

## Utrikesutskottets yttrande

1976/77: 1y

med anledning av motion om riksdagens ställning inom utrikespolitiken

### *Till konstitutionsutskottet*

Genom beslut den 8 februari 1977 har konstitutionsutskottet hemställt om utrikesutskottets yttrande över motionen 1976/77:580 av herr Lindblad (fp) om riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen.

I motionen i fråga hemställs att riksdagen beslutar utreda sina arbetsformer i fråga om utrikesfrågor, med syfte att nå ett läge där de väsentliga frågorna prövas av riksdagen innan regeringen deltar i internationella förhandlingar.

I det resonemang som föregår angivna yrkande framhåller motionären bl. a. att strävan bör vara att riksdagen skall få behandla förhandlingsfrågorna innan reella beslut fattas. Riksdagen skall dra upp riktlinjer och ange de mål som svenska förhandlare bör ha inför FN-konferenser, andra konferenser och viktigare bilaterala överläggningar. På regeringen bör därefter ankomma att så långt det är möjligt fullfölja och i detalj administrera den av riksdagen beslutade utrikespolitiken, heter det i motionen.

### Utskottet

De nyss återgivna preciseringarna av yrkandet i förevarande motion 580 gör det klart att det spörsmål som reses av motionären ingalunda är begränsat till riksdagens egna arbetsformer utan att det rör sig om en fråga av långt större räckvidd och av allmänt författningspolitisk natur. Motionen synes sålunda ytterst syfta till att föra över styrningen av utrikespolitiken från regeringsmakten till riksdagen. Därmed sätts en konstitutionell huvudprincip i fråga.

Utskottet vill erinra om att vår nuvarande grundlagsordning är av ungt datum och att den författningsrättsliga regleringen av Sveriges förhållande till omvärlden således relativt nyligen prövats och fastställts av riksdagen.

Kännetecknande både för de tidigare och för de nuvarande grundlagarna är att utrikesärendenas handläggning betraktas som en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitikens bedrivande därmed i första hand skall åvila regeringen.

I samband med tillkomsten av nuvarande regeringsform och riksdagsordning konstaterade emellertid såväl grundlagberedningen (SOU 1972:15) som regeringen (prop. 1973:90) att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkras sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.

Så långt stämmer motionsyrkandet överens med de uttalanden som gjordes i angivna sammanhang. Yrkandet i fråga synes dock gå vida längre i sin syftning och vilja tilldela regeringen en utpräglat bunden roll vad gäller utrikespolitikens utövande. Utskottet betvivlar att en så stark styrning från riksdagens sida som synes föresväva motionären skulle vara ändamålsenlig eller ens praktiskt hanterlig.

För riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken har framvuxit flera former, dels sådana som uttryckligen föreskrivs i grundlagarna, dels informations- och samrådsformer som utbildats i praxis. Det är givet att såväl utrikesnämnden som utrikesutskottet därvidlag har fått centrala funktioner. Båda tillsätts av riksdagen.

I regeringsformen tilldelas utrikesnämnden en huvudroll som organ för fortlöpande och förtrolig information från regeringen till ett urval av riksdagens ledamöter, vilka fungerar som representanter för sina respektive partigrupper. Utrikesnämnden är också ett forum för förtroligt samråd mellan regeringen och riksdagen i alla utrikesfrågor av större vikt och betydelse för vårt land.

Till de frågor som regelmässigt upptas till dryftande i utrikesnämnden hör grundläggande instruktioner inför viktigare förhandlingar med andra stater eller internationella konferenser. Det ligger i sakens natur att sådana instruktioner behöver kringgärdas med viss sekretess och att i varje fall delar därav inte utan skada för svenska intressen kan ges offentlighet i förväg.

För riksdagens beredning av utrikes ärenden, vilka väcks antingen propositions- eller motionsvägen, är utrikesutskottet huvudansvarigt enligt riksdagsordningen. Det äger i likhet med andra utskott initiativrätt inom sitt kompetensområde. Redan i den gamla författningen hade utrikesutskottet som enda utskott möjlighet att inhämta upplysningar direkt från vederbörande statsråd, en möjlighet som numera står öppen för alla utskott. Möjlighet finns även för utskottet att på annat sätt erhålla informationer i utrikes frågor, oavsett om frågorna har eller inte har direkt samband med proposition eller motion som för tillfället behandlas i utskottet.

Utöver vad som uttryckligen stadgats härom i regeringsformen eller riksdagsordningen förekommer en rad andra former för utrikespolitisk information till riksdagen liksom tillfällen för riksdagen och dess ledamöter att i olika utrikespolitiska frågor ge sin mening till kända för regeringen. Likaså förekommer en rad olika berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företrädar kan få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet.

Till dessa informella samrådsformer hör de s. k. partiledaröverläggningarna, som ofta ägnas åt brådskande utrikespolitiska ärenden.

Information om viktiga förestående eller pågående internationella konferenser eller förhandlingar och om det svenska agerandet vid dessa lämnas

– förutom till utrikesnämnden och utrikesutskottet – av regeringen på flera olika vägar, bl. a. genom regeringsförklaringar och särskilda utrikesdeklarationer, andra statsrådsuttalanden, pressmeddelanden, skriftserier och tillfälliga publikationer, ofta även genom budget- och andra propositioner, samt genom interpellations- och frågesvar i riksdagen. Resultaten av flera större FN-konferenser under senare år har redovisats i form av s. k. blåböcker, på samma sätt som årligen skett beträffande FN:s ordinarie generalförsamlingsmöten alltsedan Sveriges anslutning till FN.

I vissa fall har publikationer börjat utges också före viktigare internationella konferenser. Exempelvis delgavs riksdagens ledamöter år 1974 en fyllig redogörelse i skriftlig form och på annat sätt om den då förestående men i dag alltjämt oavslutade och av motionären särskilt omnämnda tredje havsrättskonferensen. Inför FN:s livsmedelskonferens år 1974 spreds i stor upplaga en informationsbroschyr om de huvudfrågor som där skulle behandlas. Flera liknande exempel skulle kunna anföras.

Inför flera av de viktigare internationella konferenser som hållits under senare år har regeringen utsett särskilda förberedelsekommittéer, i vilka även företrädare för olika riksdagspartier ingått. Detta har bl. a. skett inför FN:s miljövärdskonferens år 1972, FN:s befolkningskonferens år 1974, FN:s generalförsamlings sjunde extra möte 1975 och den s. k. Habitat-konferensen om boende- och bebyggelsemiljö år 1976. Så har även varit fallet inför FN:s vattenkonferens, som äger rum under andra hälften av mars månad i år. De fyra största riksdagspartierna har i nämnda fall även inbjudits nominera företrädare att ingå i de svenska regeringsdelegationerna vid konferenserna i fråga. Detta skedde även vid FN:s sjätte extra generalförsamlingsmöte år 1974, vid livsmedelskonferensen samma år och vid det internationella kvinnoårets världskonferens år 1975.

I fråga om vissa av FN:s större fackorgan eller särskilda FN-aktiviteter finns stående svenska förbindelse- eller beredningskommittéer i vilka ofta ingår riksdagsledamöter. I den rådgivande nedrustningsdelegationen ingår fem företrädare för de fyra största riksdagspartierna, vilka också har tillfälle att periodvis på platsen följa förhandlingsarbetet i FN:s nedrustningskommitté i Genève.

I de svenska delegationerna till FN:s ordinarie generalförsamlingsmöten har praktiskt taget genomgående ingått ett flertal representanter för de fyra största riksdagspartierna.

För arbetet inom Nordiska rådet och Europarådet tillsätter riksdagen själv parlamentariska delegationer.

Som framgått av det föregående, synes regeringen under senare år förhållandevis väl ha tillgodosett riksdagens naturliga önskemål om insyn i och möjligheter till påverkan av den utrikespolitiska beslutsprocessen, icke minst vad beträffar den typ av större internationella konferenser som motionären med sitt yrkande i första hand åsyftar. Utskottet utgår från att så sker även i fortsättningen.

Det bör i detta sammanhang även nämnas att riksdagen vid sin behandling av budgetpropositionens tredje huvudtitel äger beslutanderätt i frågor som berör väsentliga delar av utrikespolitiken. Detta gäller inte minst beträffande den del som rör inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet. Såväl det direkta biståndet – val av mottagarländer, länderramar osv. – som biståndet genom olika FN-organ blir föremål för ingående granskning av riksdagen.

Vad beträffar den allmänna informationsverksamheten i utrikespolitiska frågor och det mellanfolkliga samarbetet från utrikesdepartementet och statsunderstödda organ till riksdagen, pressen och allmänheten har riksdagen flera gånger uttalat sig, vilket lett till ökade satsningar på detta område.

Utskottet vill med hänvisning till det anförda för sin del avstyrka motionen 1976/77:580.

Stockholm den 10 mars 1977

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

*Närvarande vid ärendets slutbehandling:* herr Hernelius (m), fru Lewén-Eliasson (s), herr förste vice talmannen Bengtson (c), herr Adamsson (s), fru Nilsson i Kristianstad (c), herrar Palm (s), Åberg (fp), fruar Jonäng (c), Sundberg (m), herrar Ericson i Örebro (s), Korpås (c), fru Sigurdsen (s), herrar Wirmark (fp), Jan Bergqvist i Göteborg (s) och Silfverstrand (s).