att såsom en provisorisk organisation för sistnämnda frågor handläggning föreslå inrättandet av en speciell handelsavdelning. Spörsmålet om anordnandet av det kommersiella informationsväsendet samt om utrikesdepartementets uppgifter inom det samma och för deras fyllande ändamålsenliga organisation har senare vid upprepade tillfällen varit föremål för statsmakternas övervägande. I sådant hänseende må erinras därom att — med utgångspunkt från ett av 1923 års besparingskommitté framställt förslag om ovannämnda avdelnings indragning, dock med bibehållande av en tjänsteman för distribuering av inkommande handelsinformatiskt material — Kungl. Maj:t vid 1924 års riksdag föreslog, att

avdelningen skulle indragas samt i stället å politiska och handelspolitiska avdelningen inrättas en på visst sätt organiserad speciell handelsbyrå. Detta förslag blev emellertid ej av nämnda riksdag i sak behandlat, utan bibehölls avdelningen och kvarstår fortfarande å extra stat.

Visserligen torde den kommersiella informationen i någon mån ha förlorat i betydelse både på grund av den nedskärning av handelsattachéernas verksamhet, som genomfördes 1924, och med hänsyn till den stabilisering av de ekonomiska förhållandena, som i olika delar av världen under de senaste åren ägt rum. Men inför de önskemål, som från näringslivets representanter gjorts gällande, kunna vi — ehuru väl särskilt för värden av handels-, industriens och sjöfartens intressen år 1920 inrättats ett handelsdepartement — icke förbise eller underskatta vikten och betydelsen av att näringslivets män jämväl i utrikesdepartementet äga tillgång till en tjänsteman med erfarenhet och tillräckligt självständig ställning samt bl. a. med särskild uppgift att med dem hålla kontakt, när det gäller kommersiell information eller andra frågor av rent ekonomisk eller kommersiell art.

Det vill synas oss, som om den nuvarande ordningen, vilken anförtror nämnda frågors handläggning åt en särskild avdelning och som tillika för kontakten med näringslivet ställer till förfogande en tjänsteman i avdelningschefs grad — ehuru densamma från strängt systematisk synpunkt otvivelaktigt kan göras till föremål för kritik — likväl i det väsentliga motsvarade ovan angivna önskemål. Därmed tilläventyrs förenade olägenheter torde heller icke vara alltför betydande.

Klart är, att de båda avdelningar, på vilka handelsärendenas behandling är fördelad, böra, såsom också torde ske, hålla varandra fortlöpande underrättade om ärendenas gång och om ingående rapporter. Vad särskilt angår den kommersiella informationen, är för dess tillgodogörande vid handelstraktatärendenas sakberedning sörjt redan därigenom, att det inkommande materialet successivt delgives handelsdepartementet och kommerskollegium och sålunda står till förfogande vid nämnda myndigheters handläggning av nyssberörda frågor. Även vid utrikesdepartementets behandling av desamma står ju detta material i fall av behov till buds, på vilken avdelning än denna behandling äger rum.

Onekligen kunna med nuvarande ordning fall uppstå, då tvekan kan råda, huruvida ett ärende bör hänföras till den ena eller andra avdelningen. Men sådana svårigheter lära framträda, vilka regler än uppställas rörande fördelningen av ärendena i ett ämbetsverk med så mångskiftande och uti varandra ingripande arbetsuppgifter som utrikesdepartementets. De torde ej heller vara större än att de, såsom hittills skett, lätteligen kunna övervinnas genom ett gott samarbete avdelningarna emellan samt behörig tillsyn från kabinetssekreterarens och departementschefens sida.

För övrigt måste för oss de med den nuvarande ordningen förenade olägenheter, som ovan berörts, te sig såsom mindre vägande än de ojämförligt större betänkligheter, som, efter vad förut visats, ur både principiell och praktisk synpunkt resa sig mot handelstraktatfrågornas överförande till speciella handelsavdelningen.

Vidare har den anmärkningen framställts, att med nuvarande fördelning av ärendena det skulle vara synnerligen svårt att för avdelningschefsposten å politiska och handelspolitiska avdelningen finna en person, som ägde både erforderlig kompetens för de politiska frågornas behandling och tillika nödig ekonomisk och kommersiell sakkunskap för handläggande av handelstraktatfrågor.

Därest beredningen av handelstraktatfrågorna i hela deras vidd, sålunda även den ekonomiska och kommersiella utredningen, vore förlagd till utrikesdepartementet, skulle nyssnämnda synpunkt givetvis väga tungt. I det föregående har emellertid påvisats, att denna utredning i allt väsentligt fullgöres

av andra myndigheter, och att utrikesdepartementets befattning med handels-traktatärendena i själva verket till sin tyngdpunkt icke faller inom det ekonomiska området. Vid sådant förhållande vill det synas, som om ovan angivna kompetensfordringar vore för högt ställda. Den kompetens, som bör krävas hos den tjänsteman, vilken i utrikesdepartementet närmast har sig anförtrödd ledningen av handelstraktafrågornas handläggning, är icke i främsta rummet den ekonomiska specialistens. Vad som erfordras är, förutom förhandlingsvana, politisk och traktatteknisk insikt och skolning, förenade med erforderlig allmän överblick över svenskt näringsliv och internationell traktatpolitik — visserligen stora kvalifikationer, men säkerligen ingalunda omöjliga att förena. Att märka är dessutom, att den befattningshavare det här gäller, vid förekommande behov har all möjlig specialkunskap inom närmaste räckhåll och med den förändring av byråindelningen å politiska och handelspolitiska avdelningen, som nedan skall närmare utvecklas, skulle under sig ha en särskild handelstraktatbyrå, där specialinsikt på det kommersiella och traktattekniska området skulle vara ytterligare tillgänglig.

Det har också sagts, att den arbetsbörda, som med hänsyn till handläggningen av de rent politiska frågorna påvilar chefen för politiska och handelspolitiska avdelningen, skulle för honom göra det omöjligt att ägna tillräcklig uppmärksamhet åt handelstraktatfrågorna. Ej heller skulle han kunna i erforderlig utsträckning stå till förfogande för de hänvändelser, som från näringslivets sida kunde göras i samband med nämnda frågors behandling i utrikesdepartementet.

Det är otvivelaktigt, att den arbetsbörda, som åvilar chefen för politiska och handelspolitiska avdelningen, är avsevärd. Med hänsyn härtill har också till hans förfogande ställts — och torde för framtiden komma att ställas — ett antal tjänstemän i byråchefens ställning, vilka givetvis måste förutsättas kunna självständigt fullgöra åtskilliga av de uppgifter, som åligger avdelningen, och av vilka ett värdefullt bistånd bör kunna påräknas, särskilt när det gäller redigeringen av vissa större arbeten (blå böcker etc.).

Framhållas bör också att den lättnad i avdelningschefens arbetsbörda, som skulle vinnas, därest handelstraktatärendena överfördes till en annan avdelning, icke bleve så stor, som synas kunde. Chefen för en politisk avdelning skulle i själva verket icke kunna underlåta att fortfarande taga del i handelstraktatfrågornas behandling, helt enkelt på grund av deras betydelse ur politisk synpunkt. Ej heller skulle han, om han ville fylla sin uppgift, kunna avstå från att följa den ekonomiska politikens utveckling såväl i Sverige som i andra länder. I annat fall skulle han lämna utanför sin kunskaps- och intressesfär de i många fall viktigaste sidorna av de mellanfolkliga förbindelserna. Den utväg, som erbjuder sig för att lösa det organisatoriska problem, som här framställer sig, på ett tillfredsställande sätt och så, att avdelningschefens arbetsbörda ej blir för stor, synes vara att, såsom ovan antytts, åvägabrinda en större koncentration i handelstraktatärendenas beredning genom en sådan ändring i arbetsordningen för politiska och handelspolitiska avdelningen, som skulle till avdelningschefens förfogande ställa en byrå med särskild uppgift att handlägga traktatärendena.

I detta sammanhang vilja vi vidare framhålla, att, såsom beredningen av handelstraktatfrågorna enligt nuvarande ordning handhaves, det synes mindre sannolikt, att hänvändelser från näringslivets män i hithörande frågor skulle hava eller kunna få den omfattning, att deras förekomst skulle för sakens bedömande vara på något sätt utslagsgivande. I varje fall skulle den föreslagna åtgärden att koncentrera handelstraktatärendena till en särskild byrå på politiska och handelspolitiska avdelningen även härutinnan lätta avdelningschefens arbete.

Slutligen torde få anmärkas, att från de tjänstemäns sida, som beklätt här ifrågavarande befattning, vederligen ingen klagan försports, att deras arbete med de politiska frågornas behandling skulle hindrat eller hindra dem att åt handelstraktatärendenas behöriga skötsel ägna allt det intresse och all den uppmärksamhet, dessas stora vikt påkallar. De farhågor, som yppats för att sagda frågor, därest nuvarande organisation bibehölles, skulle undanskjutas till andra planet, torde sålunda vid närmare prövning befinnas icke vara grundade.

Härtill vilja vi anknyta ytterligare en anmärkning. Såsom ovan nämnts yttrade 1918 års sakkunnige, att 1906 års organisation, enligt vilken de politiska och de handelspolitiska frågorna handlades på olika håll inom departementet, bl. a. medfört, att rekryteringen av departementets personal, liksom denna personals vidare utbildning kommit att ske efter två skilda linjer, den ena med huvudvikten lagd på den politiskt rättsliga sidan, den andra på den kommersiella. Sakkunnige framhöllo, att härav uppstått bristfälligheter i personalens utbildning, vilka ofta visat sig hämmande ej endast för departementets, utan även för beskickningarnas och konsulatens verksamhet.

För var och en, som tagit kännedom om förhållandena under den föregående organisationens tid, torde det stå klart, att denna anmärkning äger fog. Å andra sidan torde det vara svårt att förneka, att sedan den nya organisationen trätt i kraft, en märkbar förändring ägt rum ifråga om personalens utbildning just i förevarande avseenden, en utveckling, som redan givit goda resultat och och som innebär de bästa löften för framtiden. Att denna utveckling i rätt riktning skulle främjas, om man nu återginge till en organisation liknande den, mot vilken 1918 års sakkunnige riktade en så skarp kritik, förefaller icke sannolikt.

Återstår slutligen att tillse, huruvida den ifrågasatta omläggningen av ärendenas fördelning mellan politiska och handelspolitiska avdelningen samt speciella handelsavdelningen må anses påkallad med hänsyn till de former, under vilka handelstraktatförhandlingar föras.

Så långt vår erfarenhet sträcker sig, är praxis på denna punkt i huvudsak följande. När det gäller handelsavtal av mindre betydelse eller av mindre invecklad natur, torde förhandlingarna föras av någon tjänsteman i utrikesdepartementet, eventuellt handelsdepartementet eller av ministern i vidkommande land; i fråga om ärenden av mera teknisk karaktär, ställes givetvis speciell sakkunskap till förfogande. Gäller det åter handelsavtal av större betydelse eller mera invecklad art, torde vanligen tillsättas en särskild förhandlingskommission, i vilken fackmän, däribland representanter för näringslivet, i erforderlig utsträckning ingå. Den uppgift utrikesförvaltningens företrädare i en sådan kommission har att fylla, torde närmast avse förhandlingarnas politiska, taktiska och formella sidor.

Det nu anförda torde i allt väsentligt äga giltighet även i fråga om Sveriges representation vid handelspolitiska konferenser. Därest sådana anses vara av särskild vikt, torde, såsom skedde beträffande konferenserna i Genua och Genève, komma att utsändas större delegationer, inom vilka den ekonomiska och kommersiella sakkunskapen företrädes av fackmän utanför förvaltningen (nationalekonomer, bankmän, industriidkare o. s. v.). Till konferenser i mera tekniska frågor, avseende t. ex. tull- eller samfärdselväsendet, utsändas givetvis fackmän å vederbörande område. Särskilt torde böra framhållas, att när det gäller konferenser, sammankallade av Nationernas förbund, det naturliga redan ur sparsamhetssynpunkt synes vara att i de fall, då Sveriges representation anses böra innesluta någon företrädare för utrikesförvaltningen eller vara av rent diplomatisk karaktär, för sådant ändamål använda ministern i Bern, till vars särskilda uppgifter avsetts höra att företräda Sverige inom

Nationernas förbund. Sådana förhållandena äro och med den passiva handelspolitik Sverige hittills fört och sannolikt även i fortsättningen torde bliva i väsentlig grad hänvisat att föra, synes mindre sannolikt, att inom den svenska statsförvaltningen skulle komma att yppas något starkare behov av internationella handelspolitiska experter av det slag, som i vissa större länder tagas i anspråk för deras representation vid ekonomiska konferenser av olika slag.

Även från de synpunkter, som sist avhandlats, synes sålunda någon ändring i nuvarande ordning för handelstraktatärendenas behandling inom utrikesdepartementet icke vara påkallad.

Utländska
jämförelser.

Till stöd för en ifrågasatt ändring av utrikesdepartementets organisation uti här ifrågavarande punkt ha åberopats vissa i Belgien, Frankrike och Danmark under senare tid vidtagna åtgärder, vilka skulle vara att betrakta som uttryck för en allmän tendens att från handläggningen av de rent politiska ärendena avskilja handelstraktatfrågorna.

Vad först angår det belgiska exemplet, lär det vara riktigt, att, då inom utrikesministeriet i Bryssel år 1926 inrättades tvenne skilda avdelningar för politiska ärenden och handelsärenden, handelstraktatfrågorna tillfördes den senare avdelningen. Emellertid är att märka, att inom den belgiska administrationen icke synes finnas någon som helst motsvarighet till vare sig det svenska handelsdepartementet eller till kommerskollegium. Det ligger i öppen dag att, då vid sådant förhållande traktatärendenas beredning jämväl ur ekonomisk och kommersiell synpunkt torde falla inom utrikesministeriet, problemställningen är en helt annan än inom den svenska förvaltningen.

Vidkommande därefter det franska utrikesministeriet, har gjorts gällande, att detsamma under senare år nästan helt och hållet avkopplats från handelstraktatärendena, vilka numera så gott som fullständigt skulle hava koncentrerats i handelsministeriet. Sätillvida må detta vara riktigt, som icke blott den ekonomiska beredningen av dessa ärenden, liksom förhållandet är i Sverige, tillkommer sistnämnda förvaltningsorgan utan även själva traktatförhandlingarna i stor utsträckning torde anföras åt de till handelsministeriet knutna experterna. Å andra sidan lär, såvitt vi hava oss bekant, utrikesministeriets politiska och kommersiella avdelning hava bibehållits och alltjämt deltaga i handelstraktatärendenas handläggning. Utvecklingen i Frankrike, vilken delvis torde ha sin förklaring i personliga förhållanden, synes oss för övrigt vara belysande för det nära samband, som enligt vad ovan sagts, förefinnes mellan den centrala utrikesförvaltningens organisation samt handelsdepartementets ställning och uppgifter på här föreliggande område.

Slutligen har åberopats, att efter en nyligen företagen reorganisation av det danska utrikesministeriet, de rent politiska och de handelspolitiska ärendena numera handläggas på skilda avdelningar. Vi skola här icke ingå på frågan, i vilken mån de organisatoriska förutsättningarna för nu förevarande frågas ordnande i Sverige och Danmark äro jämförbara. I nämnda land finnes nämligen å ena sidan för handelstraktatärendenas behandling en särskild traktatkommission; å andra sidan torde utrikesministeriets andel i sådana ärendens utredning vara större än i Sverige.

För övrigt må anmärkas, att utrikesdepartementen i våra andra grannländer, Finland och Norge, i nu ifrågavarande hänseende allt fortfarande äro organiserade efter svenskt mönster och att sålunda traktatärendenas behandling därstädes ankommer å den avdelning, respektive de byråer, som handlägga de politiska frågorna.

I detta samband vilja vi ej underlåta att betona, att med hänsyn till de olikartade förhållanden, som i skilda länder bilda grundvalen för lösandet

av dylika organisatoriska frågor, allt för mycken betydelse ej bör tillmätas utländska förebilder.

Om vi sålunda anse oss böra tillråda bibehållandet av nuvarande ärendefördelning mellan här ifrågavarande avdelningar, äro vi å andra sidan benägna att tillstyrka en ändrad indelning av byråerna å politiska och handelspolitiska avdelningen.

Byråindelningen å politiska och handelspolitiska avdelningen.

Som bekant grundar sig den nuvarande indelningen — frånsett pressbyrån, till vars ställning vi i det följande skola återkomma — å den s. k. geografiska principen, så att ärenden berörande vissa angivna länder behandlas å viss byrå, ärenden rörande andra länder å annan byrå o. s. v. En sådan anordning, som ligger till grund för utrikesdepartementens organisation i ett flertal länder, bland dem Norge, har givetvis motiverats med önskvärdheten av att på de olika byråerna ärendena skola behandlas av personer, som besitta särskilda kunskaper, sakliga och språkliga, beträffande det land vidkommande ärende berör.

Denna princip har, enligt vad erfarenheten visat, i åtskilliga avseenden haft gagneliga verkningar och medfört, att i stigande omfattning inom utrikesdepartementet funnits tillgänglig arbetskraft med erfarenhet om förhållandena i olika länder. Av personalen å varje byrå har kunnat fordras, att den skall ägna sin uppmärksamhet åt och följa med utvecklingen inom de länder, som ingå i byråns verksamhetsområde.

Å andra sidan lärer icke kunna förnekas, att nämnda princip äger vissa svagheter. Den har sålunda lett till, att ärenden av sakligt samma art handläggas på olika byråer inom avdelningen. Detta medför, utom en viss risk för olikformig behandling, även den nackdelen, att erfarenheter, som å en byrå vunnits vid behandlingen av en viss grupp av ärenden, ej omedelbart kommit en annan byrå till godo. Av detta och andra skäl har också visat sig nödvändigt att i viss omfattning koncentrera ärendena till saklig behandling av viss tjänsteman, oavsett vilket land de närmast beröra. På grundval av vunna erfarenheter har också inom utrikesdepartementet utarbetats ett förslag till ändrad byråindelning inom politiska och handelspolitiska avdelningen, ett förslag, som går ut på följande indelning av ärendena:

I:sta Byrån: Ärenden av politisk natur, såsom frågor rörande statsöverhöghet, statsformer och konstitutioner, allianser, neutralitet, krig och fred, skiljedom och förlikningsväsende, underhandlingar om Sveriges deltagande i politiska konferenser och kongresser samt ärenden rörande Nationernas förbund och Fasta domstolen.

II:dra Byrån: Ärenden av handelspolitisk natur, såsom underhandlingar och avtal rörande handel, sjöfart och samfärdsel samt dylika avtals tolkning, underhandlingar om Sveriges deltagande i ekonomiska konferenser och kongresser samt tullar och acciser.

III:dje Byrån: Underhandlingar och avtal rörande sociala frågor, däribland ärenden rörande internationella arbetsorganisationen samt rörande Sveriges deltagande i sociala konferenser och kongresser, finanspolitiska, beskattnings- och sjöfartstekniska ämnen, frågor rörande mynt, mått, mål och vikt, internationella ekonomiska institutioner, klagomål och krav med anledning av krig och oroligheter samt det löpande informationsarbetet på det politiska området.

Ehuruväl den geografiska byråindelningen synes erbjuda övertvägande fördelar, när det gäller länder, vilka äga vitala eller viktiga intressen i hela världen och redan på den grund måste giva sina utrikesdepartement en däremot svarande vidlyftig utrustning, finna vi dock, att, när det gäller en till arbetskrafterna så pass begränsad organisation som vårt utrikesdepartement, de starkare skälen tala för en övergång till en byråindelning, grundad på ärendenas

sakliga art. Närmast synes därvid böra ifrågakomma en indelning av i huvudsak det slag, som ovan angivits.

En ändrad organisation enligt nu antydda grunder bör enligt vår mening dock icke medföra, att de intressen, som den geografiska principen avsett att tillgodose, lämnas åsido. Fortfarande bör sålunda varje tjänsteman å avdelningen — oavsett det sakliga specialområde han fått sig anförtrott — hava sig ålagt att med hänsyn tagen till hans särskilda förutsättningar, särskilt följa utvecklingen i visst eller vissa anvisade länder.

F Särskild handelsstraktatbyrå.

Enligt den organisation, som ovan skisserats, skulle ärenden av handelspolitisk natur, främst bland dem handelsavtalsfrågorna, sammanföras å en byrå och därigenom skapas en handelsstraktatbyrå, där ifrågavarande ärenden skulle bliva föremål för den beredning, som efter den tidigare behandlingen hos andra statsorgan utrikesdepartementet har att giva dessa. Denna byrå skulle givetvis organiseras så, att avdelningschefen skulle inom densamma ha tillgång till den skolade arbetskraft, som i första hand är erforderlig för utrikesdepartementets handläggning av här ifrågavarande ärenden. Det är också givet, att inom byrån skulle i högre grad än som för närvarande är fallet å de geografiska byråerna bliva tillgänglig sakkunskap å det rent kommersiella området, särskilt vad det svenska näringslivet angår. Den föreslagna anordningen synes därför även i detta avseende tillfredsställa berättigade önskemål. Tjänstemännen på handelsstraktatbyrån skulle också ha till uppgift, att när hänvändelse ej gjordes direkt till avdelningschefen eller, såsom ofta sker, hans överordnade, stå näringslivets män till tjänst för lämnande av upplysningar i handelsavtalsfrågor och för mottagande av de framställningar, som dessa på detta stadium av ett traktatärendes handläggning kunde önska göra. Det vill synas, som om genom inrättandet av en sådan handelsstraktatbyrå inom politiska och handelspolitiska avdelningen skulle, i avseende å beredningen av de viktigaste bland de handelspolitiska ärendena, handelsavtalsfrågorna, bättre vinnas den ökade enhetlighet och koncentration, varom, såsom redan nämnts, direktiven tala, än genom sagda ärendens avskiljande från ovannämnda avdelning och överflyttande till speciella handelsavdelningen.

På anförda grunder anse vi oss sålunda principalt böra förorda, att nuvarande fördelning av ärenden mellan speciella handelsavdelningen samt politiska och handelspolitiska avdelningen i huvudsak bibehålles samt att sistnämnda avdelning erhåller en byråindelning efter de behandlade ärendenas art, därvid ärenden av handelspolitisk art sammanföras å en särskild byrå (handelsstraktatbyrån).

Skulle emellertid de olägenheter, som förmenas vidlåda nuvarande organisation vad angår handelsstraktatfrågornas handläggning inom utrikesdepartementet, anses vara så stora, att en ändring därutinnan måste vidtagas utan en utredning av problemet i hela dess vidd, framstå för oss de tidigare angivna olägenheter, som skulle vara förknippade med speciella handelsavdelningens inflyttande såsom en särskild byrå under politiska och handelspolitiska avdelningen i enlighet med det av Kungl. Maj:t vid 1924 års riksdag framlagda förslaget, såsom mindre betänkliga än de nackdelar, som skulle följa av att handelsstraktatfrågornas handläggning genom själva organisationen avskildes från sistnämnda avdelnings verksamhetsområde och överfördes till speciella handelsavdelningen.

Sammanfattning.

Vi sammanfatta vår mening på följande sätt:

Lösningen av det problem, som i första hand blivit de sakkunnige förelagt, handelsstraktatärendenas behandling, erfordrar i själva verket, att hela den nuvarande ordningen för dessa ärendens beredning — inom kommerskollegium

(lantbruksstyrelsen och vissa andra verk), handelsdepartementet och utrikesdepartementet — upptages till behandling i ett sammanhang.

Då emellertid enligt de sakkunnige givna direktiv en sådan allmän undersökning ej ingår i deras uppdrag, vilket begränsats att avse allenast utrikesdepartementet, hava vi alltså haft att bygga våra förslag på den förutsättningen, att ändring ej är avsedd att vidtagas med avseende å kommerskollegii och handelsdepartementets befattning med ifrågavarande ärenden.

Såsom ovan påvisats, hava kommerskollegium och handelsdepartementet att i det väsentliga verkställa beredningen av handelstraktatärenden, såvitt angår dessas ekonomiska och kommersiella sidor. Då ett sådant ärende överlämnas till utrikesdepartementet, är det fördenskull till sina ekonomiska och kommersiella delar i huvudsak redan färdigberett.

Vid sådant förhållande bör enligt vår mening utrikesdepartementets organisation, såvitt angår beredningen av handelstraktatärenden, icke anordnas på ett sätt, som skulle innebära upprättandet av en ytterligare och tredje instans för tillgodoseendet av väsentligen samma synpunkter, vilka de två redan befintliga hava att företräda. Denna organisation bör fastmera anordnas på det sätt, som bäst möjliggör ett tillgodoseende av de politiska, traktat tekniska och förhandlingsmässiga synpunkterna.

Från denna utgångspunkt och med hänsyn till det nära samband, som, enligt vad ovan likaledes framhållits, förefinnes mellan de ekonomiska och politiska sidorna av handelstraktatärendena, kunna vi ej annat än förorda bibehållandet av nuvarande ordning, som genom sagda ärendens förläggande till politiska och handelspolitiska avdelningen ger ett organisatoriskt uttryck åt nämnda samband.

Enligt vår på erfarenheten stödda övertygelse finnes ingen grund att befara, att den kompetens, som erfordras för den på ifrågavarande avdelning ankommande beredningen av handelstraktatärendena, icke skulle kunna förenas med de kvalifikationer, som ledningen av avdelningens verksamhet i övrigt kräver, eller att omfattningen av de rent politiska uppgifterna skulle förhindra vederbörande tjänsteman från att åt handelstraktatärendena ägna allt det intresse och all den uppmärksamhet, som dessas stora vikt påkallar. I syfte att, beträffande handelstraktatärendenas beredning, förverkliga de önskemål, som framställts i ovanberörda direktiv — d. v. s. vinnande av ökad enhetlighet och koncentration samt bästa möjliga tillgodogörande av kommersiella synpunkter — föreslå vi, att i den nuvarande arbetsfördelningen å politiska och handelspolitiska avdelningen vidtages den ändring, att en särskild handelstraktatbyrå där inrättas.

Vad de kommersiellt tekniska ärendena angår, förorda vi i första hand att, såsom hittills å extra stat, en speciell handelsavdelning bibehålles för deras handläggning. Skulle emellertid en sådan ordning av organisatoriska eller andra skäl anses olämplig, förorda vi, att i enlighet med Kungl. Maj:ts förslag till 1924 års riksdag behandlingen av dessa ärenden förläggas till en särskild byrå inom politiska och handelspolitiska avdelningen.

Vi vilja slutligen framhålla

att den organisation av utrikesdepartementet, som tillkom år 1906 och ägde bestånd till år 1919, vilade på grundsatsen om en skild behandling av politiska ärenden och handelstraktatärenden,

att denna organisation blivit prövad såväl under fredliga förhållanden som under världskriget,

att den enhälligt förklarats olämplig av 1918 års sakkunnige,

att såväl den år 1919 sittande regeringen som samma års riksdag anslutit sig till denna uppfattning,

att efter den nuvarande organisationens tillkomst en ytterligare instans in-

rättats för handelstraktatärendenas behandling, nämligen handelsdepartementet,

att — oaktat regeringen sedermera vid olika tillfällen haft direkt anledning att taga ställning till olika sidor av utrikesdepartementets organisation — vid intet tillfälle ifrågasatts en *sådan* ändring, som skulle inneburit handelstraktatärendenas avskiljande från de politiska ärendena, samt

att en återgång i nu förevarande avseende till en organisation, liknande den som gällde under tiden 1906—1919, enligt vår mening skulle innebära ett avsteg från riktiga grunder för departementets organisation och fördenskull måste av oss bestämt avstyrkas.

Utrikesdepartementets personalbehov.

Inledning. När det gäller att bedöma personalbehovet inom utrikesdepartementet böra till en början beaktas vissa särskilda omständigheter, som utesluta varje direkt jämförelse med andra statsdepartement.

Vart och ett av de övriga departementen har, i Sverige liksom annorstädes, att handlägga vissa bestämda grupper av ärenden, hänförande sig till viss huvudgren av den statliga verksamheten. Arbetsområdet är med andra ord mer eller mindre klart avgränsat med hänsyn till ärendenas art och sakliga innebörd. Inom detta område omhänderhar vederbörande departement ärendenas slutliga beredning före föredragningen och avgörandet inför Kungl. Maj:t. Enligt den för Sverige säregna, historiskt givna förvaltningsorganisationen är därvid departementets behandling av frågorna av övervägande formell natur, medan den sakliga beredningen väsentligen omhänderhaves av de under departementen hörande centrala ämbetsverken. Detta system medför, att departementen kunna vara och äro utrustade med en jämförelsevis fåtalig personal, vilket givetvis icke vore tillfyllest, om de centrala ämbetsverkens ärendesbehandling försigginge inom departementen.

Utrikesdepartementet intager ensamt bland departementen i nu nämnda hänseende en särställning. Dess ämbetsområde är icke alltefter frågornas sakliga innebörd begränsat till jämförelsevis få ärendesgrupper, utan dit höra över huvud taget alla frågor, som i ena eller andra avseendet röra vårt förhållande till utlandet. Principiellt sett gripa därför utrikesdepartementets uppgifter över samtliga områden av statsförvaltningen. Inom detta vidsträckta arbetsfält är å andra sidan ärendesbehandlingen till väsentlig del av annan art än inom Kungl. Maj:ts kansli i övrigt. Beredningen av frågor för avgörande inför Kungl. Maj:t — som för andra departement är huvudsaken — förekommer för utrikesdepartementets del endast i jämförelsevis ringa omfattning, nämligen allenast i ärenden, där departementet är så att säga slutmyndighet, alltså särskilt i vissa politiska spörsmål samt givetvis i frågor som röra utrikesförvaltningens egna administrativa förhållanden. I övrigt är departementets uppgift till huvudsaklig del att leda beskickningarnas och konsulatens arbete och att förmedla förbindelsen mellan dessa organ, å ena, samt fackmyndigheterna ävensom samhälls- och näringslivets representanter i hemlandet, å andra sidan. Härvid har utrikesdepartementet icke såsom andra departement några underlydande centrala ämbetsverk till sitt förfogande.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter — arbetsuppgifternas mångskiftande beskaffenhet, verksamhetsområdets vidsträckta omfattning och frånvaron av underlydande centrala ämbetsverk — kräves uppenbarligen, att i utrikesdepartementet finnes anställt ett i förhållande till andra departement jämförelsevis stort antal tjänstemän i högre och lägre grad.

Till behovet av en jämförelsevis talrik personal inom utrikesdepartementet

idraget ytterligare ett betydelsefullt förhållande. För att möjliggöra en allsiktig utbildning för utrikestjänsten — särskilt numera sedan den förutvarande dualismen i fråga om rekrytering och utbildning mellan en diplomatisk och en konsular tjänstemannakår avskaffats — har, såsom ovan påpekats, principiellt fastslagits, att de yngre tjänstemännen skola med lämpliga tids mellanrum förlämnas mellan beskickningar och konsulat samt omväxlande därmed tjänstföra inom utrikesdepartementet på dess olika avdelningar. Denna cirkulation är obestriddligen ur organisatorisk synpunkt riktig och har tvivelsutan väsentligen bidragit till den märkbara förbättring i avseende å personalens utbildning, som på senare tid inträtt. Men denna nödvändiga cirkulation medför givetvis, att — bortsett från ett fåtal befattningar, där på grund av särskilda skäl större permanens förefinnes — posterna inom utrikesdepartementet byta innehavare i en utsträckning, vartill motsvarighet saknas inom den inre förvaltningen. Att den rutin och erfarenhet inom visst specialområde, som vinnes genom mångårig tjänstgöring på samma plats, därför icke kan, särskilt beträffande sekreterare- och attachégraderna, stå utrikesdepartementet till buds i samma omfattning som övriga ämbetsmyndigheter, torde ligga i öppen dag. Härtill kommer, att på grund av dessa relativt täta personalbyten inom utrikesdepartementet de högre befattningshavarnas, framför allt avdelningschefernas, tid och krafter i betydligt större utsträckning än eljest skulle vara nödigt, måste tagas i anspråk för den yngre personalens handledning och utbildning, vilket uppenbarligen medför en avsevärd ökning i nämnda chefs arbetsbörda.

Vid bedömandet av personalbehovet i utrikesdepartementet bör ej heller lämnas ur sikte att, särskilt med hänsyn till avsaknaden av underordnad diplomatisk personal vid vissa beskickningar, departementets tjänstemän i ej ringa utsträckning måste anlitas för vikariatsförordnanden under vederbörande ministers ledighet. Slutligen är att märka, att departementets arbetskrafter kontinuerligt tagas i anspråk för särskilda uppdrag i utlandet, nämligen dels vid Nationernas förbunds ordinarie möten och de under förbundets auspicijer tid efter annan anordnade specialkonferenserna, dels ock vid de talrika mellanfolkliga sammankomster och förhandlingar på olika områden, i vilka Sverige har ett deltagande. Av dessa skäl måste man nödvändigtvis räkna med att icke blott tjänstemännen i högre grad utan även sådan underordnad personal, som anlitas för sekreterarehjälp, under avsevärda tider årligen äro frånvarande från departementet.

Utrikesdepartementets nuvarande personalutrustning har i huvudsak bestämts i samband med de åren 1919 och 1921 genomförda organisationsändringarna. På grundval av 1923 års besparingskommittés förslag beslöt emellertid vid 1924 års riksdag vissa indragningar, varigenom följande befattningshavare överfördes å övergångsstat, nämligen chefen för personal- och administrativa avdelningens byrå för utländska studieresor, passärenden m. m., en förste legationssekreterare å politiska och handelspolitiska avdelningen samt en förste arkivarie och en andre arkivarie å arkivet. I sammanhang med den granskning, vilken Kungl. Maj:ts kansli vid 1926 års riksdag underkastades, vidtoges en del ytterligare minskningar i avseende å utrikesdepartementets personal. Såunda sattes då chefen för arkivet, ävensom en byråsekreterare å rättsavdelningen å övergångsstat. Samtidigt verkställdes en noggrann undersökning av departementets behov av underordnad personal, skrivbiträden och expeditivsvakter, som inskränktes till vad som under föreliggande omständigheter ansågs undgängligen erforderligt.

Härav framgår, att personalbehovet för utrikesdepartementet under de senaste fyra åren redan två gånger varit föremål för undersökning i indragnings- och besparingssyfte. Vid sådant förhållande lär det knappast kunna vara

att förvänta, att nu några mer avsevärda ytterligare inskränkningar skola vara att föreslå.

Politiska och handelspolitiska avdelningen.

Med avseende särskilt å personalbehovet å den politiska och handelspolitiska avdelningen må erinras därom, att å avdelningens *geografiska* byråer enligt nuvarande organisation äro placerade, förutom de trenne byråcheferna, tre förste legationssekreterare eller vicekonsuler, varav en å övergångsstat. Dessutom har under senare tid en av de tvenne tjänstemän i lönegraden B 26, resp. B 21, vilka enligt den ursprungliga placeringsplanen avsetts såsom sekreterarebiträde åt utrikesministern resp. kabinetssekreteraren, disponerats av avdelningen. En minskning i den förefintliga personalstyrkan synes med hänsyn till avdelningens arbetsbörda icke kunna ifrågakomma. I detta samband får ej förbises, att tjänstemännen därstädes i större utsträckning än som är fallet med avseende å övriga avdelningar tagas i anspråk vid de internationella sammankomster i Genève och annorstädes, varom i det föregående talats.

Pressbyrån.

Vid sidan av den politiska och handelspolitiska avdelningens tre geografiska byråer, vilkas ifrågasatta omorganisation i det föregående behandlats, står vidare en *pressbyrå*. Dess uppgift är att omhänderhava utrikesdepartementets förbindelser med den in- och utländska pressen. Byrån och närmast dess chef ha sålunda att förmedla alla departementets upplysningar och meddelanden till tidningarna antingen direkt eller genom anlitande av förefintliga telegram- och nyhetsbyråer samt att därvid välja den form och det spridningssätt, som för varje fall kan vara lämpligast. Med hänsyn till arbetets art är det av vikt, att pressbyråchefen står i nära personlig kontakt med ledande pressmän av olika läger och åsiktsriktningar. Byrån har vidare att fortlöpande hålla utrikesledningen underrättad om vad som förekommer av intresse i såväl svenska som utländska tidningar och att förse departementets olika avdelningar med aktuell pressmaterial. För dessa ändamål måste svenska tidningar och ledande utländska pressorgan dagligen läsas samt översikter och sammanställningar verkställas. Såsom informationsförmedlare och förbindelseleder med utlandets press äro i vissa huvudstäder anställda särskilda pressombud, vilka lyda under pressbyråchefen och från honom mottaga anvisningar och instruktioner. På byrån ankommer vidare bland annat att informera våra beskickningar och konsulat rörande regeringsåtgärder och riksdagsbeslut på den inre politikens område av betydelse för utlandet.

Av denna redogörelse torde framgå, att, även om pressbyråns viktigaste åligganden falla inom det politiska området, dess verksamhet likväl sträcker sig över utrikesdepartementets hela arbetsfält, och att byrån måste stå i ständigt direkt samarbete med departementets samtliga avdelningar. Denna särställning synes lämpligen böra komma till uttryck även i själva organisationen, såsom fallet är inom vissa främmande utrikesministerier.

Vi anse oss följaktligen böra föreslå, att pressbyrån lösgöres från den politiska och handelspolitiska avdelningen och — i likhet med departementets arkiv — direkt underställes kabinetssekreteraren.

Personal- och administrativa avdelningen.

Personal- och administrativa avdelningen är i enlighet med den av 1919 och 1921 års riksdagar fastställda organisationen indelad i tvenne byråer, nämligen personal- och räkenskapsbyrån (personalbyrån) samt byrån för utländska studieresor, passärenden m. m. (ceremonibyrån). Fråga har nu väckts därom att den av 1924 års riksdag å övergångsstat satta byråchefstjänsten å ceremonibyrån skulle återföras till ordinarie stat, under det att från samma stat skulle utgå den andra byråchefsbefattningen å avdelningen.

Med avseende å behandlingen av förevarande avdelnings organisation vid

1924 års riksdag torde böra erinras därom, att Kungl. Maj:t i proposition nr 160 med anledning av 1923 års besparingskommittés utlåtande i ämnet förklarade sig anse, att ceremonibyrån borde kunna läggas direkt under avdelningschefen. Å andra sidan fann Kungl. Maj:t på anförda skäl icke tillrådligt att ledningen av personalbyrån ålades denne. Kungl. Maj:ts förslag bifölls av riksdagen.

Då efter statsmakternas så nyligen fattade beslut i förevarande ärende icke tillkommit någon ny omständighet av beskaffenhet att kunna öva inflytande å hithörande spörsmål, anse vi oss icke kunna tillstyrka den ifrågasatta förändringen av personalavdelningens organisation, så mycket mindre som frågan, huruvida genom nämnda åtgärd någon besparing för statsverket skulle uppkomma, beror på omständigheter, angående vilka det icke lärer tillkomma de sakkunnige att göra något uttalande.

Med avseende å personalbehovet i övrigt inom utrikesdepartementet anse vi oss icke böra föreslå någon förändring i den nu bestående organisationen.

Utrikesdepartementet
i övrigt.

Stockholm den 27 december 1927.

Utlåtande av herr Bergedal, i vars yrkande och allmänna motivering herr Nilsson instämt.

Utrikesdepartementets nuvarande organisation är följande:

Kabinettssekreteraren i egenskap av utrikesministerns närmaste man utövar den omedelbara ledningen av departementets arbete. Departementet är indelat på fyra huvudavdelningar, envar under en avdelningschef, nämligen politiska och handelspolitiska avdelningen med fyra därtill hörande byråer, därunder en särskild pressbyrå, rättsavdelningen med två byråer, personal- och administrativa avdelningen med två byråer och speciella handelsavdelningen (på extra stat). Vid sidan av avdelningarna står arkivet.

En uppställning rörande utrikesdepartementets nuvarande organisation återfinnes såsom Bil. A.

Behovet av en handelsavdelning.

Enligt utrikesministerns direktiv för de sakkunnigas arbete bör uppmärksamhet särskilt ägnas den politiska och handelspolitiska avdelningens samt speciella handelsavdelningens inbördes förhållande. Därvid bör enligt samma direktiv övervägas på vad sätt handelstraktatärendena lämpligen böra behandlas inom departementet för bästa möjliga tillgodogörande av kommersiella synpunkter, liksom över huvud taget huru ökad enhetlighet och koncentration må kunna vinnas i avseende å beredningen av handelspolitiska ärenden.

Utrikesdepartementets nuvarande organisation tillkom på förslag av de sakkunniga, som år 1918 tillkallades för verkställande av en allsidig utredning angående behovet av förändringar och utvidgningar inom utrikesförvaltningen. Kommittén, som bestod av följande personer, nämligen landshövdingen E. Trolle, ordförande, framlidne statsministern Hj. Branting, dåvarande envoyén friherre F. Ramel, dåvarande generalkonsuln U. T. Undén, friherre Th. Adelsvärd samt direktören för Sveriges allmänna exportförening E. Nylander, framhöll i sitt rörande utrikesdepartementet avgivna betänkande, att de ekonomiska intressena i allt högre grad trängt sig i förgrunden vid förbindelserna länderna emellan, och att överenskommelser på det ekonomiska området ofta visat sig innebära politiska avgöranden av synnerligen vittgående betydelse. Den allmänna utvecklingen hade med andra ord medfört en förskjutning inom utrikesdepartementets verksamhetsfält, till vilken hänsyn nödvändigtvis måste tagas vid uppgörandet av ny organisationsplan för departementet. Sedan de ekonomiska frågorna trätt i första planet, och på den yttre liksom på den inre politikens område ekonomiska moment visat sig ingå som betydelsefulla faktorer även i frågor, som förut betraktats såsom rent politiska, kunde det icke vara riktigt att bibehålla en organisation byggd på en artskillnad hos ärendena, vilken utvecklingen tenderade att upphäva. Därest ekonomiska fak-

orer i väsentlig mån inverkade på ett lands utrikespolitik, syntes det föga ändamålsenligt att inom departementet förlägga de ekonomiska frågornas handläggning till en annan avdelning än den, som fått sig de politiska ärendena tilldelad. En sammanslagning syntes här böra ske. Endast därigenom möjliggjordes den helhetsuppfattning av läget, den samlade översikt, som vore nödvändig för att i dess olika konsekvenser kunna bedöma ett handlande i ena eller andra riktningen.

1918 års sakkunniga stodo sålunda i princip på den ståndpunkten, att handläggningen av politiska och kommersiella ärenden inom utrikesdepartementet borde sammanföras till en och samma avdelning. Denna ståndpunkt blev emellertid icke i praktiken genomförd. Redan de sakkunniga föreslogo nämligen, att tillsvidare skulle inom utrikesdepartementet upprättas en speciell handelsavdelning för behandling av kommersiella informationsärenden och andra frågor av kommersiellt teknisk natur. På denna avdelning, vilken fortfarande ger bestånd, hava därjämte alltifrån början — på sätt sedermera genom en år 1925 vidtagen ändring i instruktionen för departementet fastslagits — handtagts ärenden angående åtgärder i särskilda fall rörande tillämpningen av i utlandet gällande lagar och bestämmelser inom olika näringslivets områden, såsom för utverkande av undantag från förefintliga export- och importförbud, för befrielse från tull- och sjöfartsavgifter eller av restitution av sådana avgifter eller eljest för vinnande av lättnader för näringslivet.

Nyss återgivna uttalande av 1918 års sakkunniga angående det nära samband, som i våra dagar är rådande mellan utrikespolitik och ekonomi, äger uppenbarligen i det väsentliga alljämt sin giltighet, även om detta samband i framträder på ett i viss mån annat sätt än vad särskilt under krigsförhållandena var fallet. Ty att i det nutida internationella livet i vidsträcktaste mån de politiska och ekonomiska frågorna gripa in i varandra, lärer icke kunna förnekas. Både före och efter kriget hava de ekonomiska faktorerna dominerande grad varit bestämmande för utvecklingen av olika staters politiska förhållanden till varandra, liksom på det mellanstatliga området med politiska åtgärder i största omfattning fullföljts ekonomiska syften och omvänt. På ett i ögonen fallande sätt har detta förhållande framträtt vid olika staters tävlan om världens råvarutillgångar och avsättningsmarknader. Det synes också uppenbart, att det under senare tider alltmera ökade statliga inripandet på det ekonomiska livets områden är ägnat att stegra de ekonomiska frågornas politiska betydelse redan med hänsyn till de vidgade friktionsstor direkt mellan staterna, som därigenom otvivelaktigt skapats.

Dessa synpunkter måste ovillkorligen leda till att det statsorgan — utrikesdepartementet — som har att svara för den yttre politikens handhavande, bör vara så utrustat, att det äger förmågan att vederbörligen bedöma, mot varandra väga samt över huvud taget handlägga frågor av förevarande art. Men därav följer icke, att de politiska och kommersiella ärendena skola behandlas av samma avdelning inom departementet. Detta är en fråga av organisatorisk art och får lösas på samma sätt som andra organisatoriska frågor. Därest ärendena icke äro flera till antalet och mer olikartade till innehållet än att en och samma person kan äga erforderlig kompetens och nödig tid att med tillbörlig grundlighet omhändervärd den omedelbara och effektiva ledningen av dem samtliga, böra de hänföras till samma avdelning. Om det ter brister i fråga om endera eller bägge av dessa förutsättningar, har man väl liksom i andra fall att vidtaga en rationell arbetsuppdelning mellan två sidan av varandra stående avdelningar, tillhoppa representerande den sakkunskap och arbetskapacitet, som är för omfattande att kunna förenas på en hand, och samtidigt att sörja för att den enhetlighet och samverkan vid ärendenas handläggning, som kräves, vinnes genom anordnande av erforderligt sam-

arbete och genom ledningen från en gemensam sammanhållande och fördelande överinstans.

Vad då först angår den nuvarande politiska och handelspolitiska avdelningens arbetsområde må till en början anmärkas, att de rent politiska frågorna på de senaste åren erhållit en omfattning och betydelse även för vårt lands vidkommande, som 1918 års sakkunniga knappast torde hava räknat med. Orsaken härtill är i främsta rummet att tillskriva det internationella samarbete på det politiska området, som numera äger rum inom Nationernas förbunds ram, och vari jämväl de mindre staterna deltaga. Detta arbete kulminerar vid de årligen återkommande mer än månadslånga förbundsförsamlingarna. För de vidlyftiga förberedelserna och efterarbetena till dessa möten har chefen för politiska avdelningen närmast att svara. Under själva mötena, i vilka i varje fall utrikesministern plägar personligen deltaga, tillkommer det makt-påliggande och ansvarsfulla arbetet att förmedla den omfattande och ömtåliga kommunikationen mellan Stockholm och Genève. Bestyret härmed åvilar, förutom kabinetssekreteraren, närmast chefen för politiska avdelningen. En liknande befattning äger ifrågavarande avdelningschef i större eller mindre utsträckning att taga med avseende å ärenden, som behandlas vid de ofta förekommande specialkonferenserna i Genève, där Sverige är representerat, exempelvis avrustningskonferensen. På politiska avdelningen ankommer även det tidsödande utarbetandet av den blå bok rörande Nationernas förbunds arbeten, som årligen publiceras.

Vidare må erinras om den redogörelse, som enligt regeringsformen § 54 årligen skall lämnas utrikesnämnden rörande de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse. Utarbetandet av denna redogörelse, som sker på chefens för politiska avdelningen ansvar, är av utomordentligt krävande beskaffenhet och fordrar långvariga förberedelser. På nämnde avdelningschef faller även i betydande omfattning förberedelserna till de ofta förekommande föredragningarna inför utrikesnämnden. Bestyret härmed ökas än mer därigenom, att i allt större utsträckning kräves, att förberedande utredningar i olika frågor skola tillställas nämndens ledamöter före varje sammanträde.

Till politiska avdelningen hör ytterligare beredningen av överenskommelser av politisk natur, varpå som exempel kan pekats på de under de senare åren talrikt förekommande förliknings- och skiljedomsavtalen med främmande makter. Avdelningen har vidare att bilda centralpunkten för den ständigt fortgående politiska rapporteringen från våra beskickningars sida. Rapporterna, vilka bland annat bilda utgångsmaterialet för nyssberörda redogörelse enligt § 54 regeringsformen, skola läsas, sovras, bearbetas och föredragas för utrikesledningen samt i lämplig form och utsträckning kommuniceras — förutom i viss omfattning med myndigheter i hemlandet — med de skilda beskickningarna, för vilka dessa rapporter utgöra en oundgänglig förutsättning för en allsidig utrikespolitisk orientering.

Bland andra ärendegrupper, som — bortsett från pressbyråns verksamhet — enligt nuvarande organisation falla under politiska och handelspolitiska avdelningen må särskilt nämnas den för närvarande högst betydande och tidsödande gruppen handels- och sjöfartsavtal, som ofta påkalla vidlyftiga utredningar och förhandlingar. Till avdelningen höra vidare avtal rörande sociala frågor, avtal rörande finanspolitiska frågor såsom skatter, tullar och acciser, avtal rörande mynt, mått, mål och vikt, klagomål med anledning av beskattning av svenskar i utlandet, överenskommelser rörande kommunikationsväsendet, underhandlingar om Sveriges deltagande i politiska, ekonomiska och sociala konferenser och kongresser, diplomatiska framställningar avseende klagomål och krav i anledning av krig och oroligheter m. m.

Utöver de nu nämnda, mera regelbundet återkommande arbetsuppgifterna har avdelningen dessutom att handlägga en mångfald av extraordinära och oförutsedda ärenden av politisk art, vilkas beredning alltid måste utgöra en avsevärd del av ett utrikesdepartements verksamhet. Dessa ärenden, som ofta äro av ömtålig beskaffenhet och fordra snabb och säker handläggning, sätta i hög grad sin prägel på avdelningen och taga särskilt avdelningschefens tid och krafter i anspråk i betydande omfattning.

Av väsentligen annan art äro de arbetsuppgifter, som ävila speciella handelsavdelningen. På denna avdelning och närmast dess chef ankommer det att utgöra centralpunkten för utrikesförvaltningens verksamhet på det kommersiella och ekonomiska området. Han har att leda utrikesorganens, beskickningars och konsulats, rapportverksamhet i dessa ämnen, att i sådant avseende giva nämnda organ anvisningar och instruktioner, att mottaga, granska och svara inkommande rapporter, att tillse, att rapportmaterialet i behöflig utsträckning delgives utrikesledningen samt skyndsamt och i lämplig form vidarebefordras till intresserade myndigheter och näringskorporationer, att från samma myndigheter och korporationer mottaga önskemål och framställningar om utredningar och upplysningar rörande utländska förhållanden samt att tillse, att sådana utredningar och upplysningar införskaffas genom respektive utlandsorgan och därefter utan tidsutdräkt ställas till vederbörandes förfogande. Speciella handelsavdelningen har vidare, såsom redan i det föregående omförmålt, att stå det svenska näringslivet till tjänst och lämna dess utöfvere sitt bistånd när det gäller att söka ordna upp mellanhavanden med utländska myndigheter och uppkomna komplikationer av kommersiell art, vilka merendels äro av den art, att de kräva ett snabbt och effektivt ingripande. Såsom exempel härpå må nämnas frågor om utverkande av export- och importlicenser i främmande länder, av lättnader i fråga om tullbehandling och tullformalityter, rättelse beträffande tullrubricering, befrielse eller nedsättning i sjöfartsavgifter o. s. v. Chefen för speciella handelsavdelningen bör sålunda vara och har jämväl blivit den naturliga förbindelseleden i kommersiella och ekonomiska frågor mellan näringsmyndigheterna och näringsorganisationerna i hemlandet, å ena, samt utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, å andra sidan.

Därjämte har avdelningen att mottaga förfrågningar och framställningar i kommersiella ämnen, vilka inkomma från utlandet, vare sig genom främmande makters representanter i Stockholm eller genom de svenska utlandsorganen, samt att bereda härigenom uppkommande ärenden. Särskilt avdelningschefen måste till följd härav hålla sig noggrant underrättad om hithörande förhållanden inom Sveriges statsförvaltning och näringsliv, liksom det även, med hänsyn till avdelningens övriga ovannämnda åligganden, för honom är en viktig uppgift att ingående följa den allmänna handelspolitiska och världsekonomiska utvecklingen.

Uppenbart är, att den olikartade beskaffenheten hos de till utrikesdepartementets handläggning hörande huvudgrupper av ärenden — politiska och kommersiella — varom i det föregående talats, ställer väsentligen olika krav på de personer, som hava att svara för ärendenas behandling. För den förra gruppen fordras en person, som först och främst är sakkunnig på det allmänt politiska området och väl förtrogen med de uppgifter och arbetsmetoder, som där böra skola till användning. De rent diplomatiska kvalifikationerna och den formella skolningen måste komma att i en dominerande grad träda i förgrunden. Vid besättandet av chefsposten för den avdelning, som har dessa ärenden sig anförtrord, torde därför i regel komma i fråga någon dugande yngre tjänsteman inom utrikesförvaltningen, för vilken tyngdpunkten i avseende å tidigare verksamhet legat i långvarig tjänstgöring vid våra beskickningar utom-

lands samt i handhavandet av politiska frågor inom utrikesdepartementet. För chefskapet å den avdelning, där handelsärendena inom departementet behandlas, lärer däremot i första hand krävas speciell inriktning på ekonomiska spörsmål, i möjligaste mån ingående förtrogenhet med och förståelse för det svenska näringslivet och dess önskemål, helst i förening med långvarig föregående verksamhet i hemlandet, omfattande teoretiska och praktiska kunskaper i de ämnen, som falla inom den ekonomiska politikens område, samt personlig känning eller i varje fall naturlig fallenhet att söka och vinna kontakt med representanterna för näringslivet och näringsmyndigheterna. Givetvis utesluta nu nämnda personliga betingelser icke varandra, men det torde icke vara för mycket sagt, att dessa kvalifikationer endast undantagsvis kunna förutsättas förnede hos samma person. På en dylik tillfällighet kan icke rimligtvis en fortbestående organisation byggas.

Redan den ovan gjorda uppräknigen av de arbetsuppgifter, som för närvarande vila på cheferna för politiska och handelspolitiska avdelningen samt speciella handelsavdelningen, torde emellertid med tillräcklig tydlighet visa, att, även om det vore möjligt att finna en person, lämplig att förena chefskapen för båda avdelningarna, arbetsfältets omfattning och arbetsmängdens storlek skulle bli alltför betydande för att avdelningschefen skulle kunna lyckligt gå i land med dessa dubbla uppgifter. Med den ingående kunskap jag under ett nära fyraårigt chefskap för utrikesdepartementets speciella handelsavdelning förvärvat rörande avdelningens arbetsbörda och den allmänna kännedom jag äger om arbetet på politiska avdelningen vågar jag också bestämt påstå, att det måste överstiga en mans arbetsförmåga att på ett tillfredsställande sätt fylla de anspråk ett sammanförande av alla dessa ärenden på en hand skulle medföra. Enligt min erfarenhet äro samtliga de fyra avdelningschefsbefattningarna i utrikesdepartementet av mycket krävande och arbetstung natur, och detta gäller icke minst chefsposterna på politiska avdelningen och handelsavdelningen.

Under sådana omständigheter skulle en organisation, sådan som 1918 års sakkunniga tänkt sig, ehuru den sedermera ej förverkligats — enligt vilken samtliga politiska och kommersiella ärenden lades under samma avdelning — icke kunna leda till annat än att chefen för den gemensamma avdelningen skulle tvingas att eftersätta endera av sina huvuduppgifter. Att det därvid bleve handelsärendena, som finge komma i andra rummet, torde icke vara tvivel underkastat, detta helt enkelt därför att landets politiska intressen icke få och icke kunna undanskjutas. Följden bleve helt naturligt, att chefsposten å den sammanslagna avdelningen komme att besättas med övervägande hänsyn tagen till de diplomatiska synpunkterna, och att såväl på grund härav som i anledning av de rent politiska ärendenas mångfald och räckvidd dessa ärenden i första hand bleve föremål för avdelningschefens intresse och omvårdnad, medan handelsärendena bleve ställda i skymundan.

En dylik utveckling vore enligt min mening synnerligen olycklig. Det är såsom 1918 års sakkunniga framhöll, riktigt, att i våra dagar de ekonomiska faktorerna spela en ytterst betydelsefull roll inom utrikespolitiken, och att detta förhållande påkallar ett noggrant beaktande. Men vad ovan anförts torde hava visat, att man icke kan vinna det av de sakkunniga avsedda syftet på den av dem tänkta vägen, genom att inom utrikesdepartementet sammanföra de politiska och ekonomiska frågorna på en avdelning. Såsom utvecklingen under de senaste åren gestaltat sig, skulle på grund av omständigheternas makt ett dylikt sammanförande medföra ett rent motsatt resultat mot det åsyftade, nämligen de ekonomiska frågornas undanskjutande inom utrikesförvaltningens arbetsprogram. Vad som kräves är i stället, att utrikesledningen, vid vars ståndpunktstagande i skilda spörsmål olika synpunkter böra komma till

sin rätt och avvägas mot varandra, har till sitt omedelbara förfogande specialutbildade representanter för vart och ett av ifrågakvarande huvudområden inom departementets verksamhetsfär.

Härtill kommer att — även med allt erkännande åt utrikesförvaltningens politiska uppgift — dess kvantitativt största arbetsfält under nuvarande förhållanden dock ligger på det ekonomiska och kommersiella området. För hela utrikesrepresentationen bör gälla, att den bör i största möjliga utsträckning söka befordra vårt näringslivs intressen. Flertalet av våra utlandsorgan, däribland så gott som hela den omfattande utomeuropeiska representationen, har just sitt främsta berättigande såsom stödjepunkter för vår utrikes handel och sjöfart. På senare tid har ock från alla håll allt bestämdare framhållits betydelsen av utrikesrepresentationens uppgifter på det kommersiella området, och nutida reformsträvanden i fråga om vår liksom främmande utrikesorganisationer hava särskilt gått ut på att göra såväl den diplomatiska som den konsulära tjänstemannakåren i allt högre grad skickad att motsvara de krav, som i sådant hänseende ställas.

För att dessa strävanden skola krönas med framgång är det av avgörande betydelse att inom utrikesdepartementet självt finnes ett organ, som har till sin huvuduppgift att just i dessa frågor utgöra en verklig ledning samt ett impulsgivande och sammanhållande centrum för beskickningarnas och konsulatens arbete. Endast därigenom och genom ett på detta sätt stimulerat medvetande om att ett intresserat och nitiskt arbete härutinnan medför samma uppskattning och samma utsikt till befordran som förtjänster inom andra delar av karriären, lär det bliva möjligt att hos tjänstemännen av alla grader inarbeta en klar uppfattning om att de praktiska och ekonomiska spörsmålen icke få förbises utan påkalla enahanda intresse och omsorg som tjänstens övriga grenar.

Härmed sammanhänger nära den viktiga utbildningssynpunkten. Ett av huvudsyftena med den för ett tiotal år sedan genomförda omorganisationen av utrikesförvaltningen var att bryta den förutvarande dualismen i fråga om rekrytering och fortsatt utbildning mellan två från varandra skilda karriärer, en diplomatisk med tonvikten lagd på den politiskt rättsliga sidan och en konsulär med tyngdpunkten på kommersiella uppgifter. För detta ändamål infördes en gemensam rekrytering för utrikestjänsten och fastslogs principen om tjänstemännens, särskilt de yngres, förflyttningar mellan beskickningar och konsulat, omväxlande med tjänstgöring inom utrikesdepartementet på dess olika avdelningar.

Att denna anordning är riktig synes ej vara tvivel underkastat. Också torde det vara obestridligt, att, sedan den nya organisationen trätt i kraft, en märkbar förbättring i fråga om personalens utbildning och mer mångsidiga skolning inträtt. Det är all anledning hoppas, att utvecklingen skall gå vidare i denna riktning. Men härför kräves obetingat, att tjänstemännen just vid den grundläggande utbildningen i hemlandet, d. v. s. inom utrikesdepartementet, under tjänstgöring växelvis på departementets underavdelningar erhålla allsidig handledning och träning inom var och en av de huvudgrenar, som höra till utrikestjänsten och detta torde icke vara möjligt med mindre varje huvudgren har sitt särskilda organ inom departementet. Endast om därstädes finnes en väl ledd och utrustad handelsavdelning inriktad på de synpunkter och arbetsmetoder, som ett handhavande av ekonomiska och kommersiella uppgifter medför, lära därför de yngre tjänstemännen kunna bibringas den utbildning, som erfordras för att fostra dem till förståelse för det svenska näringslivets intressen och göra dem skickade att vid sin fortsatta tjänstutövning å beskickningar och konsulat i utlandet handlägga kommersiella frågor.

Förutom nu nämnda skäl för behovet av en handelsavdelning tillkommer ytterligare vikten av att handelstraktatärendena vid sin behandling inom utrikesdepartementet komma under den speciellt sakkunniga ledning och tillerkännas den självständiga ställning, som i nuvarande tidsläge svarar mot deras stora praktiska betydelse. Härför kräves enligt min åsikt, att de inordnas såsom ett led i de utrikeskommersiella ärendenas handläggning över huvud taget. Till den närmare motiveringen för denna min mening skall jag i det följande återkomma.

Med det anförda har jag i själva verket redan angivit min ståndpunkt till det vid tidigare tillfälle framkomna förslaget att inordna speciella handelsavdelningen såsom en byrå på politiska och handelspolitiska avdelningen. En dylik anordning skulle icke bereda vederbörande närmaste chef den självständiga och auktoritativa ställning, som handelsärendenas vikt och omfattning kräva. Dessa ärenden böra anförtros åt en person, som hunnit förvärva nödig förtrogenhet med vårt ekonomiska liv, en skolad allmän erfarenhet och ett övat omdöme, och som har den position att han förmår att göra sig gällande såväl inåt som utåt. Det är han, som närmast har att svara för ledningen och sammanhållningen av utrikesförvaltningens verksamhet på det ekonomiska och kommersiella området. Det är vidare huvudsakligen han, som på detta vidsträckta fält har att företräda departementet vid den direkta förbindelsen med utlandet, främst med andra staters härvarande representanter. Slutligen är det han, som mer än någon annan av utrikesdepartementets tjänstemän bildar förbindelselänken mellan utrikesförvaltningen och näringslivet. Härtill kommer, att det knappast vore tänkbart, att en dugande person i byråchefs ställning skulle för längre tid kunna kvarhållas på ifrågavarande post, vilket med hänsyn till befattningens art måste anses synnerligen önskvärt. Inom kort skulle han hava befogat anspråk på att erhålla förflyttning till befattning i motsvarande grad utomlands eller befordran inom den inre eller yttre karriären.

För att sålunda handelsärendena skola erhålla den plats inom utrikesförvaltningens arbetsprogram, som deras vikt kräver, måste de hava en självständig företrädare inom departementet med samma ställning som de avdelningschefer, vilka hava att inom den gemensamma organisationens ram svara för övriga två huvudgrupper av ärenden, de politiska och de juridiska. Detta bör vara ett berättigat krav från näringslivets sida. Enligt min mening vore i våra dagar ett utrikesdepartement utan en effektiv handelsavdelning en orimlighet.

Genom att på detta sätt de politiska ärendena och handelsärendena fördelas mellan två likställda avdelningar inom utrikesdepartementet vinnes, att varje ärendegrupp garanteras en i möjligaste mån kompetent ledning, samt att arbetsbördan för envar av de för arbetet närmast ansvariga avdelningscheferna icke blir större och tyngre än att den rimligtvis och på ett tillfredsställande sätt kan av en man bäras. För sammanhållningen och enhetligheten i ärendehan-
delningen svarar — förutom den dagliga samverkan mellan avdelningscheferna — departementets gemensamma ledning, departementschefen och kabinettssekreteraren, av vilka den senare just har till sin främsta uppgift att sörja för full effektivitet och samstämmighet i departementets arbete genom att deltaga i och leda behandlingen av alla viktigare ärenden till vilken avdelning de än höra samt vaka över arbetsfördelningen och samarbetet mellan avdelningarna.

Ärendesfördelningen mellan politiska avdelningen och handelsavdelningen.

Enligt den uppfattning, som i det föregående gjorts gällande, bör inom utrikesdepartementet — bortsett från den avdelning, som har att handlägga personal- och andra administrativa frågor inom den inre och yttre förvaltningen — finnas en särskild avdelning för envar av de tre huvudgrupper av ärenden, som falla under departementets verksamhetsfär, alltså en politisk avdelning för politiska, en handelsavdelning för ekonomiska och kommersiella samt en rättsavdelning för juridiska frågor.

Med nuvarande organisation förefinnes den yttre ramen för denna ärendesfördelning. Handläggningen av handelsärenden är emellertid splittrad på två avdelningar, i det att handelstraktatfrågorna tillhöra politiska och handelspolitiska avdelningen, medan såväl kommersiella informationsärenden som ock handelspolitiska démarcher och ingripanden i särskilda fall ankomma på speciella handelsavdelningen. Med den synpunkt på ärendesfördelningen, varåt ovan givits uttryck, bör den ökade enhetlighet och koncentration på detta område, som utrikesministern i sina direktiv till de sakkunniga framhållit såsom önskvärd, ernås därigenom, att samtliga handelsärenden behandlas på en och samma avdelning, handelsavdelningen, och att följaktligen traktatärendena överflyttas till denna avdelning från politiska avdelningen.

Genom en dylik förläggning till handelsavdelningen skulle traktatärendena föras in i sitt naturliga sammanhang som ett led i den avdelnings verksamhet, som över huvud taget har att handlägga kommersiella uppgifter. De skulle på ett självfallet sätt ansluta sig till behandlingen av övriga handelsärenden, den kommersiella informationen och de handelspolitiska tillämpningsåtgärderna. Traktatberedningen skulle därigenom tillgodogöras den speciella, kommersiellt betonade fackkunskap och arbetsmetod, som vinnes och underhålles endast genom ett fortlöpande arbete med kommersiella spörsmål och genom den ständiga kontakten med näringsmyndigheterna och näringslivet. Denna fackkunskap är av största betydelse i varje skede av ett traktatärendes handläggning och ej minst i det, som faller under utrikesdepartementet, men den kan icke i samma grad förutsättas inom politiska avdelningen, vars huvuduppgift med därefter anpassade arbetssätt ligger på ett annat område.

Av icke mindre värde är, att traktatberedningen genom att hänföras till handelsavdelningen skulle komma i centrum av avdelningschefens verksamhet. Detta är så mycket betydelsefullare, som traktatfrågorna med hänsyn till sin vikt och ofta komplicerade beskaffenhet i särskilt framträdande grad kräva oavlätlig uppmärksamhet och ingående studium. På politiska avdelningen åter måste i betraktande av denna avdelnings huvudsakliga inriktning på de allmänt politiska uppgifterna risken ligga nära till hands, att traktatärendena bleve skjutna tillbaka till andra planet, vilket i nuvarande tidsläge och med fasthållande av de principer, som lågo till grund redan för 1919 års organisationsplan, måste betraktas som ett allvarligt missgrepp. Å andra sidan skulle ett överflyttande av traktatärendena till handelsavdelningen medföra en betydande vinst därutinnan, att chefen för politiska avdelningen skulle få ökade möjligheter att ägna sin tid och sina krafter åt de i våra dagar även för Sveriges del så viktiga politiska ärendena.

Vid sidan av de huvudbestämmelser av ekonomisk innebörd, t. ex. angående mestgynnadnationsbehandling, tullar och andra avgifter m. m., som ett nutida större handelsavtal omfattar, pläga därstädes jämväl förekomma ett flertal stadganden av annan art såsom rörande inrese- och bosättningsfrågor, utländska undersåtars ställning och rättigheter, passförhållanden, konsulers ställ-

ning och befogenheter m. m., sålunda frågor, som med hänsyn till sin sakliga innebörd hava beröringspunkter med arbetsfälten för utrikesdepartementets samtliga avdelningar. Klart är därför, att traktatärendena i utpräglad grad höra till de ämnen, beträffande vilka ett nära samarbete under den högsta ledningens tillsyn bör komma till stånd. Särskilt bör ett dylikt samarbete äga rum med politiska avdelningen. Men tyngdpunkten i utrikesdepartementets beredning av dessa frågor bör på grund av deras övervägande intresse ur närings synpunkt ligga på handelsavdelningen, vars chef bör vara den sammanhållande kraften i traktatarbetet.

Vad själva traktatförhandlingarna angår, bör chefen för nämnda avdelning, hos vilken på detta sätt behandlingen av alla handelspolitiska frågor skulle sammanföras, vara väl skickad att deltaga i dylika förhandlingar. Förutom den allmänna inriktning på utrikespolitiska synpunkter, som tjänstgöringen inom utrikesförvaltningen bör befordra och utveckla, besitter han traktattek-nisk specialkunskap samt tillika, på grund av den dagliga sysselsättningen med utrikeskommersiella uppgifter, allmän insikt i näringsekonomiska ämnen och förtrogenhet med näringslivets synpunkter och intressen. Vilka personer som böra föra en viss förhandling är emellertid en fråga, som får avgöras från fall till fall. Självfallet bör det vara angeläget, att också i all erforderlig utsträckning för dylika uppgifter taga i anspråk den speciella förhandlingstek-niska färdighet samt den formella skolning och rutin på det politiska området, varöver utrikesdepartementet må förfoga. Dessa synpunkter böra ofta så mycket hellre kunna förenas, som det torde vara regel, att större traktatförhand-lingar anförtras åt särskilda delegationer om två eller flera personer, utsedda med hänsyn till behovet av expertis på olika områden av det vidsträckta kom-plex, som ett handelsavtal kan i sig innefatta.

Genom traktatärendenas överförande till handelsavdelningen skulle slutligen följa en naturligare arbetsfördelning och klarare gränsdragning mellan utrikes-departementets avdelningar. Väl är det sant, att i ett ämbetsverk med så mångskiftande och med varandra sammanflätade arbetsuppgifter som utrikes-departementets gränsfall alltid måste förekomma, liksom ock fall, då ett ärende i sina olika aspekter samtidigt faller under skilda avdelningar. Men med nu-varande ordning, då handelsärendena äro uppsplittrade mellan tvenne avdelnin-gar, är oklarheten konstitutiv. Klarare linjer härutinnan kunna näppeligen vinnas, med mindre man slår in på en uppdelning efter ärendenas sakliga inne-håll.

Vid behandlingen av frågan om handelstraktatärendenas förläggning inom utrikesdepartementet synes det sätt, varpå motsvarande problem ordnats för Danmarks vidkommande, erbjuda betydande intresse. Vid den år 1921 genom-förda nyorganisationen av utrikesministeriet inrättades efter svenskt mönster en politisk-handelspolitisk avdelning samt en fristående upplysningsbyrå för nä-ringarna. Man fann emellertid att, tvärtemot vad avsikten varit, de kommer-siella synpunkterna genom denna organisationsändring fått minskat i stället för ökat utrymme, och har fördenskull i år återgått till den äldre anordningen med två huvudavdelningar, nämligen en ekonomisk-politisk för handläggning av alla handelspolitiska ärenden och den kommersiella informationen samt en juridisk-politisk för rent politiska ärenden och vissa dittills på rättsavdelningen behand-lade frågor.

Rörande de skäl, som utöver de ovan anförda tala för de handelspolitiska ärendenas sammanförande till handelsavdelningen, tillåter jag mig att hänvisa till och åberopa en av nuvarande chefen för speciella handelsavdelningen av-given, här såsom bilaga B. närsluten promemoria.

Den invändningen har framställts, att spørsmålet om ordningen för de han-delspolitiska frågornas och särskilt handelstraktatärendenas handläggning inom

utrikesdepartementet borde vara beroende av sättet för dessa frågors beredning inom den inre förvaltningen, och att man icke kan komma till en ändamålsenlig och slutgiltig lösning beträffande ifrågavarande ärendens handläggning inom utrikesdepartementet, utan att problemet upptages i hela dess vidd, d. v. s. också i vad angår andra statsorgans och i synnerhet handelsdepartementets ställning och uppgifter i hithörande frågor. Från de synpunkter, som här ovan hävdats, kan denna invändning icke godkännas såsom berättigad.

I en av chefen för speciella handelsavdelningen upprättad, här såsom bilaga C. bifogad promemoria har redogörelse lämnats för den praxis vidkommande traktatärendenas handläggning, som i avseende å arbetsfördelningen mellan utrikesdepartementet och handelsdepartementet så småningom utbildats. Den gränsreglering, som sålunda kommit till stånd, kan visserligen på enskilda punkter bli föremål för jämkningar, men torde i stort sett väl svara mot de båda departementens organisation samt allmänna inriktning och särskilda uppgifter. Mot lämpligheten av den nuvarande arbetsfördelningen mellan utrikesdepartementet och den inre förvaltningen torde icke någon befogad erinran kunna göras.

I de direktiv, som meddelats för de sakkunnigas utredningsuppdrag, ingår icke heller att söka åstadkomma en ny gränsdragning mellan utrikesdepartementet och de inre förvaltningsorganen, utan problemet är begränsat till spørsmålet om utrikesdepartementets organisation i föreliggande avseende. Meningen är sålunda icke att i något avseende rubba de nuvarande gränserna för utrikesdepartementets verksamhetsområde. Vad det gäller är att överväga, på vad sätt den till detta departement hörande behandlingen av handelstraktatärendena lämpligen bör ordnas för bästa möjliga tillgodoseende av kommersiella synpunkter. Den självklara omständigheten, att den förberedande traktatberedningen bör omhändervivas av de inre näringsmyndigheterna, förminskar för ingen del behovet av kommersiellt insiktsfull ledning även på det sista och avgörande stadiet av traktatbehandlingen, och påståendet att denna synpunkts tillgodoseende skulle innebära en dubbling av den föregående handläggningen saknar därför fog.

Det är från denna utgångspunkt problemet i det föregående blivit behandlat, och resultatet har blivit, att utrikesdepartementet — alldeles oavsett hur den inre förvaltningen är organiserad — har ett oavvisligt behov av en självständig handelsavdelning under sakkunnig ledning, och att handelstraktatärendena liksom övriga handelspolitiska och utrikeskommersiella frågor böra sammanföras till gemensam handläggning på denna avdelning under nära samarbete med departementets övriga instanser.

Från politiska avdelningen böra alltså till handelsavdelningen överföras samtliga ärenden av handelspolitisk natur, i första hand handels- och sjöfartsavtal samt vidare avtal rörande finanspolitiska frågor, såsom skatter, tullar och acciser, avtal rörande mynt, mått, mål och vikt, överenskommelser rörande kommunikationsväsendet ävensom frågor om Sveriges deltagande i ekonomiska konferenser och kongresser. I samband därmed böra jämväl i övrigt bestämmelserna i instruktionen för utrikesdepartementet jämkas, i syfte att på alla punkter genomföra en ärendesfördelning efter frågnas realinnebörd.

Utrikesdepartementets personalbehov samt personalens fördelning på avdelningar och byråer.

När det gäller att bedöma personalbehovet inom utrikesdepartementet böra till en början beaktas vissa särskilda omständigheter, som utesluta varje direkt jämförelse med andra statsdepartement.

Vart och ett av de övriga departementen har, i Sverige liksom annorstädes, schematiskt sett att handlägga vissa bestämda grupper av ärenden, hänförande

sig till viss huvudgren av den statliga verksamheten. Arbetsfältet är med andra ord mer eller mindre klart avgränsat med hänsyn till ärendenas art och sakliga innebörd. Inom detta område omhänderhar vederbörande departement ärendenas slutliga beredning före föredragningen och avgörandet inför högsta regeringsmyndigheten. Enligt den för Sverige säregna, historiskt givna förvaltningsorganisationen är därvid departementens behandling av frågorna av övervägande formell natur, medan den sakliga beredningen väsentligen omhänderhaves av de under departementen hörande centrala ämbetsverken. Detta system medför, att departementen kunna vara och äro utrustade med en jämförelsevis fåtalig personal, vilket givetvis icke vore tillfyllest, om de centrala ämbetsverkens ärendesbehandling i stället försigginge inom departementen.

Utrikesdepartementet intager ensamt bland departementen i nu nämnda hänseenden en särställning. Dess ämbetsområde är icke alltefter frågornas sakliga innebörd begränsat till jämförelsevis få ärendesgrupper, utan dit höra över huvud taget alla frågor, som i ena eller andra avseendet röra vårt förhållande till utlandet. Principiellt sett gripa därför utrikesdepartementets uppgifter över samtliga områden av statsförvaltningen. Men inom detta vidsträckta arbetsfält är å andra sidan ärendesbehandlingen till väsentlig del av annan art än inom Kungl. Maj:ts kansli i övrigt. Beredningen av frågor för avgörande inför Kungl. Maj:t — som för andra departement är huvudsaken — förekommer för utrikesdepartementets del endast i jämförelsevis ringa omfattning, nämligen allenast i ärenden, där departementet är så att säga slutmyndighet, alltså särskilt i vissa politiska spörsmål samt givetvis i frågor som röra utrikesförvaltningens egna administrativa förhållanden. I övrigt är departementets uppgift till huvudsaklig del att leda beskickningarnas och konsulatens arbete och att förmedla förbindelsen mellan dessa organ, å ena, samt fackmyndigheterna ävensom samhälls- och näringslivets representanter i hemlandet, å andra sidan. Härvid har utrikesdepartementet icke såsom andra departement några underlydande centrala ämbetsverk till sitt förfogande.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter — arbetsuppgifternas mångskiftande beskaffenhet, verksamhetsområdets vidsträckta omfattning och frånvaron av underlydande centrala ämbetsverk — kräves uppenbarligen att i utrikesdepartementet finnes anställt ett i förhållande till andra departement jämförelsevis stort antal tjänstemän i högre och lägre grad.

Till behovet av en jämförelsevis stark personalutrustning inom utrikesdepartementet bidrager ytterligare ett betydelsefullt förhållande. För att möjliggöra en allsidig utbildning för utrikestjänsten — särskilt numera sedan den förutvarande dualismen i fråga om rekrytering och utbildning mellan en diplomatisk och en konsulär tjänstemannakår avskaffats — har, såsom ovan påpekats, principiellt fastslagits, att de yngre tjänstemännen skola med lämpliga tids mellanrum förflyttas mellan beskickningar och konsulat samt omväxlande därmed tjänstgöra inom utrikesdepartementet på dess olika avdelningar. Ifrågasvarande anordning är obestriddigen ur organisatorisk synpunkt riktig och har tvivelsutan väsentligen bidragit till den märkbara förbättring i avseende å personalens utbildning, som på senare tid inträtt. Men denna nödvändiga cirkulation medför givetvis, att — bortsett från ett fåtal befattningar, där på grund av särskilda skäl större permanens förefinnes — posterna inom utrikesdepartementet byta innehavare i en utsträckning, vartill motsvarighet saknas inom den inre förvaltningen. Att den rutin och erfarenhet inom visst specialområde, som vinnes genom mångårig tjänstgöring på samma plats, därför icke kan, särskilt beträffande sekreterare- och attachégraderna, stå utrikesdepartementet till buds i samma omfattning som övriga ämbetsmyndigheter, torde ligga i öppen dag. Härtill kommer, att på grund av dessa relativt täta personalbyten inom utrikesdepartementet de högre befattningshavarnes, framför allt avdel-

ningschefernas, tid och krafter i betydligt större utsträckning än eljest skulle vara nödigt, måste tagas i anspråk för den yngre personalens handledning och utbildning, vilket uppenbarligen medför en avsevärd ökning i nämnda chefers arbetsbörda.

Vid bedömandet av personalbehovet i utrikesdepartementet bör vidare ej lämnas ur sikte att, särskilt med hänsyn till avsaknaden av underordnad diplomatisk personal vid vissa beskickningar i utlandet, departementets tjänstemän i ej ringa utsträckning måste anlitas för vikariatsförordnanden under vederbörande ministrars semestrar. Slutligen är att märka, att departementets arbetskrafter kontinuerligt tagas i anspråk för särskilda uppdrag i utlandet, nämligen dels vid Nationernas förbunds ordinarie möten och under förbundets auspicier tid efter annan anordnade specialkonferenser, dels ock vid de talrika mellanfolkliga sammankomster och förhandlingar på olika områden, i vilka Sverige har att deltaga. I betraktande av framför allt befattningen med berörda internationella underhandlingar av olika slag måste man nödvändigtvis räkna med att icke blott vissa av tjänstemännen i högre grad utan även sådan underordnad personal, som anlitas för sekreterarehjälp, under avsevärda tider årligen äro frånvarande från departementet.

Utrikesdepartementets nuvarande personalutrustning har i huvudsak bestämts i samband med de åren 1919 och 1921 genomförda organisationsändringarna. På grundval av förslag av 1923 års besparingskommitté beslötos därefter vid 1924 års riksdag vissa reduktioner, varigenom å övergångsstat överfördes byråchefsbefattningen å den till personal- och administrativa avdelningen hörande byrån för utländska studieresor, passärenden m. m., en förste legationssekreterare-tjänst å politiska och handelspolitiska avdelningen samt en förste arkivarie- och en andre arkivariebefattning å arkivet. I sammanhang med den granskning, vilken Kungl. Maj:ts kansli vid 1926 års riksdag underkastades, vidtoges en del ytterligare minskningar i avseende å departementets personal. Sålunda sattes då chefsbefattningen å arkivet, ävensom en byråsekreterare-tjänst å rättsavdelningen på övergångsstat. Samtidigt verkställdes en noggrann undersökning av departementets behov av underordnad personal, skrivbiträden och expeditivsvakter, som inskränktes till vad som under föreliggande omständigheter ansågs oundgängligen erforderligt.

Härav framgår, att personalbehovet för utrikesdepartementet under de senaste fyra åren redan två gånger varit föremål för undersökning i indragnings- och besparingssyfte. Vid sådant förhållande lärer det knappast kunna vara att förvänta, att nu några mer avsevärda ytterligare inskränkningar skola vara att föreslå.

Politiska avdelningen. Den nuvarande politiska och handelspolitiska avdelningen är organiserad på fyra byråer, därav en pressbyrå. Denna byrå, som synes böra utbrytas ur avdelningen och ställas direkt under kabinettssekreteraren, skall nedan vidare behandlas.

Arbetsområdet för övriga tre byråer av ifrågavarande avdelning är enligt nuvarande organisationsplan uppdelat efter den s. k. geografiska principen, så att ärenden berörande vissa angivna länder behandlas å en byrå, ärenden rörande andra länder å en annan byrå o. s. v. I stort sett hava till första byrån hänförts skandinaviska och germanska länder, till andra byrån anglosachsiska och till tredje byrån romanska länder. Anordningen har motiverats med önskvärdheten av att på de olika byråerna ärendena skola behandlas av personal, som besitter särskilda kunskaper beträffande det land eller den grupp av länder vidkommande ärende rör. Ändamålet har alltså varit att åstadkomma en efter länder genomförd specialisering av arbetet å avdelningen.

Den geografiska principen såsom grundval för ärendesfördelningen har emellertid visat sig vara behäftad med påtagliga olägenheter. Ärenden av sakligt

samma art handläggas på olika ställen inom samma avdelning, och detta medför, bland annat, såväl risk för olikformig behandling som ock den nackdelen att erfarenheter, som inom en byrå vunnits vid behandlingen av en viss grupp av ärenden, ej omedelbart kommit en annan byrå till godo.

Av dessa skäl har man ock under de gångna åren sett sig föranledd att i viss utsträckning faktiskt frångå den geografiska principen såsom grund för ärendesfördelningen och i stället övergå till en uppdelning, enligt vilken ärendena med hänsyn till sin realinnebörd koncentrerats till viss tjänsteman oavsett vilket land de närmast beröra. Under de sakkunnigas överläggningar har man ock varit ense om att övervägande skäl tala för en övergång till en byråindelning, grundad på ärendenas sakliga art. Från de utgångspunkter, som av mig i det föregående hävdats, är en indelningsgrund efter dessa linjer också för politiska avdelningens del självfallen, så mycket mer som enligt mitt förslag de handelspolitiska ärendena skulle helt överföras till handelsavdelningen, inom vilken en indelning efter den geografiska principen icke ens torde böra ifrågasättas.

En överflyttning, på sätt ovan förordats, av traktatärendena liksom över huvud taget de frågor av handelspolitisk natur, som nu tillhöra politiska avdelningen, till handelsavdelningen, bör i organisatoriskt hänseende medföra, att en byrå med därtill hörande byråchef och förste legationssekreterare eller vice konsul överföres från förstnämnda till sistberörda avdelning.

Genom de handelspolitiska ärendenas, särskilt traktatfrågornas bortflyttande från politiska avdelningen kommer givetvis avdelningschefens arbetsböda att i avsevärd mån lättas. Avdelningschefen beredes därigenom tillfälle att i betydligt större omfattning än nu är fallet ägna sig åt de allmänt politiska uppgifterna. Med hänsyn härtill skulle kunna ifrågasättas att indraga en av återstående två byråchefsbefattningar, eventuellt i utbyte mot en tjänst i lägre grad. Bortsett från den stora arbetsböda, som alltjämt skulle komma att åvila avdelningen, kan emellertid häremot anmärkas, att ett starkt behov av kvalificerad arbetskraft föreligger för de politiska ärendenas skötsel. De frågor det gäller att handlägga äro ofta av invecklad och ömtålig natur, vartill kommer, att tjänstemännen å avdelningen i stor utsträckning måste tagas i anspråk såväl vid vikariatsförordnanden och för särskilda uppdrag inom departementet som ock utom departementet, framför allt för tekniskt biträde, sekreterarehjälp m. m. vid förbundsförsamlingarna i Genève samt vid de specialkonferenser av politisk art, som därstädes anordnas och där Sverige är representerat. På grund härav anser jag mig icke kunna förorda indragning av någon byråchefsbefattning å politiska avdelningen.

På utrikesdepartementets stat äro för närvarande uppförda en förste legationssekreterare eller vicekonsul, tjänstgörande hos utrikesministern, och en byråsekreterare, tjänstgörande hos kabinettssekreteraren. På grund av den inom departementet rådande knappheten på arbetskraft inom ifrågavarande tjänstegrader hava under senare år åtminstone endera av nämnda befattningshavare plägat tjänstgöra å någon av departementets avdelningar, i allmänhet å politiska avdelningen. Skäl synas med hänsyn härtill föreligga att i staten överföra den ene av förevarande befattningshavare, förslagsvis byråsekreteraren, till politiska avdelningen.

Efter vidtagandet av dessa organisationsändringar skulle politiska avdelningen bliva indelad på två byråer, den ena med en byråchef och en förste legationssekreterare eller vicekonsul, den andra med en byråchef och en byråsekreterare. På förstnämnda byrå torde böra handläggas ärenden rörande Nationernas förbund och Fasta domstolen, på den senare byrån det löpande arbetet å avdelningen, däribland informationsarbetet på det politiska området. Huru övriga ärenden böra fördelas mellan byråerna synes lämpligen ej böra i instruktionen fastslås utan torde böra avgöras genom beslut av departements-

chefen, varigenom arbetet på smidigaste sätt synes kunna anpassas efter förefintliga arbetskrafter och omständigheterna i övrigt vid varje särskild tidpunkt.

Till politiska avdelningen hör för närvarande också en förste legationssekreterare å övergångsstat. Anmärkas må, att denne befattningshavare så gott som uteslutande är sysselsatt med översättningsarbete för samtliga avdelningars räkning, och att hans arbetskraft sålunda icke är att påräkna för det vanliga departementsarbetet.

Handelsavdelningen. Personaluppsättningen å speciella handelsavdelningen utgöres för närvarande av, förutom avdelningschefen, en förste legationssekreterare eller vicekonsul och en byråsekreterare. Enligt det ovan framlagda förslaget skulle, samtidigt med traktatärendena, från politiska avdelningen dit överföras en byråchef och en förste legationssekreterare.

Efter denna organisationsändring skulle handelsavdelningen bliva organiserad å två byråer, nämligen en traktatbyrå för traktatfrågor och andra handelspolitiska spörsmål med en byråchef såsom chef och en förste legationssekreterare eller vicekonsul samt en informationsbyrå för informations- och övriga ärenden, över vilken avdelningschefen skulle hava det direkta överinseendet, och där dessutom skulle tjänstgöra en förste legationssekreterare eller vicekonsul och en byråsekreterare.

Personal- och administrativa avdelningen. Ifrågavarande avdelning är för närvarande indelad på två byråer, nämligen personal- och räkenskapsbyrån (personalbyrån) samt byrån för utländska studieresor, passärenden m. m. (ceremonibyrån), envar under sin särskilda byråchef. Av dessa byråchefsbefattningar har den å sistnämnda byrå genom 1924 års riksdags beslut förts å övergångsstat. Befattningen uppehålls emellertid alltjämt av den person, som tjänstgjort därstädes alltsedan tillkomsten av 1919 års organisation.

Chefen för ceremonibyrån har att, i stor utsträckning på eget ansvar, handlägga ett betydande antal ärenden av speciell art, av vilka åtskilliga dessutom äro av grannliga natur. Med hänsyn härtill och till avdelningschefens omfattande arbetsbörda, som svårigen skulle medgiva ett överförande direkt å honom av nyssnämnda uppgifter, har jag under den tid av nära ett år, varunder jag efter 1924 års organisationsbeslut utövat chefskapet för personalavdelningen, kommit till den bestämda uppfattningen, att ifrågavarande byråchefstjänst jämväl för framtiden är oundgängligen erforderlig. Det arbete, som faller å personalbyrån, står däremot i hela sin utsträckning redan nu under avdelningschefens omedelbara ledning och överinseende. Vid sådant förhållande, och då med hänsyn härtill byråchefens självständiga ärendeshandläggning är relativt ringa, torde sistberörda byråchefstjänst kunna undvaras.

Byråchefsbefattningen å ceremonibyrån synes fördenskull böra återföras till ordinarie stat, medan motsvarande befattning å personalbyrån bör kunna utgå från samma stat. Detta skulle innebära, att, så snart nuvarande innehavare av sistnämnda befattning lämpligen kan flyttas till annan tjänst, befattningen bortfaller, vilket medför en årlig besparing för statsverket av omkring 12,000 kronor.

Pressbyrån. Denna byrå, som för närvarande organisatoriskt tillhör politiska och handelspolitiska avdelningen, har till uppgift att omhänderhava utrikesdepartementets förbindelser med den in- och utländska pressen. Byrån och närmast dess chef ha sålunda att förmedla alla departementets upplysningar och meddelanden till tidningarna antingen direkt eller genom anlitande av förefintliga telegram- och nyhetsbyråer samt att därvid välja den form och det spridningssätt, som för varje fall kan vara lämpligast. Med hänsyn

till arbetets art är det av vikt att pressbyråchefen står i nära personlig kontakt med ledande pressmän av olika läger och åsiktsriktningar. Byrån har vidare att fortlöpande hålla utrikesledningen underrättad om vad som förekommer av intresse i såväl svenska som utländska tidningar och att förse departementets olika avdelningar med aktuellt pressmaterial. För dessa ändamål måste svenska tidningar och ledande utländska pressorgan dagligen läsas samt översikter och sammanställningar verkställas. Såsom informationsförmedlare och förbindelseleder med utlandets press äro i vissa huvudstäder anställda särskilda pressombud, vilka sortera under pressbyråchefen och från honom mottaga anvisningar och instruktioner. På byrån ankommer vidare bland annat att informera våra beskickningar och konsulat rörande regeringsåtgärder och riksdagsbeslut på den inre politikens område av betydelse för utlandet.

Av denna redogörelse torde framgå, att, även om pressbyråns viktigaste åligganden falla inom det politiska området, dess verksamhet likväl sträcker sig över utrikesdepartementets hela arbetsfält, och att byrån måste stå i ständigt direkt samarbete med departementets samtliga avdelningar. Denna särställning synes lämpligen böra komma till uttryck rent organisatoriskt, såsom fallet är inom vissa främmande utrikesministerier. Pressbyrån torde följaktligen böra lösgöras från den politiska och handelspolitiska avdelningen och — i likhet med departementets arkiv — direkt underställas kabinettssekreteraren.

Utrikesdepartementet i övrigt. Med avseende å personalutrustningen på rättsavdelningen och arkivet föreslås icke någon förändring.

Sammanfattning och förslag.

1918 års organisationsakkunniga framhöllo i sitt betänkande angående utrikesdepartementet, att de ekonomiska intressena i allt högre grad trängt sig i förgrunden vid förbindelserna länderna emellan, samt att inom politiken ekonomiska moment visat sig ingå som betydelsefulla faktorer även i frågor, som förut betraktats såsom rent politiska. De sakkunniga drogo härav den slutsatsen, att för framtiden handläggningen av ekonomiska och kommersiella ärenden inom utrikesdepartementet borde sammanföras på en och samma avdelning.

Uttalandet om det nära samband, som råder mellan politik och ekonomi, äger obestriddligen allttjämt giltighet, men den därav dragna slutsatsen, att politiska och ekonomiska frågor böra sammanföras på en avdelning, kan uppenbarligen gälla endast under förutsättning, att ärendena icke äro flera till antalet och mer olikartade till innehållet än att en och samma person rimligtvis kan äga erforderlig kompetens och nödig tid att omhänderhava den omedelbara ledningen av dem samtliga.

Nämnda förutsättning läser emellertid icke vara för handen. De allmänt politiska frågorna hava på de senaste åren särskilt på grund av tillkomsten av Nationernas förbund fått en omfattning och betydelse även för vårt lands vidkommande, som 1918 års sakkunniga knappast torde hava räknat med. Samtidigt hava utrikesdepartementets uppgifter på det ekonomiska området erhållit en högst betydande omfattning. Ett sammanförande av de politiska och kommersiella ärendena under en gemensam avdelningschef skulle därför medföra en arbetsbörda, som säkerligen överstege en mans arbetsförmåga. Härtill kommer, att handläggningen av de båda ärendesgrupperna kräver väsentligen olika personliga betingelser och kvalifikationer.

Under sådana omständigheter skulle en organisation, enligt vilken samtliga politiska och kommersiella ärenden lades under samma avdelning, icke kunna leda till annat, än att chefen för den gemensamma avdelningen skulle tvingas att ersätta endera av sina huvuduppgifter. Att det därvid bleve handelsärendena, som finge komma i andra rummet, torde icke vara tvivel underkastat. En sådan utveckling vore synnerligen olycklig.

Härvid bör uppmärksammas, att under nuvarande förhållanden utrikesförvaltningens kvantitativt största arbetsfält ligger på det ekonomiska och kommersiella området. Flertalet av våra utlandsorgan, däribland så gott som hela den omfattande utomeuropeiska representationen, har just sitt främsta berättigande såsom stödjepunkter för vår utrikeshandel och sjöfart. För att utrikesförvaltningen — såsom i våra dagar från alla håll framhålles såsom önskvärdt — skall bliva i allt högre grad skickad att motsvara de krav som ur näringslivets synpunkt ställas å densamma, är det av avgörande betydelse, att inom utrikesdepartementet finnes ett organ, som har till sin huvuduppgift att just i dessa frågor utgöra en verklig ledning och ett sammanhållande centrum för beskickningarnas och konsulatens arbete. Detta är nödvändigt också för hela inriktningen av utrikestjänsten och icke minst för utbildningen av den yngre personalen, som vid den grundläggande tjänstgöringen i hemlandet, d. v. s. i utrikesdepartementet, måste erhålla handledning och träning för sin blivande verksamhet med kommersiella frågor. Slutligen bör beaktas angelägenheten av att handelstraktatärendena vid sin behandling inom utrikesdepartementet komma under den speciellt sakkunniga ledning och tillerkännas den självständiga ställning, som i nuvarande tidsläge svarar mot deras stora praktiska betydelse.

För att handelsärendena skola erhålla den plats inom utrikesförvaltningens arbetsprogram, som deras vikt sålunda kräver, måste de hava en självständig företrädare inom departementet med samma ställning som de avdelningschefer, vilka hava att inom den gemensamma organisationens ram svara för övriga två huvudgrupper av ärenden, de politiska och de juridiska. Det bör vara ett berättigat krav från näringslivets sida att handelsärendenas skötsel inom utrikesdepartementet skall handhavas av en person, som hunnit förvärva nödig förtrogenhet med vårt ekonomiska liv, en skolad allmän erfarenhet och ett övat omdöme, och som har den position i departementet, att han förmår att göra sig gällande.

Om följaktligen de politiska ärendena och handelsärendena böra hava var sin egen avdelning inom utrikesdepartementet, innebär detta för ingen del, att sammanhållningen och enhetligheten i ärendesbehandlingen skulle äventyras. Därför svarar — förutom den dagliga samverkan mellan avdelningscheferna — departementets gemensamma ledning, departementschefen och kabinettssekreteraren, av vilka den senare just har till sin främsta uppgift att sörja för full effektivitet och samstämmighet i departementets arbete genom att deltaga i och leda behandlingen av alla viktigare ärenden samt att vaka över arbetsfördelningen och samarbetet mellan avdelningarna.

Vad särskilt angår handelstraktatärendenas förläggning till handelsavdelningen må framhållas,

att genom en dylik förläggning traktatärendena skulle föras in i sitt naturliga sammanhang som ett led i den avdelnings verksamhet, som över huvud taget har att handlägga kommersiella uppgifter,

att traktatberedningen därigenom skulle tillgodogöras den speciella, kommersiellt betonade fackkunskap och arbetsmetod, som vinnes och underhålles endast genom ett fortlöpande arbete med kommersiella spörsmål och genom den ständiga kontakten med näringsmyndigheterna och näringslivet,

att denna fackkunskap är av största betydelse i varje skede av ett traktat-

ärendes handläggning och ej minst i det, som faller under utrikesdepartementet,

att genom att hänföras till handelsavdelningen traktatberedningen skulle komma i centrum av avdelningschefens verksamhet, vilket är så mycket betydelsefullare, som traktatfrågorna med hänsyn till sin vikt och ofta komplicerade beskaffenhet i särskilt framträdande grad kräva oavlätlig uppmärksamhet och ingående studium,

att däremot med traktatärendenas förläggning till politiska avdelningen, vars huvudsakliga verksamhet är inriktad på allmänt politiska uppgifter, den risken ligger nära till hands, att traktatärendena mera bleve skjutna åt sidan,

att genom traktatärendenas överflyttande till handelsavdelningen chefen för politiska avdelningen skulle få ökade möjligheter att ägna tid och krafter åt de i våra dagar även för Sveriges del så viktiga politiska ärendena,

att av dessa skäl tyngdpunkten i utrikesdepartementets beredning av traktatfrågor bör, under nära samarbete med övriga avdelningar, särskilt den politiska, ligga på handelsavdelningen, vars chef bör utbildas till traktatspecialist och bliva den sammanhållande kraften i traktatarbetet,

att, vad själva traktatförhandlingarna angår, chefen för handelsavdelningen, hos vilken handläggningen av alla handelspolitiska frågor skulle sammanföras, bör vara väl skickad att deltaga i dylika förhandlingar, vid vilka dock givetvis även den formella och tekniska skolning och rutin på det politiska området, varöver utrikesdepartementet må förfoga, i all erforderlig utsträckning bör tagas i anspråk,

samt att av traktatärendenas överflyttande till handelsavdelningen skulle följa en naturligare arbetsfördelning och en klarare gränsdragning mellan utrikesdepartementets avdelningar.

Vad angår den framförda invändningen, att spørsmålet om ordningen för de handelspolitiska frågornas och särskilt handelstraktatärendenas handläggning inom utrikesdepartementet borde vara beroende av sättet för dessa frågars beredning inom den inre förvaltningen, varvid i synnerhet handelsdepartementets ställning och uppgifter i hithörande frågor böra beaktas, må erinras,

att den gränsreglering, som under de gångna åren kommit till stånd mellan utrikes- och handelsdepartementen, i stort sett torde väl svara mot de båda departementens organisation samt allmänna inriktning och särskilda uppgifter,

att mot lämpligheten av den nuvarande arbetsfördelningen mellan utrikesdepartementet och den inre förvaltningen någon befogad invändning icke torde kunna göras,

att enligt direktiven för de sakkunniges uppdrag meningen icke heller är att i något avseende rubba de nuvarande gränserna för utrikesdepartementets verksamhetsområde, utan att vad det här gäller är att överväga, på vad sätt den till detta departement hörande behandlingen av traktatärendena lämpligen bör ordnas för bästa möjliga tillgodoseende av kommersiella synpunkter,

samt att den omständigheten, att traktatärendena även i det sista och avgörande skedet böra stå under kommersiellt sakkunnig ledning, icke rimligtvis kan innebära en dubbling av den behandling dessa frågor fått på det föregående stadiet.

Den nuvarande splittringen mellan två avdelningar i fråga om de handelspolitiska ärendenas handläggning bör sålunda upphöra, och den ökade enhetlighet och koncentration på detta område, som utrikesministern i sina direktiv till de sakkunniga framhållit som önskvärd, bör vinnas därigenom, att traktatärendena överflyttas från politiska avdelningen till handelsavdelningen, å vilken sålunda behandlingen av samtliga handelsärenden skulle samlas.

Mot traktatärendenas avskiljande från politiska avdelningen har slutligen

invänts, att den organisation av utrikesdepartementet, som tillkom år 1906 och ägde bestånd till år 1919, vilade på grundsatsen om en skild behandling av politiska ärenden och handelstraktatärenden, men att denna organisation, som blivit prövad såväl under fredliga förhållanden som under världskriget, förklarats olämplig av 1918 års sakkunniga, till vilken ståndpunkt statsmakterna år 1919 anslutit sig.

Häremot må erinras,

att över huvud taget den nuvarande organisationen icke — vare sig sådan den nu är eller med de jämkningar, som ovan förordats — rimligtvis bör jämföras med 1906 års organisation, som på ett flertal punkter led av uppenbara svagheter och bland annat helt saknade särskild politisk avdelning,

att de påstådda olägenheterna av den skilda behandlingen av politiska ärenden och handelstraktatärenden sålunda i varje fall icke kan återföras på någon förefintlig dualism mellan en politisk avdelning och en handelsavdelning,

att under fredsåren 1906—1914 — bortsett från handelstraktaten med Tyskland, som behandlades av särskilda delegerade — inga handelsavtal av någon större betydelse avslötos (endast avtal med Serbien, Rumänien, Kina och Japan),

att under krigsåren de större handelsavtalsförhandlingarna merendels sköttes av särskilda förhandlare och de löpande handelspolitiska frågorna till väsentlig del ombestyrdes av ett speciellt för ändamålet tillkommet organ utanför utrikesdepartementet,

att emellertid den av 1918 års sakkunniga anförda argumenteringen avsåg samtliga politiska och kommersiella ärendens — icke endast de politiska ärendenas och traktatärendenas — sammanförande på en gemensam avdelning,

att en organisation av utrikesdepartementet av denna art dock icke sedermera genomförts,

samt att med nuvarande omfattning av politiska och kommersiella ärenden en dylik organisation över huvud taget icke skulle kunna fungera på ett tillfredsställande sätt.

Traktatärendenas överflyttande från politiska avdelningen till handelsavdelningen bör medföra, att en av förstnämnda avdelnings byråer överföres till sistberörda avdelning. Den till politiska avdelningen hörande särskilda pressbyråen, som redan för närvarande faktiskt intager en självständig ställning, synes vidare böra utbrytas och ställas direkt under kabinettssekreteraren. Slutligen bör den i nuvarande organisation genomförda s. k. geografiska principen för ärendesfördelningen å politiska avdelningen bortfalla och ersättas med en inledning efter ärendenas realinnebörd.

På grund av vad sålunda anförts får jag förorda, att utrikesdepartementet, under en kabinettssekreterare såsom departementschefens närmaste man, organiseras på fyra avdelningar å ordinarie stat med två byråer på varje avdelning samt vid sidan av avdelningarna en pressbyrå och arkivet, allt enligt nedanstående organisationsplan (befattningar å övergångsstat uteslutna).

Kabinettssekreteraren A 3.

Politiska avdelningen.

1 avdelningschef A 2.

*Byrån för Nationernas förbunds-
ärenden m. m.*

*Byrån för andra politiska
ärenden.*

1 byråchef B 30

1 byråchef B 30

1 förste sekreterare B 26

1 andre sekreterare B 21

Handelsavdelningen.

1 avdelningschef A 2.

Traktatbyrån.

Informationsbyrån.

(direkt under avdelningschefen).

1 byråchef B 30

1 förste sekreterare B 26

1 förste sekreterare B 26

1 andre sekreterare B 21

Rättsavdelningen.

1 avdelningschef A 2.

Juridiska byrån.

Arvs- och ersättningsbyrån.

1 byråchef B 30

1 byråchef B 30

1 förste sekreterare B 26

1 andre sekreterare B 21

Personal- och administrativa avdelningen.

1 avdelningschef A 2.

Personalbyrån.

*Byrån för utländska studieresor,
passärenden m. m.*

(direkt under avdelningschefen).

1 förste sekreterare B 26

1 byråchef B 30

1 kamrerare B 26

1 andre sekreterare B 21

1 andre sekreterare B 21

Vid sidan av avdelningarna.

Pressbyrån.

Arkivet.

1 byråchef B 30

1 förste arkivarie B 24

1 förste sekreterare B 26

1 andre arkivarie B 21

1 andre sekreterare B 21

Utrikesministerns sekreterare.

1 förste sekreterare B 26

I förestående organisationsplan hava de från den yttre utrikesförvaltningen hämtade diplomatiska eller konsulära titlarna för vissa befattningshavare i lönegraderna B 30, B 26 och B 21 uteslutits, och såsom lämpligt synes vara utbytt mot byråchef (B 30), förste sekreterare (B 26) och andre sekreterare (B 21).

Genom den föreslagna organisationen vinnes obestriddigen, såsom framgår av en jämförelse med den under bilaga A återgivna uppställningen rörande utrikesdepartementets nuvarande organisation, en väsentligen större balans i personalfördelningen mellan departementets olika underavdelningar.

Stockholm den 27 december 1927.

Utrikesdepartementets nuvarande organisation.

(Befattningar å övergångsstat uteslutna.)

A. Ordinarie stat.

Kabinettssekreteraren A 3.

Politiska och handelspolitiska avdelningen.

1 avdelningschef A 2.

I Byrån.

1 byråchef . B 30

II Byrån.

1 byråchef . B 30
1 förste lega-
tionssekre-
terare eller
vicekonsul B 26

III Byrån.

1 byråchef . B 30
1 förste lega-
tionssekre-
terare eller
vicekonsul B 26

Pressbyrån.

1 byråchef . B 30
1 förste lega-
tionssekre-
terare eller
vicekonsul B 26
1 byråsekre-
terare . . . B 21

Rättsavdelningen.

1 avdelningschef A 2.

Juridiska byrån.

1 byråchef B 30
1 förste legationssekreterare el-
ler vicekonsul B 26

Arvs- och ersättningsbyrån.

1 byråchef B 30
1 byråsekreterare B 21

Personal- och administrativa avdelningen.

1 avdelningschef A 2.

Personalbyrån.

1 byråchef B 30
1 förste legationssekreterare el-
ler vicekonsul B 26
1 kamrerare B 26
1 byråsekreterare B 21

Byrån för utländska studieresor, passärenden m. m.

(direkt under avdelningschefen).

1 byråsekreterare B 21

Vid sidan av avdelningarna.

a) Arkivet.

1 förste arkivarie B 24
1 andre arkivarie B 21

b) Utrikesministerns sekreterare:

1 förste legationssekreterare el-
ler vicekonsul B 26

Kabinettssekreterarens sekreterare:

1 byråsekreterare B 21

B. Extra stat.

Speciella handelsavdelningen.

1 avdelningschef A 2
1 förste legationssekreterare el-
ler vicekonsul B 26
1 byråsekreterare B 21

P. M.

angående de handelspolitiska frågornas handläggning inom utrikesdepartementet.

Enligt nu gällande instruktion för utrikesdepartementet handläggas frågor angående handelstraktater av politiska och handelspolitiska avdelningen, under det att den kommersiella informationen och åtskilliga andra handelsärenden tillhöra speciella handelsavdelningens verksamhetsområde. Detta innebär, att de kommersiella frågorna äro splittrade på två avdelningar enligt en i många fall oklar och mindre lämplig gränsdragning. Den kommersiella informationsverksamheten bildar nämligen till en del grundvalen för traktatfrågornas beredning, varjämte de övriga ärenden, som behandlas av handelsavdelningen, i stor utsträckning sammanhånga med tillämpningen av gällande handelstraktater. Det finns med andra ord ett ofrånkomligt samband mellan de handelspolitiska och de övriga kommersiella frågorna.

Å andra sidan föreligger också ett obestriddigt samband mellan traktatfrågorna och de allmänpolitiska frågorna, och det var med utgångspunkt härifrån som riksdagen år 1919 på förslag av den föregående år tillsatta organisationskommittén beslöt att till en avdelning inom departementet sammanföra de politiska och de handelspolitiska ärendena. Detta skedde ingalunda emedan man ansåg, att handelsärendena borde erhålla en mera underordnad ställning inom departementets verksamhet, utan tvärtom för att de kommersiella synpunkterna skulle få större utrymme vid beredningen av utrikespolitiska frågor. Man ansåg sig bäst nå detta syfte genom att förlägga de viktigaste kommersiella frågorna till departementets politiska avdelning och därmed giva handelspolitiken den framskjutna plats, som den numera borde intaga, samt möjliggöra, att de ekonomiska faktorerna i behörig utsträckning finge inverka på landets utrikespolitik. Traktatärendena skulle från sin förutvarande mera periferiska plats flyttas in i själva centrum av departementets arbetsområde.

Detta betraktelsesätt torde böra ses i ljuset av då rådande allmänna förhållanden. Vid denna tidpunkt omedelbart efter världskrigets slut förefanns det onekligen ett alldeles särskilt intimt samband mellan den allmänna politiken och handelspolitiken. De handelsavtal och andra ekonomiska avtal, varom man förhandlade under kriget och tiden därefter, avsågo närmast att trygga folkförsörjningen men medförde också politiska konsekvenser av den allra största betydelse. Vid deras beredning måste de politiska synpunkterna på ett avgörande sätt göra sig gällande, och det var därför på den tiden naturligt, att man betraktade traktatfrågorna såsom frågor av huvudsakligen politisk natur. Denna uppfattning bildar bakgrunden till 1918 års organisationskommittés betänkande, och man tänkte sig tydligen, att liknande förhållanden skulle komma att fortfara, ehuru man samtidigt synes hava räknat med möjligheten att de handelspolitiska momenten i och med den väntade politiska avspänningen skulle växa i betydelse och i varje fall för Sveriges del komma att bliva av större vikt än de rent politiska.

Nu, åtta år senare, är läget emellertid ett annat. Handelspolitikens uppgifter

hava väsentligt förändrats, och i detta avseende anknyter sig utvecklingen nu snarare till förhållandena före världskriget än till tiden omedelbart efter freden. Det gäller nu återigen i första rummet att bereda avsättningsmöjligheter för våra exportvaror, medan de politiskt ömtåliga frågorna om landets förseende med råvaror och livsmedel förlorat sin aktualitet. Traktatfrågorna äro alltjämt äv största betydelse, men de sammanhånga icke längre på samma sätt med de allmänpolitiska frågorna. 1918 års kommitté uttalade bl. a., att sedan de ekonomiska frågorna trätt i första planet och på den yttre liksom på den inre politikens område ekonomiska moment visat sig ingå som betydelsefulla faktorer även i frågor, som förut betraktats såsom rent politiska, det icke kunde vara riktigt att bibehålla en organisation byggd på en artskillnad hos ärendena, vilken utvecklingen tenderade att upphäva. Detta må på sin tid hava varit riktigt, men numera torde det med större fog kunna sägas, att utvecklingen tvärtom tenderar att betona behovet av att en uppdelning av ärendena efter denna artskillnad göres. De handelspolitiska frågorna måste nämligen under nuvarande förhållanden i första rummet bedömas efter sin egenart, och de kräva därför en ingående speciell sakkunskap, skild från den allmänpolitiska expertisen. I de flesta länder hava också under de senaste åren utbildats staber av handelspolitiska experter, vilka för närvarande äro sysselsatta med att uppbygga ett nytt, hela världen omspännande handelspolitiskt system. Detta system framväxer småningom dels genom de handelstraktater, som i snabb följd avlösa varandra, dels, och för den närmaste framtiden sannolikt icke minst betydelsefullt, genom det internationella samarbete på det handelspolitiska området, som främst kommit till uttryck i de allmänna ekonomiska konferenserna. För varje land, som i avsevärd utsträckning deltagit i den internationella handeln, är det sålunda pågående handelspolitiska återuppbyggnadsarbetet av omedelbar betydelse. För Sverige liksom för de flesta andra länder är det därför angeläget icke blott att genom sakkunniga organ oavlåtligt följa den handelspolitiska utvecklingen utan också att organisera statsförvaltningen, närmast alltså utrikesdepartementet, på sådant sätt, att landets intressen i mån av behov kunna bevakas genom ett aktivt och såvitt möjligt auktoritativt deltagande i den internationella handelspolitiken. Härför fordras, vad beträffar de handelspolitiska frågornas beredning, i främsta rummet, att de ställas under speciellt sakkunnig ledning, som i dessa frågors handläggning ser sin förnämsta och väsentliga uppgift. De allmänpolitiska synpunkterna böra naturligtvis alltjämt ägnas allt tillbörligt beaktande, men det torde icke längre vara riktigt att betrakta traktatfrågorna såsom i övervägande grad allmänpolitiska frågor. De handelspolitiska ärendena bilda tillsammans med övriga kommersiella ärenden en huvudgrupp för sig, i väsentliga avseenden skild från alla andra ärendesgrupper.

På grund av dessa ändrade förhållanden synas befogade invändningar kunna göras mot organisationsplanen av år 1919. De allmänpolitiska och de handelspolitiska ärendena utgöra numera som nämnts i många avseenden olikartade arbetsområden. Till följd härav, och då de allmänpolitiska uppgifterna bland annat genom Nationernas förbunds verksamhet alltjämt äro mycket omfattande, kan det befaras, att politiska och handelspolitiska avdelningen är i så hög grad upptagen av dessa uppgifter, att dess verksamhet på det handelspolitiska området måste komma i andra rummet. Den motsatta risken, nämligen att de rent politiska ärendena skulle få stå tillbaka för de handelspolitiska, torde man däremot enligt all erfarenhet icke behöva räkna med. Sammanslagningen av de politiska och de handelspolitiska ärendena kan med andra ord hava fått till följd, att handelspolitiken i stället för att intaga en dominerande ställning inom departementets verksamhet i dess helhet snarare erhållit en markerat underordnad plats.

Det är av intresse att lägga märke till, hurusom dessa farhågor bekräftas av erfarenheten i andra med Sverige jämförbara länder. Detta är exempelvis fallet beträffande Danmark, där år 1921 en nyorganisation av utrikesministeriet efter svenskt mönster genomfördes. Det inrättades en politisk-handelspolitisk avdelning samt en fristående upplysningsbyrå för näringarna, och detta sammanförande av politiska och handelspolitiska ärenden motiverades på samma sätt som motsvarande svenska anordning. Man fann emellertid, att man misräknat sig på resultatet härav, i det att de kommersiella synpunkterna genom denna organisation fått minskat i stället för ökat utrymme, och i år har man återgått till den äldre anordningen med två huvudavdelningar, en ekonomisk-politisk och en juridisk-politisk. På den förra handläggas alla handelspolitiska ärenden samt den kommersiella informationen, på den senare rent politiska ärenden och vissa ärenden, som hittills behandlats på rättsavdelningen. Det framhålles i vederbörande utskottsbetänkande uttryckligen, att denna förändring vidtagits just för att bättre förverkliga de önskemål, som år 1921 föranledde sammanslagningen av de politiska och handelspolitiska avdelningarna.

En motsvarande utveckling har ägt rum i Belgien. Den efter kriget införda gemensamma handläggningen av politiska och kommersiella ärenden har nyligen av liknande skäl som i Danmark förändrats, så att dessa ärenden nu äro uppdelade på två avdelningar, en generaldirektion för politik och en generaldirektion för utrikes handeln.

Ett annat belysande exempel erbjuder Frankrike, vars utrikesdepartement, enligt vad 1918 års kommitté själv framhåller, mest konsekvent organiserats efter de principer, som lågo till grund för den av kommittén föreslagna och därefter genomförda organisationen av det svenska utrikesdepartementet. Utvecklingen i Frankrike har gått därhän, att handläggningen av handelspolitiska ärenden så gott som fullständigt koncentrerats till handelsdepartementet. Detta departement icke blott förbereder handelstraktaterna utan sköter även förhandlingarna och redigerar traktattexterna. De principer för Frankrikes handelspolitik, som tid efter annan fastställts, hava utarbetats inom handelsdepartementet. Till och med frågor rörande landets deltagande i internationella handelspolitiska konferenser handläggas av handelsdepartementet, och i regel är det dess tjänstemän, som fungera såsom förhandlare såväl vid traktatförhandlingar som vid nyssnämnda konferenser. Man kan icke gärna undgå att se denna det franska utrikesdepartementets nästan totala avkoppling från handelspolitiken i belysning av dess organisation, och när denna organisation av 1918 års kommitté angives såsom förebild för den svenska, bör det konstateras, att utvecklingen i Frankrike gått i en riktning, som är stick i stäv motsatt den för Sveriges del åsyftade. Anledningen till att förhållandena i Frankrike gestaltat sig på sådant sätt är tydligen den förut berörda: franska regeringen, som fört en mycket aktiv handelspolitik, har funnit det nödvändigt att hava ständig tillgång till experter på området och har icke kunnat finna sådana bland de med den allmänna utrikespolitiken sysselsatta och på densamma inriktade ämbetsmännen.

Det ovan anförda och icke minst exemplen från utlandet visa på ett förefintligt behov av en efter nuvarande förhållanden bättre anpassad organisation av utrikesdepartementet. Den grundtanke, som var bestämmande vid 1919 års organisation, nämligen att departementet bör så organiseras, att de kommersiella synpunkterna så mycket som möjligt få göra sig gällande, torde alltjämt behålla sin fulla giltighet, men samma skäl, som då åberopades för den dittillsvarande avdelningsindelningens omläggning, d. v. s. just önskemålet att bereda dessa synpunkter ökat utrymme, talar nu för de handelspolitiska ärendenas skiljande från de politiska. Traktatsfrågorna kunna nämligen icke gärna få den sakkunniga och ingående beredning, som de numera erfordra, såvida de

icke handläggas på en avdelning, inom vars verksamhet de utgöra det väsentliga och centrala. Denna ställning kunna de tydligen endast erhålla genom att överflyttas från politiska och handelspolitiska avdelningen till handelsavdelningen.

Teoretiskt taget synes visserligen intet hinder finnas för att de kommersiella frågorna skulle kunna erhålla en tillräckligt framskjuten plats även på förstnämnda avdelning, nämligen om övriga på avdelningen behandlade ärenden i motsvarande grad skötes åt sidan. Därmed bleve emellertid denna avdelning så förändrad, att endast benämningen funnes kvar. Utgår man i fråga om avdelningarnas huvudsakliga inriktning från nuvarande förhållanden, vartill man torde vara nödsakad, om frågan skall kunna sakligt bedömas, synes det icke råda något tvivel om att politiska och handelspolitiska avdelningen ser sin huvuduppgift i handläggningen av de allmänpolitiska frågorna. Detta framgår också av de kvalifikationer, som tillmätas avgörande betydelse vid tillsättandet av chef för denna avdelning. Det fordras av honom i första rummet att hans utbildning och sakkunskap gör honom skickad att leda de politiska frågornas handläggning, och även om man i undantagsfall skulle hava tillgång till en person, som motsvarade såväl dessa krav som de fordringar, vilka böra ställas på ledaren av de kommersiella frågornas beredning, skulle det säkerligen i regel överstiga hans förmåga att med erforderlig grundlighet handlägga den mängd ärenden av dessa båda slag, som förekomma inom departementet. Att de allmänpolitiska ärendena erhålla en företrädesställning på ifrågavarande avdelning torde under sådana förhållanden vara naturligt och oundvikligt.

Det må i detta sammanhang framhållas, att inrättandet av en särskild traktatbyrå på politiska och handelspolitiska avdelningen icke skulle avhjälpa dessa brister. De handelspolitiska frågorna skulle därmed fortfarande erhålla samma underordnade ställning som nu i förhållande till de politiska, varjämte byråchefen åtminstone utåt skulle intaga en alltför litet självständig ställning samt, då en byråchefsbefattning av detta slag icke kan tänkas bliva tillsatt för längre tid och med hänsyn till här ifrågakommande särskilda kvalifikationer, sakna erforderlig sakkunskap. De främsta krav, som böra ställas på handläggningen av hithörande frågor, nämligen att de icke underordnas andra samt att de läggas under tillräckligt auktoritativ och speciellt sakkunnig ledning, skulle sålunda icke fyllas med inrättandet av en sådan byrå, och överhuvud vore därav knappast någon avsevärd ändring av de nuvarande förhållandena att påräkna.

Om traktatfrågorna däremot överflyttades på handelsavdelningen, skulle deras beredning helt naturligt där komma att utgöra den viktigaste uppgiften. Långt ifrån att konkurrera med avdelningens övriga verksamhet skulle traktatfrågornas handläggning stödjas och fördjupas av att de sammanfördes med den kommersiella informationen och övriga handelsärenden. Av chefen för handelsavdelningen bör kunna fordras den nödvändiga sakkunskapen och erfarenheten på det handelspolitiska området, vartill även bidrager, att denna befattning synes kunna tillsättas på längre sikt än som i regel är fallet med befattningar inom utrikesförvaltningen. Såsom avdelningschef intager han också den självständiga och auktoritativa ställning, som under behandlingen av traktatfrågor ofta kan vara av betydelse med hänsyn såväl till den förekommande personliga kontakten med utländska myndigheter som till förbindelserna med intresserade näringskretsar inom landet. I sistnämnda avseende är det just vid traktatfrågornas behandling av särskild vikt att vederbörande myndighet står i fortlöpande och nära kontakt med representanter för näringslivet, närmast med näringsorganisationerna. Upprätthållandet av sådan kontakt åligger redan enligt den nuvarande instruktionen av naturliga skäl chefen för handelsavdelningen. Man bör också kunna utgå från, att han genom sin utbildning och verk-

samhet har större förutsättningar härför än chefen för politiska och handelspolitiska avdelningen, vars inriktning på de diplomatiska och allmänpolitiska uppgifterna i regel knappast torde göra honom lämpad härtill.

En omorganisation efter dessa linjer, vilken alltså åsyftade att giva de kommersiella frågorna en mera självständig plats och möjliggöra en mera saklig beredning, skulle icke i och för sig medföra, att området för utrikesdepartementets handhavande av hithörande frågor bleve utvidgat. Detta kan förtjäna framhållas, då ju traktatfrågorna i viss utsträckning beredas även inom handelsdepartementet, och det alltså skulle kunna befaras, att ett visst dubbelarbete mellan departementen kunde uppkomma. På sätt i en särskild promemoria närmare utförts beröra de båda departementens verksamhet väsentligt olika sidor av traktatfrågorna. Förändringen skulle alltså endast medföra, att de ärenden på det handelspolitiska området, som under alla omständigheter handläggas inom utrikesdepartementet, skulle frigöras från sammankopplingen med frågor inom andra ämnesområden och ställas under sakkunnig ledning. Härmed skulle man också uppnå en mera naturlig anknytning till handelsdepartementets traktatbyrå, vars arbete redan nu är koncentrerat uteslutande på dessa frågor.

Det säger sig självt, att de politiska synpunkterna alltjämt böra få göra sig gällande i den mån så påkallas, oavsett på vilken avdelning ärendena behandlas. I traktatfrågor liksom i många andra frågor bör sålunda politiska avdelningen i all erforderlig utsträckning deltaga i beredningen. Den säkraste garantin för ett sådant samarbete ligger för övrigt givetvis i den gemensamma högsta ledningen av departementet, på vilken det ankommer att tillse, att förekommande ärenden bliva allsidigt belysta.

Slutligen må framhållas att den här ifrågasatta förändringen av departementets organisation skulle kunna ske utan särskilda kostnader, då det ju härvid endast bleve fråga om en omflyttning men icke en utvidgning av departementets arbetsuppgifter.

Stockholm i november 1927.

Christian Günther.

P. M.

**angående utrikesdepartementets andel i handläggningen av
handelstraktatärenden.**

Från och med tidpunkten för inrättandet av handelsdepartementet hava handelstraktatärendena handlagts inom såväl detta departement som utrikesdepartementet. Den praxis, som blivit rådande i avseende på arbetsfördelningen mellan de två departementen, har utbildats i enlighet med deras organisation och allmänna inriktning. I stort sett kan förhållandet uttryckas så, att fastställandet av traktaternas önskade innehåll ankommer på handelsdepartementet, medan genomdrivandet av dessa önskemål, d. v. s. förhandlingarna och vad därmed sammanhänger, åvilar utrikesdepartementet. Härtill kommer den fortlöpande verksamheten för insamling av upplysningsmaterial, vilken faller inom utrikesdepartementets område, i den mån den avser information beträffande förhållanden i utlandet, och inom handelsdepartementets vad angår svenska förhållanden, ävensom frågor rörande tolkning och tillämpning av gällande traktater, vilka senare frågor i de flesta fall behandlas i utrikesdepartementet.

Sett från utrikesdepartementets synvinkel innebär detta ingenting annat, än att traktatfrågorna handläggas i samma ordning som det stora flertalet övriga handelsärenden. Ett handelsärende kommer i regel under behandling i departementet till följd av en begäran om upplysning eller bistånd från svensk myndighet eller enskild person eller till följd av en framställning från någon utländsk beskickning. Vanligen överlämnas framställningen till vederbörande svenska beskickning eller konsulat respektive till det statsdepartement, under vars handläggning frågan hör, för ärendets utredning och angivande av det svar, som bör lämnas på framställningen. Detta svar vidarebefordras därefter genom utrikesdepartementet, och i enklare fall inskränker sig departementets roll till att på dylikt sätt vara förmedlare av frågor och svar. I mera komplicerade fall bearbetas det inkommande materialet till framställningens besvarande inom departementet eller beordras en svensk beskickning att verkställa en démarche enligt direktiv, som utarbetats i departementet. Och i vissa fall slutligen utvidgas departementets verksamhet ytterligare, argument framföres och motargument bemötas, med andra ord arbetet tager form av verkliga förhandlingar.

Traktatfrågorna utgöra en särskild grupp bland handelsärenden av sistnämnda slag. De kräva dels ett sakligt utredningsarbete i och för klarläggande av vad man önskar vinna med traktaterna och vad man är beredd att betala härför, dels förhandlingar för genomförande av den sålunda intagna ståndpunkten. Det förra åligger främst handelsdepartementet, det senare utrikesdepartementet. Härav följer, att det ingalunda behöver förekomma och icke heller förekommer något dubbelarbete de två departementen emellan, vilket förtjänar att framhållas, emedan antydningar i motsatt riktning framkommit under diskussionen i ämnet både i pressen och i riksdagen. Det arbete, som utföres i det ena departementet, är av helt annan art än det som förekommer i det andra. Skillnaden är i själva verket så stor, att en koncentring av hela arbetet till ettdera departementet knappast torde låta sig

göra. Den sakliga utredningen, bestående närmast i bearbetning av statistiskt och övrigt orienterande material, utrönande av de svenska exportnäringarnas önskemål samt bedömande av den större eller mindre betydelse för Sveriges näringsliv av dessa önskemål och av motpartens krav, innefattar till övervägande del uppgifter, som falla utanför ramen för utrikesdepartementets verksamhet. De skulle utan tvivel utföras av andra myndigheter, även om handelsdepartementet icke funnes. Å andra sidan är det uppenbart, att utrikesdepartementets andel i traktatärendenas handläggning, framför allt det ofta under åratals pågående förhandlingsarbetet, icke lämpligen skulle kunna övertagas av handelsdepartementet, något som väl heller icke på allvar har satts i fråga.

Kan det sålunda sägas att de båda departementen vid handläggningen av traktatfrågor röra sig inom olika områden, så är det dock givet att dessa områden beröra varandra. Grunderna för en gränsdragning äro, som av det anförda framgår, givna i och med olikheterna i departementens allmänna inriktning, och man torde lättast bilda sig en uppfattning om hur dessa grunder böra tillämpas genom att följa behandlingen av de typiska traktatfrågorna från deras uppkomst till traktaternas ikraftträdande.

Den grundläggande verksamheten beträffande alla traktatärenden består givetvis i att iakttaga den handelspolitiska utvecklingen i världen samt dess verkningar för det svenska näringslivet, särskilt exportnäringarna och sjöfarten. Redan på detta stadium tillkommer en viktig uppgift utrikesdepartementet, som har att införskaffa material från utlandet för bedömande av handelspolitiken och särskilt traktatpolitiken i främmande länder. Denna uppgift ingår som ett betydelsefullt led i departementets kommersiella informationsverksamhet. I regel fullgöres den genom att beskickningarnas och konsulatens handelspolitiska rapporter översändas till handelsdepartementet, varjämte de i viss utsträckning delgivas även andra myndigheter och enskilda näringsmannanslutningar, som deltaga i det förberedande utredningsarbetet i traktatfrågor. Särskilt betydelsefull i detta avseende är naturligtvis rapportverksamheten rörande främmande länders handelstraktater och de åtgärder i fråga om tullar m. m., som i utlandet vidtagas i direkt traktatpolitiskt syfte. Det säger sig också självt, att rapporterna härom i regel icke böra inskränka sig till blotta insändandet av traktattexter och tullförfattningar, utan ofta kräva redan av rapportörerna en bearbetning, åsyftande att närmare förklara och i sitt sammanhang inställa de åtgärder, som verkställts eller planerats. Däremot torde sådan bearbetning av informationsmaterialet mera sällan komma att äga rum i utrikesdepartementet. Dess uppgift i detta avseende bör vara — utom själva befordringen av rapporterna — att lämna de direktiv till utlandsorganen, som erfordras för att informationen må bli så belysande och fullständig som möjligt. Det inträffar exempelvis ibland, att avslutandet av en för Sverige betydelsefull handelstraktat mellan två främmande länder eller en annan handelspolitisk åtgärd i något större land påkallar inhämtande av upplysningar angående den ståndpunkt, som ett tredje land intager härtill eller till och med en undersökning av möjligheterna för ett visst samarbete med ett tredje land. Härvid åligger det utrikesdepartementet att utöva ledningen av den verksamhet, som bör bedrivas av vederbörande beskickningar, liksom överhuvud organisationen och övervakningen av utlandsorganens hela hithörande informationsverksamhet bör vara en uppgift för utrikesdepartementet.

Det nu berörda förberedelsearbetet är som nämnts, såvitt utrikesdepartementet angår, att betrakta såsom en del av departementets kommersiella informationsverksamhet. De riktlinjer för densamma, som ovan angivits, överensstämma också med de regler, som tillämpas i avseende på sistnämnda verksamhet i övrigt.

Material för bedömning av de svenska exportnäringarnas och sjöfartens tillstånd och behov har handelsdepartementet att införskaffa huvudsakligen från annat håll. I någon mån bidrager utrikesdepartementet genom sin kommersiella information även härtill, men det väsentliga är i detta avseende den direkta kontakten med näringslivets representanter.

Det sålunda erhållna materialet från in- och utlandet bearbetas därefter i handelsdepartementet, och med ledning av detsamma åligger det sagda departement att taga initiativ till en början i frågan om och när traktatförhandlingar böra inledas i de särskilda fallen — vare sig i anledning av ett förslag från någon främmande makt eller utan att sådant förslag föreligger. Därvid måste naturligtvis i många fall även andra synpunkter än de kommersiella beaktas och följaktligen också andra myndigheter deltaga i frågans handläggning. Initiativet bör sålunda närmast ligga hos utrikesdepartementet, därest det är fråga om att inleda förhandlingar om ett handelsavtal under sådana förhållanden, att de rent politiska synpunkterna böra tillmätas större vikt än de kommersiella. Detsamma gäller beträffande avtal, vilkas huvudsakliga betydelse faller inom någon del av utrikesdepartementets verksamhetsområde, t. ex. inrese- och bosättningsrätten, konsulsväsendet o. s. v. I varje fall böra under hela fortgången av traktatärendenas handläggning gemensamma beredningar, så snart anledning härtill uppkommer, äga rum mellan handels- och utrikesdepartementen. Dessa beredningar böra ske i form av personliga överläggningar mellan departementscheferna samt, då så påkallas, föredragningar inför dem av tjänstemän i båda departementen.

Har beslut fattats om upptagande av förhandlingar, är nästa steg att fastställa grundlinjerna för det blivande avtalet, d. v. s. att avgöra om avtalet bör utgöras av en fullständig handelstraktat eller en mera provisorisk och summariskt avfattad överenskommelse, en långvarig traktat eller ett avtal på kort frist, ett tariffavtal eller ett allmänt mest gynnsamt nations avtal. Även här bör det åligga handelsdepartementet att avgiva förslag, med de undantag, som förut angivits beträffande avtal, vilkas huvudvikt icke ligger på bestämmelserna rörande handel och sjöfart.

Beslut i denna principiella fråga föranleder ofta att förberedande förhandlingar måste upptagas med vederbörande andra land i syfte att uppnå enighet om den bas, på vilken de kommande definitiva förhandlingarna skola föras. Det ligger i sakens natur att denna uppgift tillkommer utrikesdepartementet, så mycket mera som det knappast torde förekomma att särskilda underhandlare utses härför. Erfarenheten från de senaste åren har visat, att redan dessa förberedande förhandlingar kunna bli mycket långvariga och komplicerade, och utrikesdepartementets insats i traktatarbetet på detta stadium är därför ofta både omfattande och betydelsefullt.

Sedan en gemensam förhandlingsbas uppnåtts, gäller det i regel att uppgöra ett avtalsförslag. Här åligger det handelsdepartementet att angiva vilket innehåll förslaget bör hava i de delar, som i flertalet handelsavtal äro de mest betydande och omfattande, nämligen de som avse handeln och sjöfarten. Likaså bör handelsdepartementet genom hänvändelser till vederbörande myndigheter inhämta uppgifter om vad de avtalsbestämmelser böra innehålla, som beröra ämnen, vilka icke handläggas i vare sig handels- eller utrikesdepartementet. Hit höra t. ex. skattebestämmelser och stadganden rörande järnvägsfrakter. Däremot bör det givetvis åligga utrikesdepartementet att upprätta förslag till traktatbestämmelser i ämnen, som tillhöra dess verksamhetsområde, såsom inrese- och bosättningsrätt, skiljedoms klausuler, konsulers rättigheter, konsularjurisdiktion, ratifikation, de språk, varpå avtalet skall skrivas o. s. v.

Angivandet av traktatförslagets innehåll tager vanligen helt naturligt formen av utarbetandet av formliga avtalsbestämmelser. Detta hindrar dock icke, att

den slutliga utredningen av det förslag, som man å svensk sida avser att lägga till grund för förhandlingarna, bör ankomma på utrikesdepartementet. Sistnämnda departement bör nämligen hava överinseendet av den formella avfattningen av alla avtal med främmande makter. Såväl av språkliga skäl — avtalen äro ju vanligen avfattade på något främmande språk — som med hänsyn till önskvärdheten av konsekvens i formuleringen, klarhet i avseende på de begagnade uttrycken och säkerhet i fråga om tolkningen av de olika bestämmelserna, är det av vikt att denna uppgift handhaves av en och samma myndighet, oavsett de ämnen, som behandlas i avtalen, och härvid torde endast utrikesdepartementet kunna komma i fråga.

Nu angivna regler böra gälla även i fråga om noter, som skola utväxlas i samband med avtalets undertecknande. Handelsdepartementet föreslår sålunda innehållet i dessa noter, försåvitt de icke huvudsakligen avse ämnen, som handläggas i utrikesdepartementet, under det att noternas formella avfattning sker i utrikesdepartementet.

Motiveringen till det uppgjorda förslaget synes det återigen böra åligga handelsdepartementet att utarbета, och Kungl. Maj:ts beslut angående förslagets antagande såsom förhandlingsgrund bör i anslutning härtill — alltjämt med undantag för sådana avtal, som på grund av sitt innehåll eller syfte väsentligen tillhöra utrikesdepartementets verksamhetsområde — fattas på handelsministerns föredragning. Formella skäl skulle visserligen kunna anföras för att denna uppgift borde överlämnas åt utrikesdepartementet, såsom fallet också torde vara i de flesta andra länder. Då emellertid Sverige åtminstone för närvarande intager en mera passiv hållning till den allmänna traktatpolitikens formella och tekniska sidor, är det i regel ett avtals rent sakliga innehåll, närmast dess betydelse för handeln och sjöfarten, som kräver en utförligare motivering. Detta gäller särskilt ur synpunkten av den sedermera följande behandlingen av traktaterna i riksdagen, och det torde därför vara naturligt, att handelsministern till Kungl. Maj:ts godkännande framlägger såväl det ursprungliga svenska avtalsförslaget som det efter förhandlingarna föreliggande slutliga förslaget.

Förhandlingarna och vad med dem sammanhänger tillhöra, som förut nämnts, utrikesdepartementets uppgifter. Därav följer att detta departement handlägger frågor, som avse utseende av förhandlare, förhandlingsort, den närmare preciserade tidpunkten för förhandlingarnas påbörjande m. m. Den centrala ledningen av förhandlingarna bör också ligga hos utrikesdepartementet, vare sig de föras inom departementet, av vederbörande beskickning eller av särskilt utsedda förhandlare. All korrespondens rörande förhandlingarna bör sålunda ombesörjas av utrikesdepartementet, som dock givetvis har att underställa handelsdepartementet alla förslag till sakliga ändringar av de bestämmelser, vilkas önskade innehåll handelsdepartementet angivit. Likaledes åligger det utrikesdepartementet att under förhandlingarnas gång inhämta direktiv från andra myndigheter, i den mån sakliga ändringar ifrågakomma beträffande bestämmelser i ämnen, som tillhöra deras verksamhetsområden.

Redan på grund av att förhandlingarna ledas av utrikesdepartementet, är det naturligt att formuleringen av avtalets slutgiltiga text sker på detta departements ansvar. Härför tala också de skäl, som anförts beträffande det ursprungliga förslagets formella avfattning.

Angående Kungl. Maj:ts godkännande av det avtalsförslag, vari förhandlingarna må komma att resultera, torde såsom förut nämnts samma regler böra gälla som i fråga om godkännandet av det ursprungliga avtalsförslaget. I regel bör alltså även beslut härom fattas på handelsministerns föredragning och motivering utarbetas inom handelsdepartementet. Detta innebär, att proposition till riksdagen om förslagets antagande likaledes utarbetas inom handels-

departementet. Beslut om undertecknandet bör däremot, såsom närmare sammanhängande med själva förhandlingarna, fattas på föredragning av utrikesministern, och med avtalets undertecknande sammanhängande frågor böra sålunda handläggas av utrikesdepartementet.

Slutligen bör handläggningen av avtalens ratificering och därmed förknippade frågor ankomma på utrikesdepartementet.

Efter avtalens ikraftträdande uppkommande frågor rörande bestämmelsernas tolkning och tillämpning behandlas av utrikesdepartementet i samma ordning som övriga där förekommande handelsfrågor, vilket innebär att samarbete i mån av behov förekommer med handelsdepartementet. Frågor rörande ändringar i och uppsägning av gällande handelsavtal torde däremot böra handläggas efter samma grunder som frågor rörande avslutande av nya avtal.

De nu angivna reglerna för utrikesdepartementets andel i traktatärendenas behandling torde kunna sammanfattas i följande huvudpunkter:

I fråga om regelmässiga handels- och sjöfartsavtal, d. v. s. avtal, vilkas huvudsakliga betydelse ligger i bestämmelserna rörande handel och sjöfart, åligger det utrikesdepartementet att

1. leda den av utlandsorganen bedrivna informationsverksamhet, som åsyftar att tjäna till ledning för Sveriges traktatpolitik;

2. distribuera sålunda inkommande informationsmaterial, främst till handelsdepartementet men därjämte även till andra myndigheter och näringsmanslutningar, som deltaga i handläggningen av traktatfrågor;

3. föra förberedande förhandlingar i syfte att uppnå enighet om förhandlingsgrund;

4. utarbeta förslag till avtalsbestämmelser i de ämnen, som falla inom departementets verksamhetsområde;

5. verkställa den slutliga redigeringen av det avtalsförslag, som å svensk sida skall läggas till grund för förhandlingarna;

6. handlägga frågor angående förhandlingarnas upptagande;

7. leda förhandlingarna, med iakttagande att sakliga ändringsförslag underställas handelsdepartementet och andra myndigheter i mån, som de beröra frågor, vilkas realbehandling verkställts av dessa myndigheter;

8. handlägga frågor rörande avtalens slutredigering och undertecknande;

9. handlägga frågor rörande ratifikation av avtalen samt

10. handlägga frågor om tolkning och tillämpning av gällande avtal.

I fråga om specialavtal i ämnen rörande handel och sjöfart, såsom avtal angående handelsresande eller måtbrevsavtal, böra ovanstående regler gälla i tillämpliga delar.

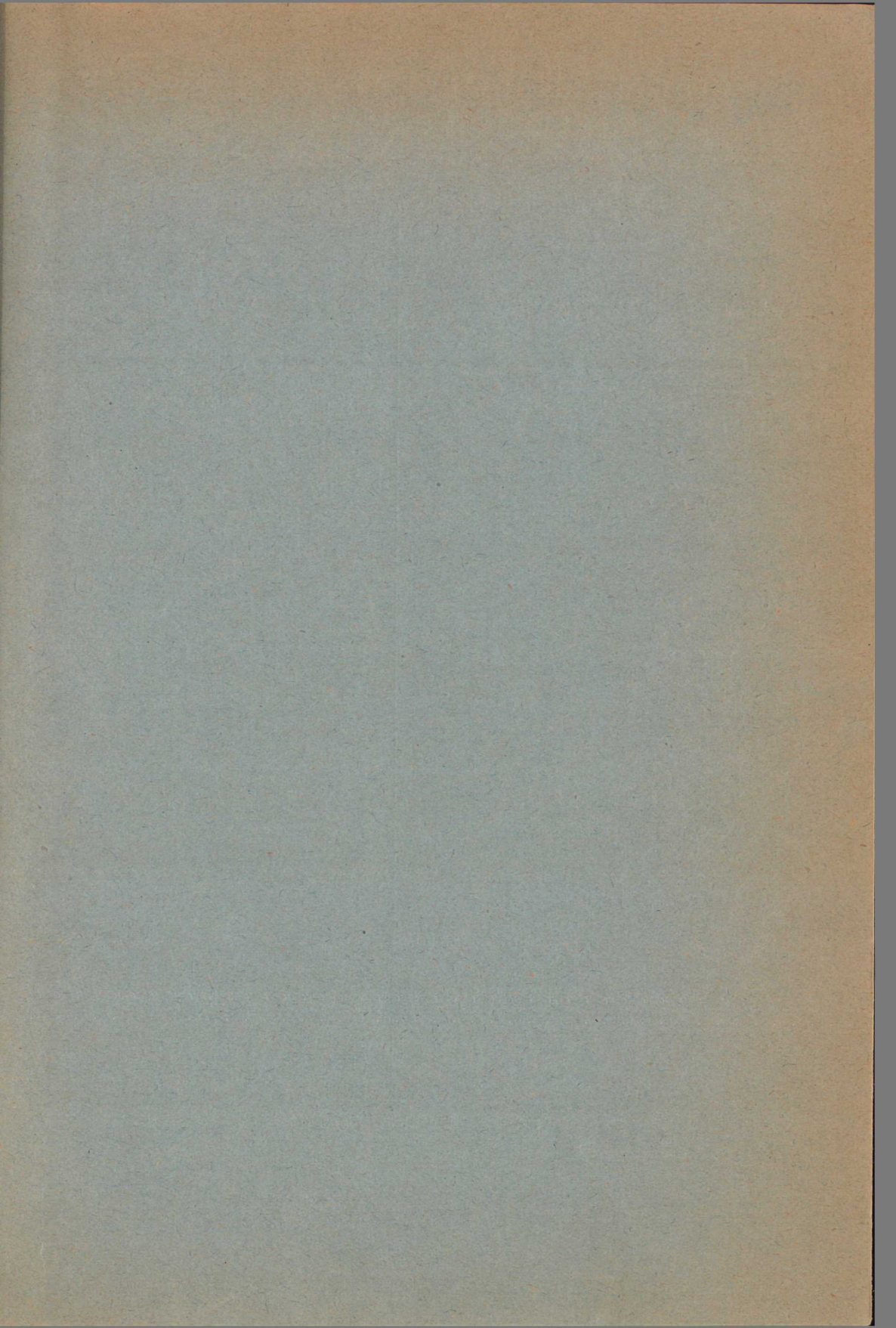
Avtal, vilkas huvudsakliga betydelse ligger inom ett område, som tillhör utrikesdepartementets verksamhetsfält, handläggas helt och hållet av utrikesdepartementet, dock givetvis i samarbete med handelsdepartementet och andra myndigheter, därest deras områden beröras. Hit höra t. ex. sådana avtal, som närmast äro att anse såsom vänskaps-, pass-, bosättnings- eller konsularavtal.

Övriga specialavtal av ekonomisk natur, såsom avtal rörande beskattning eller kommunikationer, handläggas av utrikesdepartementet med anlitande i och för realbehandlingen av vederbörande andra myndigheter.

Stockholm i november 1927.

Christian Günther.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is too light to transcribe accurately.



Statens offentliga utredningar 1928

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Industri.

Kommunalförvaltning.

Handel och sjöfart.

Statens och kommunernas finansväsen.

Kommunikationsväsen.

Politi.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Socialpolitik.

Försäkringsväsen.

Hälso- och sjukvård.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.
Andlig odling i övrigt.

Allmänt näringsväsen.

Försvarsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.
Utrikesdepartementets organisation. [1]