

Nr 634.

Av herr **Flyg m. fl.**, om avslag å *Kungl. Maj:ts proposition, nr 67, med förslag till lag angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr.*

I propositionen nr 67 föreslår regeringen riksdagen att besluta i enlighet med ett förslag till lag angående rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr. Förslaget motiveras av bestämmelserna i artikel 16 i N. F.-akten. Propositionen är i realiteten en hemställan från regeringen, att riksdagen i efterhand måtte med en lag godkänna de åtgärder, vilka regeringen utan stöd i gällande författning redan vidtagit enligt i Genève fattade beslut med anledning av kriget mellan Italien och Abessinien.

Redan på ett tidigt stadium av medlemskapet i Nationernas förbund var det uppenbart, att detta medlemskap ledde till nya lagbestämmelsers utformande och stadfästande. På initiativ av generalsekreteraren i N. F. vidtog år 1922 då sittande regering vissa förberedande åtgärder för att få en lagstiftning till stånd som bemyndigade regeringen att utan tidsutdräkt få vid behov utföra sanktionsåtgärder enligt artiklarna 16 och 17. Regeringen inhämtade först yttrande utav utrikesdepartementets folkrättsakkunnige professor Undén, vilken den 23 mars 1921 avgav ett utlåtande ur vilket följande återgives:

»Svenska regeringen har icke befogenhet att utfärda ett generellt förbud för svenska undersåtar att inlåta sig i handel med undersåtar i annan stat. Ej heller är regeringen befogad förbjuda fartyg att gå i fraktfart mellan svensk och utländsk stat, sedan en under krigsåren gällande lag, vari sådan befogenhet i viss utsträckning tillerkänts regeringen, numera upphört att äga giltighet. Lika litet kan regeringen förbjuda banker att underhålla affärsförbindelser med främmande stat och dess innevånare.

Import- och exportförbud för varor kan regeringen utfärda i exceptionella situationer, såsom då det under krigsåren gällt att sörja för landets förseende med nödvändiga förnödenheter eller för upprätthållande av landets neutralitet ävensom eljest till förebyggande av epidemiers spridande etc. Några gränser för regeringens befogenhet i detta avseende äro icke uttryckligen angivna i lagstiftningen. Det kan måhända vara föremål för olika meningar, huruvida regeringen skulle kunna i alla de situationer, som kunna tänkas påkalla åtgärder enligt artikel 16, utfärda dylikt förbud såsom led i en avspärrning av utländsk stat. Dock torde i varje fall förbud kunna utfärdas att gälla tills vidare, därest brådskande åtgärder påkallas, och ett riksdagsbeslut ej kan omedelbart komma till stånd, i synnerhet om en »krigshandling», som den blockerade staten enligt artikel 16 förutsättes ha begått, är omedelbart hotande gentemot Sverige. Därest import- eller exportförbud utfärdas, har regeringen dessutom befogenhet att, i och för förbudets efterlevnad, påbjuda åtskilliga kontroll- och verkställighetsåtgärder rörande land- och sjötrafiken. — Lufttrafiken över svenskt område kan av regeringen för-

bjudas. — Så länge det för närvarande existerande passtvänet såväl i Sverige som andra länder upprätthålles, kan regeringen kontrollera samfärdseln. Vad beträffar de militära sanktionerna må framhållas att regeringen icke är befogad att kommendera värnpliktiga vid hären till tjänstgöring utom landets gränser annat än till landets försvar, medan regeringen har mera fria händer beträffande flottan. Regeringens rörelsefrihet är dock alltid begränsad med hänsyn till åtgärder, som kräva mera avsevärda utgifter. — I det föregående har ej hänsyn tagits till eventuella folkrättsliga inskränkningar på grund av bestående konventioner med främmande stater.»

I statsrådsprotokollet av den 3 mars 1922 framhåller justitieminister Åkerman bl. a. följande:

»Jag anser i likhet med Undén, att det kan vara tveksamt huruvida export- och importförbud, oaktat sådana i allmänhet kunna utfärdas i administrativ väg, emedan dylika åtgärder höra till dem, som röra rikets allmänna styrelse, i förevarande fall, då anledningen icke har med omsorgen om rikets allmänna hushållning att skaffa, kunna utan riksdagens medgivande utfärdas. Att riksdagens medgivande erfordras för att hindra svenska fartyg att gå till främmande stats territorium är otvivelaktigt. — För ett allmänt förbud mot alla affärstransaktioner med en främmande stat eller dess inbyggare erfordras riksdagens medverkan.»

Regeringen då var sålunda av den meningen, att sanktioner enligt N. F.-aktens artikel 16 icke kunde ens i begränsad omfattning lagligen verkställas utan riksdagens medverkan och den framlade därför ett förslag till lag av följande lydelse:

»Då på grund av artikel 16 eller artikel 17 i N. F.-akten förbindelser av kommersiell eller finansiell art med viss främmande stat böra avbrytas eller eljest förbindelser med inbyggare i den främmande staten böra förbjudas eller förhindras, ankommer det på Konungen att meddela de föreskrifter, som för ändamålet äro av nöden.»

Detta lagförslag remitterades till lagrådet som i sitt yttrande av den 28 april 1922 bl. a. bemärker: »Det remitterade förslaget synes innefatta befogenhet att meddela föreskrifter av allmän civillags natur — t. ex. om verkan av avtal, slutna med innebyggare i det ena landet, å ena och innebyggare i annan stat å andra sidan, eller eljest av beskaffenhet att enligt regeringsformen fordra beslut av konung och riksdag gemensamt. På grund härav torde förslaget i själva verket förutsätta en grundlagsändring, varigenom möjlighet beredes för meddelande utan riksdagens medverkan av bestämmelser med nämnda innebörd.»

Av det anförda framgår tydligt, att såväl regeringen liksom på området juridiskt sakkunniga tidigare varit medvetna om, att beslut i enlighet med artikel 16 i N. F.-akten icke för Sveriges vidkommande kunde genomföras utan riksdagens hörande. Och då ur nu föreliggande proposition framgår, att finansministern i konseljen den 28 oktober 1935 yttrat, att den i Genève beslutade kreditspärren »uppenbarligen skulle kräva bestämmelser av civillags karaktär», så bevisar detta, att regeringen även vid denna sena, aktuella tidpunkt varit fullt medveten om nödvändigheten av riksdagens medverkan.

Det är sålunda fullt uppenbart, att regeringen genom vissa kringgående åtgärder åsidosatt riksdagens författningsenliga rätt att deltaga i beslutandet om de åtgärder, vilka på grund av beslut i Genève och på grund av Sveriges medlemskap i N. F. voro aktuella. Lika uppenbart är vidare, att regeringens nu föreliggande framställning är en hemställan, att riksdagen i efterhand skall stadfästa vad regeringen utan folkrepresentationens hörande beslutat.

I övrigt betyder den föreliggande propositionen, att riksdagen föreslås genom nya lagbestämmelser ytterligare knyta Sverige samman med Nationernas förbund. Detta förslag kommer på riksdagens bord samma år, som det blivit uppenbart för en så värdig institution som konstitutionsutskottet, att medlemskapet i N. F. innebär »risker», vilket sagda utskott hävdade i sitt utlåtande nr 1 för i år med anledning av socialistiska riksdagsgruppens motion om Sveriges utträde ur Nationernas förbund. Ja, förslaget kommer samtidigt som man i utrikesministerns yttrande till detsamma kan läsa, att iakttagandet av bestämmelserna i artikel 16 är en »traktatsenlig förpliktelse, som medlemmarna icke kunna godtyckligt undandraga sig». Vad säger då artikel 16 i N. F.-akten? Den lyder:

»1. Om medlem av förbundet griper till krig i strid med sina förpliktelser enligt artiklarna 12, 13 eller 15, skall ifrågavarande stat anses ipso facto hava begått en krigshandling emot samtliga övriga medlemmar av förbundet. Dessa förbinda sig att omedelbart avbryta alla förbindelser av kommersiell eller finansiell art med den fördragsbrytande staten, att förbjuda alla förbindelser mellan sina innebyggare och innebyggare i ifrågavarande stat samt att förhindra alla förbindelser av finansiell, kommersiell eller personlig art mellan denna stats innebyggare och innebyggare i varje annan stat, vare sig den tillhör förbundet eller ej.

2. Det åligger i sådant fall rådet att föreslå vederbörande regeringar, med vilka land-, sjö- eller luftstridskrafter de särskilda förbundsmedlemmarna skola bidra till de väpnade styrkor, som skola användas till hävdande av förbundsförpliktelserna.

3. Förbundets medlemmar överenskomma vidare att vid genomförandet av finansiella och ekonomiska åtgärder enligt denna artikel ömsesidigt understödja varandra i syfte att så mycket som möjligt nedbringa därav följande förluster och olägenheter. De skola likaledes ömsesidigt stödja varandra i motstånd mot de särskilda åtgärder, som av en fördragsbrytande stat må riktas mot någon av dem. De skola vidare vidtaga erforderliga åtgärder för att envar inom sitt område underlätta fri passage för styrkor tillhörande förbundsmedlem, som deltagar i gemensamma åtgärder till hävdande av förbundsförpliktelserna.

4. Varje medlem av förbundet, som brutit mot någon av de ur förbundsakten härflytande förpliktelserna, må uteslutas ur förbundet genom ett av rådet fattat beslut, som biträdes av ombuden för alla övriga i rådet företrädda medlemmar av förbundet.»

Detta är alltså den traktatsenliga förpliktelse, vars bestämmelser medlemmen Sverige icke godtyckligt kan undandraga sig, enligt utrikesministerns ut-

talande och regeringens mening. Sverige har rätt att avgöra huruvida brott mot förbundsakten föreligger. Nationernas förbunds hela historia är en sammanhängande kedja av brott mot förbundsakten. Men när det passar en eller flera av stormakterna att beivra ett dylikt brott enligt artikel 16, då gälla denna artikels bestämmelser såsom traktatsenliga förpliktelser. Regeringens proposition är ett steg på vägen att i svensk lag utforma denna utrikesministerns deklaration. Man kan göra invändningen att här gäller det endast frågan om kreditspärr, men med här ovan återgivna yttrande av utrikesministern får detta beslut i verkligheten en väsentligen vidlyftigare betydelse.

I ett moment, då t. o. m. konstitutionsutskottet blivit medvetet om, att medlemskapet i Nationernas förbund medför risker, i ett moment, då den tidigare ofta åberopade svenska reservationen mot att delta i av Nationernas förbund beslutade militära åtgärder upphävts av regeringen — ty något annat kan utrikesministerns deklaration ej innebära — gives det sannerligen intet skäl för riksdagen att genom lagbestämmelser binda landet ytterligare fast vid Nationernas förbund. Riksdagens intresse måste i stället vara att befria landet från de risker medlemskapet medför genom ett beslut om utträde. Då riksdagen i detta avseende försuttit sina möjligheter vid årets riksdag bör dess beslut i varje fall gå ut på att markera den reservations giltighet, som avgavs vid inträdet i förbundet. Detta kan ske genom ett avslag på regeringens proposition nr 67.

Vad som vidare talar för ett dylikt beslut är, att riksdagen sannerligen ingen anledning har att minska sitt författningsenliga inflytande över svensk utrikespolitik. Vad som skett under senare år talar i stället för att detta inflytande vidgas och fördjupas. Och det förhållandet, att riksdagen i här föreliggande fråga faktiskt ställts utanför samt nu »ur formell synpunkt» fått ett förslag att i lag godkänna vad regeringen utan riksdagens hörande behagat engagera landet och folket i, leder sannerligen ej till slutsatsen, att detta förslag bör godkännas. Riksdagens intresse av att värna om sitt anseende samt om sin författningsenliga rätt behöver sannerligen ej understrykas i dessa tider. Alla försök till införandet av en absolut regeringsmakt — mer eller mindre skickligt maskerade — måste bestämt avvisas. Detta sker i här berörda fråga genom att proposition nr 67 av riksdagen avslås.

Vår mening är alltså, att riksdagen på grund av de »risker» som medlemskapet i Nationernas förbund medför samt på grund av utrikesministerns i propositionens motivering avgivna deklaration om artikel 16 såsom en »traktatsenlig förpliktelse» och slutligen såsom en protest mot regeringens kringgående av riksdagens rätt, måtte besluta i enlighet med vårt nedan följande förslag

att avslå regeringens proposition nr 67.

Stockholm den 29 februari 1936.

Nils Flyg.

K. Kilbom.

Torsten Henrikson.

Albin Ström.

Arv. Olsson.

Verner Karlsson.