

sationer følges undertiden en lignende fremgangsmåde, enten som følge af ensidig dansk beslutning herom, således ved FN's generalforsamling, eller fordi vedkommende organisations statutter udtrykkeligt foreskriver det, således med hensyn til Europarådets rådgivende Forsamling og det foreslåede Nordiske Råd. I alle disse tilfælde er det dog kun enkelte repræsentanter for partierne, ikke rigsdagen som sådan, der kan deltage. Af forholdenes natur og af rigsdagens organisation og arbejdsform følger, at den ikke kan deltage på alle stadier af en sags behandling, specielt ikke på de stadier, hvor der forhandles med fremmede regeringer.

5. Man kunne da spørge, om ikke rigsdagen kan medvirke på det første stadium, eller ialtfald på et af de første stadier, nemlig ved udfærdigelsen af instruktioner til forhandlingsdelegationen. Dette ville principielt ikke være ugørligt, men støder på den praktiske vanskelighed, at sådanne instruktioner nødvendigvis må være hemmelige. Hvis den eller de fremmede regeringer, med hvem der skal forhandles, får kendskab til instruktionernes indhold, vil mulighederne for at opnå et gunstigt resultat forspildes. Også af andre grunde kan hemmeligholdelse af visse oplysninger være nødvendig på de indledende stadier. Således som rigsdagens arbejdsform traditionelt er her i landet, vil dens behandling af en sag på dette stadium, f. eks. drøftelse af instruktioner til en forhandlingsdelegation, derfor vanskeligt kunne gennemføres i praksis.

6. Problemet er derfor dels, hvorvidt der findes en særlig form for rigsdagens medvirken på de indledende stadier, dels at afgøre, hvornår og på hvilken måde rigsdagen kan og bør medvirke på de senere stadier, hvor dens almindelige arbejdsform ikke lægger sig hindrende i vejen. Opgaven må her blive at finde en løsning, der sikrer rigsdagens reelle indflydelse og dog samtidig sikrer regeringen de fornødne forhandlingsmuligheder.

7. Hertil kommer et problem, som den nyeste udvikling i international organisation har rejst, nemlig om grundloven bør forudse den mulighed, at det overlades til en international myndighed at udøve nogen af de funktioner, være sig lovgivende, udøvende eller dømmende, som grundloven normalt tillægger de nationale danske myndigheder.

8. Grundlovens § 18 i dens hidtidige formulering beskæftiger sig kun med spørgsmålet om rigsdagens medvirken på det afsluttende stadium, hvor man står for at skulle indgå en endelig forpligtelse overfor en fremmed stat. Ved en overvejelse af en revision af § 18 er det derfor naturligt at begynde med dette problem.

9. Det bør herved erindres, at grundlovsregler om afslutning af traktater ikke blot har forfatningsretlig betydning, idet de fastlægger regeringens pligter overfor rigsdagen, men også har folkeretlig betydning, således at deres tilsidesættelse i almindelighed medfører, at traktaten ikke er bindende for den danske stat. Man siger i almindelighed, at disse regler begrænser regeringens folkeretlige legitimation. De har derfor en større rækkevidde end den almindelige parlamentariske praksis. Hvis nemlig en regering indgår en forpligtelse uden rigsdagens samtykke i et tilfælde, hvor samtykke ikke kræves efter grundloven, men vel efter parlamentarisk praksis, kan vedkommende minister muligvis drages til ansvar, men den indgæede forpligtelse binder den danske stat. Kun hvis grundlovens regler er tilsidesat, kan forpligtelsen påstås at være ugyldig. Derfor kan det have særlig betydning nøje at overveje de pågældende reglers formulering.

10. En tilsvarende folkeretlig betydning tilkommer imidlertid ikke de regler, der eventuelt kan blive tale om at udforme vedrørende rigsdagens medvirken på et tidligere stadium af en forpligtelses tilblivelse. Regler af denne art, jfr. herved loven af 13. april 1923 om det udenrigspolitiske nævn, tjener alene til at fastlægge regeringens og rigsdagens gensidige rettigheder og pligter på det pågældende område.