

ETT INKONSTITUTIONELLT FÖRFARINGSSÄTT

Av sekreterare SUNE HOLM, Stockholm

DET hör till särdragen i vår konstitutionella rätt, att en mångfald detaljer om riksdagens arbetsformer, som utomlands pläga regleras i de parlamentariska arbetsordningarna, hos oss äro införda i grundlag. Desto egendomligare framstår det, att en så betydelsefull princip som den, att kamrarnas förhandlingar i allmänhet skola vara offentliga, icke finnes fastslagen i riksdagsordningen utan endast i de på vardera kammaren ensam beroende ordningsstadgorna (§ 22 mom. 1). Enligt den äldre ordningsstadgan för första kammaren av år 1868 (§ 20) skulle offentlighetsregeln till och med frångås, så snart en ledamot yrkade, att kammarens förhandlingar skulle äga rum inom lyckta dörrar och minst fem andra ledamöter förenade sig med honom härom. Enligt 1933 års nya ordningsstadgor för kamrarna, som i detta hänseende överensstämman med andra kammarens äldre arbetsordning av år 1867 (§ 23 mom. 2), kan avvikelse från offentlighetsprincipen visserligen äga rum i vilket »ärende» som helst, men härför erfordras dock att vederbörande kammare genom majoritetsbeslut i vanlig ordning funnit »skäligt» lämna bifall till ett därom framställt yrkande (§ 22 mom. 2). (Sådant beslut får alltså ej fattas för visst plenum, på vars föredragningslista flera frågor finnas uppförda.) I ett fall kan emellertid icke blott vardera kammaren för sig utan också konungen bestämma, att kamrarnas förhandlingar skola äga rum inom lyckta dörrar, nämligen vid sammanträde varom i § 56 riksdagsordningen sägs.¹ Alla sådana sammanträden ha hittills konsekvent i följd av konungens förordnande hållits inom lyckta dörrar.²

Det berörda år 1921 tillkomna grundlagsstadgandet reglerar formerna för vissa regeringsmeddelanden till riksdagen. Däri sägs, att om konungen prövar lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse meddelande munfligen göres till riksdagen, tillkommer det

¹ Att också kamrarna kunna besluta härom framgår klart av förarbetena till § 56. Se Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, 1919, s. 34.

² Jfr *Reuterskiöld*, Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866, s. 109, som synes utgå ifrån, att Kungl. Maj:t icke beslutat, att det sammanträde för mottagande av ett regeringsmeddelande, som ägde rum den 28 april 1931, skulle hållas inom lyckta dörrar. Jfr Andra kammarens prot. nr 30: 1931, s. 1.

statsrådsledamot, som konungen därtill förordnar, att i vardera kammaren framföra meddelandet. De hittills till ett antal av elva uppgående regeringsmeddelandena med stöd av § 56 riksdagsordningen, vilka såsom *Brusewitz*¹ närmare utvecklat alla rört utrikesfrågor, torde finnas bevarade och arkiverade — ehuru felaktigt icke ingående i statsrådsprotokollen. Däremot finnas de i anledning härav vid sammanträdena avgivna, i grundlagsstadgandet uttryckligen medgivna yttrandena av vederbörande kammarledamöter icke intagna i någon allmän handling. Vid intet av dessa hemliga kammarplena ha nämligen förts några diskussionsprotokoll. Innan ett notifierat meddelande med stöd av § 56 första gången lämnades riksdagen den 6 juni 1921 i Ålandsfrågan beslöt vardera kammaren, att de vid sammanträdet avgivna yttrandena icke skulle inflyta i protokollet. Besluten torde böra ses mot bakgrunden av den praxis, som utbildad sig under förra världskriget, då de sammanträden mellan båda kamrarnas medlemmar samfällt, som närmast motsvarade de nuvarande med stöd av berörda grundlagsparagraf, hade karaktären av inofficiella sammankomster, varför givetvis några officiella protokoll icke kunde föras. Den ordning, som tillämpats år 1921, följdes sedan, antagligen rent slentrianmässigt, vid de fyra närmast följande hemliga kammarplena den 21 februari 1924, den 28 april 1931 samt den 4 mars och den 24 maj 1932. År 1933 befastes uttryckligen denna praxis i kamrarnas nya ordningsstadgor (§ 14). Man ville nämligen såsom vederbörande tillfälliga utskott framhöllo undvika, att kamrarna för varje särskilt fall skulle behöva fatta dylika beslut.

Enligt en alltså numera i ordningsstadgorna kodifierad praxis får anteckning till protokollet icke ske av vad som yttrats vid sammanträde, varom i § 56 riksdagsordningen sägs, inom lyckta dörrar. Det är emellertid endast yttrandenas innehåll som icke skola protokollföras. Tidigare förfor man också i överensstämmelse med denna regel. Av kamrarnas protokoll under denna tid framgår, att det endast vid två tillfällen hände att ingen kammarledamot begärde ordet efter regeringsmeddelandets avgivande, nämligen i andra kammaren den 6 juni 1921² och den 4 mars 1932, under det att ett ganska betydande antal inlägg förekommo vid övriga hemliga kammarplena. I protokollet över de fem hemliga sammanträdena, som hållits under nu pågående krig, nämligen den 9 april, den 13 juni och den 21 juni 1940 samt den 25 juni och den 28 oktober 1941, har man emellertid, i strid med ordningsstadgornas regler, gått så långt i obskurantism, att till och med talarnas namn uteslutits. I protokollet står det numera helt lakoniskt:

¹ *Brusewitz*, Utrikesfrågors behandling i den svenska riksdagen, s. 74 ff. Det sedan nämnda arbete utkommit den 28 oktober 1941 avgivna regeringsmeddelandet avsåg för att använda utrikesminister Günthers egna ord »upplysning om vad som förekommit på det utrikespolitiska området, sedan riksdagen senast var samlad».

² Jfr å ena sidan *Reuterskiöld*, a. a., s. 108, som framhållit, att talarnas namn vid detta tillfälle icke finnas angivna i protokollet, samt å andra sidan Andra kammarens prot. för nämnda dag s. 1, varav framgår, att kammaren efter regeringsmeddelandets mottagande åtskildes utan att diskussion förekommit.

»Härefter ägde överläggning rum» eller något liknande. En jämförelse mellan sammanträdestidernas längd i de båda kamrarna visar dock, att längre diskussioner åtminstone vid de tre senaste tillfällena ägt rum i första kammaren, den allra utförligaste på närmare fyra timmar vid det senaste sammanträdet den 28 oktober 1941.

I sina grundlagskommentarer utgå *Malmgren* och *Reuterskiöld* från att reglerna om att diskussionsprotokoll ej skola föras vid sammanträden inom lyckta dörrar enligt § 56 riksdagsordningen äro förenliga med grundlagen. *Brusewitz*¹ har uttryckt sig mera tveksamt och sagt, att det kan vara tvivel underkastat, om förbudet står i överensstämmelse med riksdagsordningen. *Författaren* till denna uppsats² har däremot redan tidigare klart uttalat satsen, att ordningsstadgornas förevarande regler stå i strid med grundlagens bestämmelser om protokollföring.

Riksdagsordningens § 56 innehåller visserligen ett uttryckligt stadgande om att det ej är ledamot av kammaren förmenat att yttra sig över regeringsmeddelandet. Men denna bestämmelse berättigar ingalunda slutsatsen, att sådan yttranderätt icke skulle ha förelegat stadgandet förutan. Detta är nämligen betingat av historiska skäl. Under förra världskriget hade det någon gång hänt, att ett regeringsmeddelande, som lämnats vid ett inofficiellt sammanträde, icke fått åtföljas av något meningsutbyte. Detta förhållande skulle emellertid, sedan sammanträdena erhållit grundlagsenlig hemul, enligt motiven³ till § 56, ej låta förena sig med riksdagens rätt och värdighet. Grundlagsstiftarna torde endast ha åsyftat att i texten klart framhålla denna yttranderätt, som ändock skulle ha förefunnits stadgandet förutan. Det är därför säkerligen icke riktigt att av berörda stadgande draga några långt gående slutsatser om att de vanliga bestämmelserna för kammarsammanträden icke äro tillämpliga på dessa hemliga plena enligt § 56. Ty i annat fall borde ej heller reglerna om talmannens ledning av kammardebatterna, om ordningsföljden mellan talarna etc. vara tillämpliga i förevarande fall. Vill man icke draga dessa konsekvenser, och det torde näppeligen någon vara benägen göra, tvingas man anse riksdagsordningens bestämmelser om protokollföring vid kamrarnas sammanträden vara tillämpliga även å förevarande slag av förhandlingar.

De grundläggande reglerna härom innehållas i riksdagsordningens § 52. »Vid kammares sammanträde äger» enligt denna paragraf »varje

¹ *Brusewitz*, P. M. med utredning och förslag till grundlagsändringar ägnade att främja samråd mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. (Tryckt som bilaga till Prop. nr 254: 1940), s. 16; *Densamme*, Utrikesfrågors behandling etc., s. 92.

² *Holm*, Konstitutionella och kommunala frågor vid 1940 års lagtima riksdag, Statsvetenskaplig Tidskrift 1940, s. 317; *Densamme*, Recension av *Brusewitz*' arbete om Utrikesfrågors behandling i den svenska riksdagen, Svenska Dagbladet den 28 oktober 1941. Jfr redan *Densamme*, Riksdagen och utrikespolitiken, Sydsvenska Dagbladet den 11 maj 1939.

³ Förslag till grundlagsändringar etc., s. 35.

dess ledamot rätt att till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma...» Vidare heter det där: »Ej må någon vara berättigad att tala utom protokollet.» Dessa stadganden böra ses i samband med § 76 riksdagsordningen, enligt vilken vid protokolljusteringen »med kammarens bifall och den talandes begivande» må uteslutas dennes uttryck och även överläggning, som därav följt, dock att sådana uttryck ej kunna uteslutas på vilka beslutet tydligen grundar sig. Endast med en talares samtycke kan alltså efteråt vid protokolljusteringen dennes uttalanden, på nyss angivna undantag när, strykas ur protokollet. Den sist anförda bestämmelsen bekräftar sålunda helt regeln, att varje kammarledamot har »rätt» att tala »till protokollet», men modifierar däremot på angivet sätt stadgandet, att ingen har rätt att tala »utom protokollet». Uppställandet av en generell regel om icke-protokollföring av vissa förhandlingar medger § 76 emellertid icke. Bestämmelserna i kamrarnas ordningsstadgor om att vid sammanträde, varom i § 56 sägs, inom lyckta dörrar anteckning till protokollet ej får ske av vad därvid yttrats, stå alltså icke i överensstämmelse med grundlagen. De böra redan därför uteslutas ur kamrarnas ordningsstadgor.

Dessas förevarande regler äro emellertid, såsom bl. a. *Brusewitz* och *författaren* upprepade gånger framhållit, oavsett grundlagsstridigheten, olämpliga. Det kan icke vara en tillfredsställande ordning, att man genom officiella diskussionsprotokoll väl kan följa riksdagsdebatterna i frågor av den mest underordnade betydelse; men att man i en framtid för att få kännedom om vad som yttrats vid sammanträden inom lyckta dörrar enligt § 56 riksdagsordningen, ehuru de kunna presumeras angå ärenden av större vikt, skall vara hänvisad till de aldrig fullständiga och kanske icke ens fullt riktiga minnesanteckningar, som någon enskild kammarledamot möjligen kan ha fört. Att åtminstone de hemliga kammarplena, som hållits under nu pågående krig, rört frågor av utomordentlig betydelse för vårt land följer beträffande de fyra första redan av dagarna för dessa sammanträdens hållande. Det är icke blott för den framtida historiska forskningen det kan vara av värde, att diskussionsprotokoll föras vid sådana sammanträden. Det är nämligen icke otänkbart, att vetenskapen om att yttrandena tagas till ett protokoll också skulle kunna få betydelse för själva förhandlingarna. Känslan av ansvar inför samtid och eftervärld kunde tänkas bliva skärpt, om vederbörande talare hade klart för sig, att deras yttranden bevaras för framtiden och alltså en gång kunna dragas fram i offentlighetens fulla ljus.

Den hittills följda ordningen har vid flera tillfällen också påtalats inom riksdagen. Redan i samband med det andra regeringsmeddelandets lämnande år 1924 uppträdde *Lindhagen* häremot. Denne återkom till frågan i motioner i början av 1930-talet, vilka dock icke ledde till något positivt resultat. Vid 1939 års riksdag togs saken ånyo upp i motioner av *Lindhagen* och *Undén*. Konstitutionsutskottet underströk då också, i samband med att utskottet framlade ett utredningsförslag rörande § 56 riksdagsordningen och därmed nära sammanhängande föreskrifter, betydelsen av protokollföring vid förevarande

slag av förhandlingar. Påföljande år, då frågan om reformering i vissa hänseenden av grundlagsstadgandena berörande riksdagen och utrikespolitiken ånyo förelåg till bedömande, hänvisade utskottet till detta uttalande, men tillade, att det icke tillkom utskottet att framlägga förslag om ändring i ordningsstadgorna — vilka tillhöra tillfälligt utskotts behandling. Spörsmålet har åter aktualiserats genom två motioner vid årets riksdag av *Undén*, vilka avse, den ensa införande i reglementariska föreskrifter för riksdagen av bestämmelser om protokollföring vid sammanträden enligt § 56, den andra upphävande av förbudet mot förande av diskussionsprotokoll i första kammarens ordningsstadga. Man kan ha anledning antaga, att en motion om motsvarande ändring i andra kammarens ordningsstadga kommer att väckas.

Förändret av diskussionsprotokoll vid de hemliga kammarplena är — om än icke såsom *Brusewitz* sagt förutsatt så dock — förutsett i 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen. Enligt 2 § första stycket i denna lag få kamrarnas protokoll vid sammanträde inom lyckta dörrar enligt § 56 riksdagsordningen ej utan konungens och kammarens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum. Då i trots av denna regel de vid de hemliga kammarplena förda protokollen, låt vara tidigare utan upptagande av talarnas yttranden och på senare tid också utan angivande av talarnas namn, utan att beslut om deras offentliggörande fattats, ingå i det offentliga riksdagstrycket, är detta förfaringssätt alltså strängt formellt sett oriktigt, ehuru felet praktiskt sett är av ringa eller ingen betydelse med hänsyn till protokollens intetsägande innehåll. Enligt en av *Malmgren* i hans grundlagskommentar framförd åsikt, vars riktighet icke tidigare bestritts, gäller den nyss refererade regeln oberoende av vem som fattat beslutet, att sammanträdet skall hållas inom lyckta dörrar. Det vore emellertid föga rimligt, om konungens tillstånd skulle erfordras för utlämnande av protokollet, även för det fall att icke konungen utan kammaren själv beslutat att regeringsmeddelandet skall lämnas vid ett hemligt kammarplenum. Enligt stadgandets grund och mening bör det endast avse sammanträden, vid vilka påbudet om deras hållande inom lyckta dörrar meddelats med stöd av § 56 riksdagsordningen, alltså av konungen.¹ Lagtexten lägger ej heller hinder i vägen för en sådan tolkning, snarare stöder den denna. Däri talas nämligen icke om protokoll »vid sammanträde, varom i § 56 sägs, inom lyckta dörrar» utan om protokoll »vid sammanträde inom lyckta dörrar enligt § 56». Härtill kommer, att stadgandet har karaktären av ett undantag — vilket såsom sådant bör tolkas restriktivt — från den i 2 §:s andra stycke innehållna allmänna regeln. Enligt denna äger kammare, då den sammanträder inom lyckta dörrar i annat fall än i första stycket sägs, bestämma, att därvid fört protokoll ej får utlämnas utan kammarens tillstånd förr än viss tid, högst femtio år, förflutit från proto-

¹ Jfr *Herlitz*, Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet, Statens off. utr. 1927: 2, s. 7, 94 f.

kollets datum. Under det att protokollen vid kammarplena enligt § 56 riksdagsordningen, vilka i följd av konungens förordnande hållas inom lyckta dörrar, automatiskt äro undandragna offentligheten, undandragas alltså protokollet vid ett dylikt plenum, som hålles inom lyckta dörrar i följd av kammarens beslut, offentligheten endast genom ett uttryckligt beslut härom av vederbörande kammare. Detta förhållande bör observeras för det fall att ordningsstadgornas förbud mot förande av diskussionsprotokoll vid ifrågavarande sammanträden komma att upphävas.

Om diskussionsprotokoll i fortsättningen skola föras vid hemliga kammarplena enligt § 56 riksdagsordningen blir konsekvensen härav, att ett antal stenografer måste få närvara vid dessa. Såsom konstitutionsutskottet år 1939 riktigt framhöll behövs emellertid icke någon särskild bestämmelse i grundlag eller annorstädes härom. Ty med sammanträde inom lyckta dörrar bör i § 56 rimligtvis ej förstås annat eller mera än i kamrarnas ordningsstadgor. I dessa, som i förevarande hänseende bygga på den äldre ordningsstadgan och arbetsordningen för första resp. andra kammaren, sägs nämligen att sedan vederbörande kammare beslutat, att överläggningen i visst ärende skall hållas inom lyckta dörrar, skola på talmannens tillsägelse läktarna genast utrymmas (§ 22 mom. 2). Det är alltså allmänheten som skall avvisas vid hemliga kammarplena. Kamrarnas sekreterare ha också i praxis närvarit vid sammanträden enligt § 56. Under de senaste åren ha även tjänstemän från utrikesdepartementet varit med. Nödigt antal riksdagsstenografer kunna därför givetvis också tillkallas.

25.2. 1942.