

Nr 298.

Av herr **Herlitz m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40.

Genom Kungl. Maj:ts proposition nr 235 har för riksdagen framlagts den viktiga frågan om anvisande av de medel, som vid krig eller krigsfara erfordras för försvarsväsendet och vissa därmed sammanhängande ändamål.

Det gäller härvidlag att bereda regeringen en ökad handlingsfrihet. Enligt nu gällande ordning saknar den laglig möjlighet att utan uppskov verkställa de utgifter, som i ett kritiskt läge kunna visa sig ofrånkomligt nödvändiga. Varken de å riksstaten anvisade anslagen eller de enligt § 63 anvisade kreditiven äro tillräckliga för mötande av alla de behov, om vilka det i en sådan situation kan bli fråga. Om ingen ändring sker, kan sålunda inträffa, att rikets livsintressen bli av konstitutionella skäl åsidosatta, eller att regeringen finner sig föranlåten att handla utan hänsyn till de grundlagsenliga gränserna för dess makt. Intetdera bör få ske.

Å andra sidan är det angeläget att tillse, att då av dessa skäl regeringen utrustas med vidsträcktare befogenheter, riksdagens ställning i statslivet icke rubbas i vidsträcktare mån än som ovillkorligen kräves med hänsyn till rikets intressen. Enligt en inom skilda läger ganska vitt utbredd uppfattning ligger det i sakens natur, att i krig och i därmed jämförliga situationer de representativa institutionerna icke längre hava någon egentlig uppgift att fylla. Gentemot denna uppfattning måste erinras, att historien även rymmer erfarenheter av annat slag. Den svenska riksdagen har under vissa skeden av vår historia särskilt spelat en roll i tider av krig och nationell kraftanspänning i övrigt. Och det står fast, att dessa dess insatser varit av avgörande betydelse, å ena sidan för den nationella samhörighetens stärkande och för försvarets genomförande, å andra sidan för befastande av riksdagens ställning i statslivet. Vår nu gällande författning förutsätter också, att riksdagen på enahanda sätt skall bli verksam vid för land och folk ödesdigra avgöranden. Vål äger Konungen åtskilliga i sådana situationer betydelsefulla maktbefogenheter; särskilt erinras om makten över krig och fred enligt RF § 13. Men man har alltid utgått ifrån att riksdagen ändock, på grund av sin makt över finanserna, måste få ett bestämmande inflytande i ifrågavarande hänseende. Detta stod klart redan för 1809 års konstitutionsutskott och har sedan vid otaliga tillfällen upprepats som en oomstridd sanning (jfr t. ex. Bruswitz, Sveriges Riksdag, Senare avdelningen, XV, s. 22 o. följ.). Man har visserligen haft klart för sig, att det kan bli nödvändigt att träffa stora avgöranden — t. o. m. sådana, som gälla krig och fred — utan riksdagens medverkan, men man har utgått ifrån att riksdagen i varje

fall efter någon helt kort tidrymd skall kunna intaga sin normala plats i statslivet och även i avseende å ett krigs förande utöva sådant inflytande, som den eljest med stöd i sin makt över finanserna utövar i avseende å rikets styrelse. Man har också allmänt ansett det vara av utomordentlig betydelse, att riksdagen på sådant sätt får dela ansvaret för rikets öden med regeringen.

Ingenting har inträffat, som kunde föranleda ett uppgivande av denna grundåskådning. Det finnes ingen anledning att antaga, att den nationella politikens kraft skulle försvagas eller rikets intressen i övrigt äventyras genom en sådan riksdagens medverkan i kritiska lägen, som man hittills pläogat räkna med. Tvärtom finnes god grund för det antagandet, att rikets och folkets kraft i ett allvarligt läge skulle kunna avsevärt stärkas genom folkrepresentationens fria samarbete med regeringen.

Det är sålunda av stor betydelse, att på samma gång som man åstadkommer den ökade rörelsefrihet för regeringen, som tidsläget oavvisligen fordrar, man tillika, i överensstämmelse med våra politiska traditioner och hävdvunnen konstitutionella åskådning, sörjer för att riksdagens ställning i statslivet icke rubbas mer än som med hänsyn härtill befinnes nödvändigt. Detta är icke blott i och för sig av stor betydelse. Det vore också, icke minst i dessa tider, av värde, om statsmakterna genom en omsorgsfull avvägning av regeringens och riksdagens inbördes ställning i krislägen kunde utåt manifesteras sin övertygelse, att, i varje fall i vårt land med dess djupt rotade självstyrelsetraditioner, en nationell kraftanspanning av allvarligaste slag kan och bör åstadkommas med bibehållande av vårt nedärvda fria statskick.

Det är ur dessa synpunkter, som Kungl. Maj:ts proposition nr 235 bör granskas.

Intet synes vara att erinra mot att spørsmålet, på sätt propositionen avser, nu löses genom godkännande av en beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. och bemyndigande för Kungl. Maj:t att i vissa situationer fastställa denna stat såsom förskottsstat. Ur budgetteknisk synpunkt synes detta förförande vara det för ändamålet lämpligaste, så länge RF § 63 kvarstår oförändrad. Härmed är givetvis icke sagt, att en modernisering av grundlagarnas regler om finansiell beredskap »för oförutsedda händelser» skulle vara mindre önskvärt. Tvärtom bör det starkt understrykas, att de åtgärder, som nu vidtagas, måste få en provisorisk karaktär, och att det är synnerligen angeläget att genom grundlagsändringar snarast möjligt skapa nya fasta former för nämnda beredskap, varvid även de behov, som nu tillgodoses medelst den allmänna beredskapsstaten, torde böra beaktas.

Det skall också erkännas, att Kungl. Maj:ts förslag icke präglas av någon tendens att ensidigt och utan hänsynstagande till sådana synpunkter, som här utvecklats, tillgodose behovet av handlingsfrihet i krislägen. Likväl ger förslaget ur nämnda synpunkter anledning till vissa erinringar.

Förslaget kan sägas gå ut på två olika bemyndiganden. Dels skall Kungl. Maj:t vid krig eller krigsfara berättigas att utanordna tillhoppa 230,000,000

kr., fördelade på 6 olika anslag. Dels skall Kungl. Maj:t berättigas att över-
skrida nämnda anslag under förutsättning att riksdagskallelse utgått eller
riksdagen ändock skall inom 20 dagar sammankomma. Det är sålunda frå-
ga om dels en begränsad fullmakt, dels en obegränsad sådan.

Beträffande båda dessa slag av bemyndiganden gäller, att det icke gjorts
klart, huruvida de skola få begagnas, såväl *under pågående riksdag* som då
riksdagen ej är samlad. I motiveringen förekommer ett uttalande om att
»beredskapsstaten bör få utnyttjas endast när riksdagen ej är samlad». Men
i det beslut om beredskapsstat »för budgetåret 1939/40», som riksdagen före-
slås fatta, finnes ingen antydning om en sådan begränsning. Däri finnes alltså
intet, som hindrar att beredskapsstaten fastställas under pågående riksdag,
eller att den, om den fastställts, medan riksdagen ej är samlad, alltjämt till-
lämpas sedan denna sammankommit.

Vad särskilt angår den *begränsade* fullmakten, faller det i ögonen, att de
omständigheter, under vilka den enligt förslaget får begagnas, icke i vidare
mån bestämts än att krig eller krigsfara skall vara förhanden. Man frågar
sig här för det första, huruvida icke de allmänna förutsättningarna bort pre-
ciseras på ett tydligare sätt. Det är ju icke utsagt, att det skall vara fråga om
krig eller krigsfara, vari Sverige befinner sig. För det andra måste det väcka
uppmärksamhet, att Kungl. Maj:t i vilka lägen som helst skall äga att utan
riksdagskallelse utfärdande utanordna så väldiga belopp, som här äro i
fråga. Det skall medges, att i vissa lägen skäl tala för jämförelsevis stor fri-
het i detta hänseende. Gäller det exempelvis upprätthållande av mer eller
mindre omfattande beredskap till neutralitetens värn med hänsyn till en må-
hända jämförelsevis avlägsen krigsfara, torde det få anses ganska rimligt,
att åtgärder för sådant syfte vidtagas och upprätthållas under någon tid, utan
att man går till ett så uppseendeväckande steg som riksdagens inkallande.
Annorlunda förhåller det sig, om riket råkar i krig (»vid infallande krig» en-
ligt terminologien i RF § 63). Enligt Kungl. Maj:ts förslag skall emellertid
regeringen även i en dylik situation — d. v. s. för krigs förande — äga till fullo
utnyttja den begränsade fullmakten, så långt den räcker, utan att riksdagen
inkallas. Icke ens i propositionens motivering finnes något uttryck för den
uppfattningen, att riksdagen i ett sådant läge bör omedelbart inkallas för att
sammanträda så snart det låter sig göra (det bör i detta sammanhang erinras
om den 1933 vidtagna ändring av RF § 51, som, med tanke just på sådana lä-
gen varom här är fråga, gör det möjligt att kalla riksdagen till sammanträde
andra dagen efter det kallelsen kungjorts).

Den *obegränsade fullmakten* måste ävenledes ingiva betänkligheter. Den
gäller visserligen endast under förutsättning, att riksdagen inkallas eller än-
dock inom viss tid skall sammankomma. Men betydelsen av den begräns-
ning av Kungl. Maj:ts frihet, som ligger häri, får ej överskattas. För det
första: fullmakten träder i funktion så snart riksdagskallelse utfärdats, obe-
roende av hur lång den tid är som förflyter, innan riksdagen sammankom-
mer (den kan enligt RF § 51 uppgå till icke mindre än 20 dagar). Den skall
tillika automatiskt gälla under 20 dagar före den dag då lagtima riksdag sam-

manträder. Regeringen kan sålunda under ganska lång tid förfoga över obegränsade medel utan att riksdagen ens sammankommit. För det andra är i detta sammanhang den redan anmärkta oklarheten om huruvida fullmakten skall gälla även sedan riksdagen sammankommit av särskild betydelse. Vid en noggrann tolkning av det beslut riksdagen föreslagits att fatta, skulle den obegränsade fullmakten kunna fortfarande utnyttjas, sedan t. ex. en urtima riksdag sammankommit och efter kort tid ånyo upplösts, liksom regeringen också skulle vara oförhindrad att, om riksdagen förbliver samlad, fortsätta att göra utgifter riksdagen oåtspord. Så uppfattad har den obegränsade fullmakten ingen annan begränsning i tiden än att den givetvis upphör att gälla den 30 juni 1940.

Mot den granskning av Kungl. Maj:ts förslag, som här företagits, torde den invändningen göras, att den är överdrivet formalistisk och räknar med ingrepp i riksdagens konstitutionella ställning, som praktiskt sett ej kunna komma i fråga. Det torde säges, att det med det förtroendefulla förhållande som råder mellan regering och riksdag är överflödigt att med ängslig noggrannhet fixera konstitutionella maktförhållanden. Det skall icke heller göras gällande, att det hos den nu fungerande regeringen förefinnes någon avsikt att i ett kritiskt läge sätta riksdagen ur spelet. Men man bör icke blott räkna med de åskådningar, som i närvarande stund äro rådande, utan även taga hänsyn till sådana oberäkneliga stämningar, som, enligt vad erfarenheten utvisar, lätt nog kunna taga överhand i ett krisläge. Kravet på snabb och tveklös handling kan i ett sådant läge lätt nog inom olika kretsar göra sig gällande med sådan styrka, att det frestar till obetänkt utnyttjande av varje formell befogenhet, som står regeringen till buds. Det kan därför icke vara överflödigt att nu med största möjliga noggrannhet uppdraga gränserna för de båda statsmakternas befogenheter, så att icke i följd av försummelse härutinnan väsentliga värden riskera att givas till spillo.

Uppmärksamheten torde särskilt böra fästas vid de i propositionen närmast åsyftade fall, *då beredskapsstaten skulle fastställas av Kungl. Maj:t, medan riksdagen ej är samlad.*

Härvid inställer sig till en början den frågan, *huruvida den obegränsade fullmakten* (annorlunda uttryckt: bemyndigandet att överskrida anslagen) *överhuvud taget behövs.* Att lämna Kungl. Maj:t den frihet, som ligger i en dylik fullmakt, innebär ett stort avsteg från hittills gällande konstitutionella grundsatser, som icke bör ifrågakomma, med mindre det befinnes ofrånkomligen nödvändigt. Det är då påfallande, att inga egentliga skäl anförts för denna av riksräkenskapsverket föreslagna, av Kungl. Maj:t accepterade anordning. Det vill också synas, som om det icke skulle vara omöjligt att — såsom även avsetts i den till grund för propositionen liggande departementspromemorian — beräkna, huru stora utgifter som kunna ifrågakomma, innan riksdagen hinner samlas och besluta, och fastställa maximerade anslag på grundval av dessa beräkningar.

Man kunde måhända också tänka sig, att beredskapsstaten gjordes mera specialiserad och att i samband härmed en skillnad genomfördes mellan

olika anslag med hänsyn till befogenheten att överskrida dem. Betänkligheterna mot att anslagen ej maximeras försvagas uppenbarligen, i den mån deras ändamål bliva närmare fixerade. Därest en obegränsad fullmakt skulle befinnas nödvändig i vissa situationer (t. ex. vid infallande krig), torde vidare böra övervägas, om den även bör få tagas i anspråk i mindre svårartade krislägen (man må särskilt tänka på det fall, att en neutralitetsberedskap uppehålls utan att omedelbar fara kan sägas vara för handen). Bestämda villkor i avseende å situationens allvar synas sålunda kunna uppställas för rätten att överskrida anslagen.

Om och i den mån obegränsade fullmakter befinnas ofrånkomliga, bör det i varje fall fastslås, att rätten till en, vad beloppet angår, obegränsad medel användning endast för en mycket begränsad tidrymd skall läggas i regeringens hand. Vad i propositionen föreslås är i detta hänseende delvis otillräckligt, delvis oklart. Tiden skulle kunna på två olika sätt fixeras. Antingen kan det föreskrivas, att överskridande av anslagen endast får äga rum under en fixerad tid, så avpassad att riksdagen kan beräknas hinna sammankallas och sammanträda samt fatta och expediera erforderliga beslut; en tidrymd av 10 à 15 dagar synes för detta ändamål tillfyllest. Eller också kan det bestämmas, att kallelsen skall avse sammanträde inom viss kortare tidrymd (2 à 5 dagar), och att Kungl. Maj:ts befogenhet endast skall gälla under viss tid (8 à 10 dagar) från det riksdagen sammanträtt.

Vare sig anslagsbeloppen, i överensstämmelse med propositionen, allenast skola hava den betydelsen, att de bestämma måttet av den medel användning som får äga rum innan riksdagen inkallas, eller de befinnas kunna fastställas såsom absoluta gränser för medel användningen, tarvar uppenbarligen frågan om *bestämmandet av anslagsbeloppen och av villkoren för anslagens användning* noggrant övervägande.

Från vilkendera av dessa förutsättningar man än utgår, vill det synas som om man — i anslutning till den tankegång som uppbär RF § 63 — borde göra en viss skillnad mellan två redan förut berörda olika fall, nämligen dels att riket råkar i krig, dels att eljest med hänsyn till fara för krig eller neutralitetskränkningar särskilda åtgärder befinnas erforderliga; måhända kan detta läge i anslutning till hävdvunnen lagterminologi beskrivas så att »riket befinner sig i krigsfara». Med hänsyn till skillnaden mellan dessa båda fall vill det synas, som om det skulle vara rationellt att, liksom RF § 63 föreskriver två olika, för olika situationer avsedda kreditiv, särskälla två olika kategorier av anslag eller, om man så vill, två olika beredskapsstater, den ena att användas vid infallande krig, den andra att användas vid krigsfara.

Vad då först angår de anslag, som i likhet med stora kreditivet skulle stå till förfogande *vid infallande krig*, torde — i anslutning till den kritik som i det föregående riktats mot propositionen — utgångspunkten böra vara den, att riksdagen skall inkallas, så snart krig utbryter och dessa anslag i följd härav tagas i anspråk. Därav följer, *om anslagen maximeras*, att de böra erhålla en sådan storlek, att de motsvara de beräknade behoven under den

tid, som behöver förflyta, innan riksdagen hinner sammankomma och fatta beslut, eller 10 à 15 dagar. Att därutöver uttryckligen stipulera, att riksdagskallelse skall hava utfärdats, är måhända mindre angeläget, enär sådan kallelse ändock framtvingas genom anslagets maximering. *Om anslagen icke maximeras*, synes det, på sätt tidigare utvecklats, framför allt vara angeläget att på ett eller annat sätt fixera den tid, under vilken de få användas. Antingen kan det föreskrivas, att beredskapsstaten får fastställas, sedan riksdagen inkallats, och gäller under viss tid (10 à 15 dagar). Eller det bestämmes, att staten får fastställas, sedan riksdagen inkallats att sammanträda inom viss kortare tid (2 à 5 dagar), och gäller under viss kortare tid (8 à 10 dagar) sedan riksdagen sammanträtt. Däremot är det, om anslagen ej maximeras men göras beroende av riksdagskallelse, ganska likgiltigt, till vilket belopp de fastställas.

Vad därefter angår de anslag, som — närmast motsvarande det s. k. mindre kreditivet — skulle stå till förfogande *vid krigsfara*, förefinnes — såsom tidigare anmärkts — icke samma anledning som vid den förut åsyftade anslagsgruppen att framtvinga riksdagskallelse, så snart de tagas i anspråk. Slutsatsen är, att, *om de maximeras*, de böra bestämmas så, att de kunna antagas förslå för erforderliga beredskapsåtgärder icke blott under de 10 à 15 dagar, om vilka förut talats, utan även under någon tid dessförinnan, längre eller kortare alltefter omfattningen av de åtgärder som vidtagas; något villkor om riksdagskallelse behöver ej komma i fråga. Om de ifrågasvarande anslagen *ej maximeras*, synes, i överensstämmelse med propositionen, villkoret för överskridandet böra vara att riksdagskallelse utgår, men därtill, på sätt förut angivits, läggas förbehåll, som begränsa den tid under vilken överskridande får äga rum.

De regler, som avse riksdagskallelse, böra givetvis, såsom skett i propositionen, kompletteras med specialregler för det fall, att riksdagen ändock skall inom viss tid sammanträda. Den av Kungl. Maj:t avsedda tiden — 20 dagar — torde emellertid vara onödigt lång.

Om storleken av de anslag, vilka under de olika förutsättningar, som i det föregående berörts, kunna bli erforderliga, hava vi icke möjlighet att bilda oss någon uppfattning; omdömet härom beror ju väsentligen av de upplysningar, som torde komma att lämnas till statsutskottet. Vi inskränka oss till att uttala, att om den uppdelning av anslagen i anslutning till RF § 63, som vi ifrågasatt, genomföres, de anslag, som skola stå till förfogande vid krigsfara, helt visst böra kunna bestämmas till avsevärt mindre belopp än Kungl. Maj:t, med tanke jämväl på andra situationer, avsett. I varje fall gäller detta för den händelse medgivande till anslagens överskridande lämnas.

Slutligen må till övervägande framställas frågan, huruvida icke såsom villkor för beredskapsstatens fastställande, i vad den avser anslag att användas vid krigsfara, skulle kunna stipuleras, att riksbanks- och riksgäldsfullmäktige skola höras.

I det föregående har frågan om fortsatt användning, sedan riksdagen sam-

manträtt, av en förut fastställd beredskapsstat blivit berörd. Därvid har förutsatts, att det i propositionen gjorda uttalandet, att beredskapsstaten ej bör få utnyttjas när riksdagen är samlad, i varje fall ej kan tillämpas efter ordalydelsen, enär någon frist måste beräknas för riksdagens och dess utskotts konstituering samt besluts fattande. Det återstår att beröra frågan, huruvida Kungl. Maj:t bör äga möjlighet att *under pågående riksdag fastställa staten*. Måhända bör ett sådant förfarande icke helt omöjliggöras. Även på denna punkt måste man kanske räkna med att i vissa mycket plötsligt uppträdande krislägen åtgärder böra kunna vidtagas av Kungl. Maj:t riksdagen oåtspord, enär, oaktat riksdagen är samlad, den icke kan med tillräcklig snabbhet fatta beslut. Men uppenbarligen böra fullmakterna för ett sådant fall kunna göras ännu mera begränsade än för de fall, då riksdagen ej är samlad. Och uteslutet synes ej, att de kunna helt undvaras efter exempelvis den 20 jan. 1940.

I detta sammanhang bör erinras om den i den politiska diskussionen framförda tanken, att innevarande års riksdag med hänsyn till det rådande orostillståndet i världen borde »förpuppas». Det följer omedelbart av det sist sagda att, om denna tanke skulle förverkligas, åt beredskapsstaten kan givas en avsevärt mindre räckvidd, än Kungl. Maj:t föreslagit.

Under återopande av vad nu anförts hemställes,

a t t riksdagen ville, med beaktande av vad ovan anförts, vidtaga ändringar i Kungl. Maj:ts förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m., ägnade att, på samma gång som behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på effektivt sätt tillgodoses, säkerställa, att riksdagen även i sådana lägen, så långt möjligt är, får utöva de funktioner, som enligt gällande konstitutionell ordning tillkomma densamma.

Stockholm den 19 april 1939.

Nils Herlitz.

Gustaf Velandér.

Knut Petersson.