

Två fascistiska författningsreformer.

I. Lagen om premiärministerns befogenheter.

Det är betecknande för fascismens författningspolitik, att den första egentliga konstitutionella lag, som beslutades under den nya regimen, avsåg att i olika avseenden stärka premiärministerns ställning, eller, om man så vill, att legalisera den faktiska maktställning, som den fascistiska regeringschefen redan tillvunnit sig. Lagen är av den 24 december 1925 och reglerar, enligt rubriken, »attribuzioni e prerogative del Capo del governo primo ministro segretario di stato».

1848 års författning berör endast i ett par stadganden ministrarnas ställning; sålunda stadgas i art. 65, att konungen utnämner och avskedar sina ministrar, och i art. 67, att ministrarna äro ansvariga — på vad sätt bestämmes ej — och att regeringsbeslut måste kontraheras av en minister. Om något ministerråd är i författningen icke tal och intet stadgas om ministrarnas kompetensområden eller inbördes förhållande. Om någon förste minister eller konseljpresident finnes alltså självfallet ingen bestämmelse. Med det parlamentariska system, som omedelbart efter författningsens ikraftträdande blev rådande, följde emellertid införandet av en ministerkonselj, sammanträdande under ordförandeskap av den av konseljens medlemmar, konseljpresidenten, som på monarkens uppdrag bildat regeringen. I ministerrådet upptogs alla viktigare ärenden till faktiskt avgörande; konseljpresidenten framträdde såväl inom konseljen som utåt som regeringens ledare, ehuru han till en början icke ägde några särskilda legala befogenheter. Det parlamentariska systemet utformades på så sätt, att ministärens medlemmar blevo solidariskt parlamentariskt ansvariga inför den folkvalda kammaren, icke inför senaten; till konseljpresident måste monarken utse en politiker, i stånd att bilda en regering, som kunde påräkna majoritet i deputeradekammaren, då förtroendefrågan ställdes.

Småningom blev konseljpresidentens ställning föremål för rättslig reglering.¹ År 1867 utfärdades en första förordning i ämnet, men denna upphävdes redan påföljande år. År 1876 utfärdades nya bestämmelser, vilka blevo gällande till 1901, då genom en förordning av den 14 november tämligen ingående stadganden meddelades angående konseljpresidentens befogenheter; 1901 års förordning är, i de delar, den ej upphävt genom 1925 års lag, fortfarande gällande. De huvudsakliga bestämmelserna i 1901 års förordning äro följande²: konseljpresidenten är ministärens chef (Capo del ministero), och i denna egenskap representerar han kabinettet utåt, upprätthåller enheten i ministeriernas politiska och administrativa verksamhet, ser till att de löften, som ministären givit representation och folk, bli upp-

¹ Jfr Ricciardelli, *Il Capo del governo nel diritto positivo italiano*, 1926; Purpura, *Il primo ministro nell'ordinamento positivo italiano*, *Rivista di diritto pubblico* 1928.

² Texten hos Parpagliolo, *Codice costituzionale*, sid. 138 ff.

fyllda, framlägger lagförslag, som gälla statsförvaltningens allmänna organisation, hålles underrättad om alla utrikespolitiska meddelanden av vikt och om alla förslag till beslut, som skola underskrivas av konungen, med rätt att uppskjuta deras genomförande och framlägga desamma till ministerkansljens prövning. Vidare kontrasierar kansljpresidenten besluten om utnämning av andra ministrar, sammankallar ministerkansljen och leder dess förhandlingar samt kontrasierar, jämte vederbörande fackminister, sådana beslut, som varit föremål för behandling i kansljen.

I realiteten har naturligtvis kansljpresidentens betydelse varit skiftande, beroende på de personliga kvalifikationer och den politiska ställning, som ämbetets innehavare ägt. I det hela torde likväl kunna påstås, att kansljpresidenten framträtt som regeringens och parlamentsmajoritetens verkliga ledare. Visserligen har parti-splittringen varit stor och regeringarna ha regelmässigt varit stödda av flera tillfälligt samverkande partier; någon parlamentarism efter engelskt mönster, med kansljpresidenten såsom chef för ett enhetligt majoritetsparti, har aldrig funnits i Italien. Men då skiljelinjerna mellan partierna varit jämförelsevis vaga och dessa ofta hållits samman mera av personliga förhållanden än av bestämda intressen eller idéer, har möjlighet funnits för skickliga parlamentariker att tillvinna sig obestridd ledning inom de av skilda fraktioner bestående block, som fungerat som regeringsunderlag. Depretis, Crispis och Giolittis kansljpresidentperioder äro de främsta exemplen härpå; kansljpresidenten har, ehuru stödd på koalitioner med växlande sammansättning, under långa tider lyckats bibehålla en dominerande maktställning.

Den omvandling, som partiväsendet undergick efter världskriget och som kom till klart uttryck vid 1919 års val, förändrade i viss mån den italienska parlamentarismens karaktär och därmed även kansljpresidentens ställning. De personliga parlamentsfraktionerna, ledda av politiker såsom Salandra, Giolitti och Nitti, smulto samman, under det att de kring fast utformade program samlade rikspartierna vuxo. De största av de sistnämnda partierna, socialisterna och katolska folkpartiet, besatte ungefär hälften av kammarens 508 platser; socialistpartiets representation växte från ett femtiotal till mer än 150 mandat, det nybildade folkpartiet erövrade 100 platser. Då man icke ville eller kunde etablera regeringssamverkan med socialisterna — väsentligen på grund av partiets fortsatta vacklande mellan revolutionär och parlamentarisk taktik — blev resultatet, att varje regering måste söka stöd hos folkpartiet; detta parti var också under de närmast följande åren, utom under en kortare tid (under Nittis kansljpresidentskap), representerat i regeringen. Folkpartiets ledamöter i de skilda regeringarna uppträdde emellertid helt som ombud för sitt parti, med uppdrag att tillse, att de krav, partiet uppställt som villkor för inträde i regeringskoalitionen, blevo uppfyllda; de designerades av partiet och utträdde ur regeringen på partiets order. Även inom andra borgerliga parlamentsgrupper gjorde sig i viss mån lik-

nande tendenser gällande. Följden blev, att den italienska parlamentarismen, tidigare utmärkt av grupperingen kring vissa politiska ledare och ett dominerande inflytande hos dessa, ombildades till en slags fraktionsparlamentarism, starkt erinrande om den tyska; regeringsledamöterna blevo i första rummet representanter för vederbörande partier och regeringens handlande dirigerades i stor utsträckning genom partifraktionernas beslut. Konseljpresidentskapet sjönk under dessa förhållanden med nödvändighet i betydelse; de tre sista ministärerna före fascismen, Giolitti, Bonomi, Facta, angiva tydligt utvecklingens riktning. Genom kammarupplösningen 1921 sökte Giolitti åstadkomma en ändring; det nationella block, som bildades med front mot socialisterna och folkpartiet, lyckades emellertid icke vinna den seger, på vilken man hoppats, och svårigheterna vid regeringsbildningen blevo allt större. Med ministären — eller kanske rättare de tre på varandra följande ministärerna — Facta kan det nya systemet sägas ha löpt linan ut. Facta själv var en andra-rangspolitiker av Giolittis fraktion, som varken sökte eller kunde utöva någon verklig ledning, och medlemmarna i hans regering voro nästan undantagslöst politiker av samma typ; landets främsta statsmän stodo utanför regeringen och gjorde endast genom partifraktionerna sitt inflytande gällande. Konseljpresidentskapet hade degraderats till ett tomt ordförandeskap.

Med ministären Mussolinis bildande i oktober 1922 inträdde en ny genomgripande förändring, som i viss mån kan sägas innebära en återgång till äldre förhållanden. Regeringen Mussolini var visserligen till en början en koalitionsministär, i vilken alla deputeradekammarens större borgerliga partier, även katolska folkpartiet, voro representerade; först småningom, under loppet av de tre följande åren, utträdde de icke-fascistiska ministrarna ur regeringen och denna blev rent fascistisk. Men redan från början dominerades regeringen avonseljpresidenten; övriga medlemmar av regeringen fungerade i huvudsak som fackministrar, utan större inflytande i centrala politiska frågor. Enskilda ministrar avgingo vid flera tillfällen påonseljpresidentens begäran; solidariskt ansvar ministrarna emellan erkändes ej såsom tidigare. I olikhet med tidigare ledandeonseljpresidenter vann Mussolini sin starka ställning i första rummet genom parlamentarisk skicklighet och förmåga att till enhetligt arbete samla skilda parlamentsfraktioner, utan på grund av sitt chefskap för de militärt organiserade, till revolution beredda fascistiska organisationerna. Ehuru till formen parlamentarisk, var hans styrelse alltså i realiteten snarast en oparlamentarisk diktatur; Mussolini själv kritiserade också ständigt det parlamentariska systemet och förklarade fascismen, icke parlamentet, vara sitt välde verkliga stöd.

För de faktiska maktförhållandena hade därför den förändring i kammarens sammansättning, som åvägabragtes genom de 1924 enligt en föregående år beslutad ny vallag hållna valen, jämförelsevis ringa betydelse. Efter dessa val ägde fascisterna och till dem nära anslutna

grupper två tredjedels majoritet i deputeradekammaren; då efter Matteottimordet flertalet oppositionsgrupper dragit sig från kammarens arbete (den s. k. aventinska oppositionen), var den antiministeriella fraktionen i kammaren reducerad till ett fåtal — även sedan den under vintern 1924—1925 förstärkts med en rad representanter, som vid 1924 års val samarbetat med fascismen.

1925 års lag framstår i huvudsak som ett försök att i viss utsträckning legalisera det förhållande mellan konseljpresidenten å ena sidan, ministären i övrigt och representationen å den andra, som faktiskt uppstått redan genom Mussolinis övertagande av regeringen. Här, som på så många andra områden, har fascismen, såsom dess ledare pläga uttrycka saken, låtit handlingen gå före normen. Icke alldeles utan skäl kunde man emellertid vid lagförslagets framläggande jämväl påstå, att lagen anknöte till äldre traditioner.¹

Tämligen snart efter ministären Mussolinis bildande framfördes i ledande fascistiska organ förslag om en rättslig reglering av regeringens, enkannerligen konseljpresidentens ställning. Redan i början av år 1923 yrkade en av de fascistiska ledarna, Bianchi, i en uppmärksamman tidskriftsartikel på att konseljpresidenten skulle designeras av deputeradekammaren, men sedermera under en tid av fem år behålla sitt ämbete, ansvarig endast inför konungen, ej inför parlamentet.² Konseljpresidenten skulle få titeln kansler, och det är sannolikt det tyska rikskanslerskapet under kejsardömet, som föresvävat Bianchi — ehuru väl konseljpresidenten, i motsats till den tyska rikskanslern, skulle utses på parlamentariskt sätt. På andra håll framkastades tanken, att konseljpresidenten alltigenom borde få samma ställning som de tyska rikskanslererna före 1918 ansågos hava haft.³ I själva verket är det tydligen Bismarcks rikskanslerskap, med dess relativa oberoende av både monark och representation, som tjänat som mönster. Det väsentliga i dessa och andra förslag är att man vill omgärda konseljpresidentens faktiska maktställning med legala garantier och i samband härmed modifiera eller upphäva det parlamentariska systemet.

I den kommitté, de adertens kommitté, som i januari 1925 tillsattes för att undersöka det konstitutionella läget och som i juli samma år avgav ett vidlyftigt betänkande, berördes även hithörande frågor.⁴ Kommittén uttalade i betänkandet, att konseljpresidenten borde ha en verkligt dominerande ställning inom regeringen och konstaterade med tillfredsställelse, att detta varit fallet under ministären Mussolini. Det ansågs likväl ej lämpligt att skrida till rättslig normering på detta område; kommittén tog uttryckligen avstånd från

¹ Jfr justitieministern Roccas motivering för lagen (Rocco, *La trasformazione dello stato*, 1927, sid. 195 ff.).

² Förslaget refereras av Ferrari, *Le régime fasciste italien*, 1928, sid. 122 f.

³ Jfr t. ex. Pellizzi, *La riforma dei poteri*, Gerarchia 1924.

⁴ *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionale*, 1925, särskilt sid. 39 ff., 81 f.

inrättande av en institution sådan som »minister-kansler, minister-kardinal eller stor-vesir, varpå främmande länder erbjuda exempel, men som torde vara alltför främmande för våra traditioner».¹ För att underlätta konseljpresidentens ledande och koordinerande verksamhet föreslogs upprättande av en särskild byrå under konseljpresidentens omedelbara chefskap, men i övrigt ifrågasattes icke någon reform på denna punkt. Däremot förordade kommittén vissa modifierationer i det i praxis följda parlamentariska systemet; bl. a. skulle misstroendevota icke behöva leda till en regerings avgång annat än under vissa angivna betingelser. Dessa förslag blevo endast i ringa mån av direkt betydelse för det konstitutionella reformarbetet under de följande åren.

Sedermera fick en av kommitténs ledamöter, Barone, i uppdrag att utarbeta ett separat förslag till reglering av konseljpresidentens befogenheter. Barones utkast diskuterades den 6 oktober 1925 av fascismens stora råd,² blev där godkänt, och torde i huvudsak ha legat till grund för det lagförslag, som justitieministern Rocco den 18 november samma år framlade för deputeradekammaren. Förslaget behandlades, såsom nära nog alla regeringsförslag under de senaste åren, ytterst raskt och antogs under ringa opposition³ av båda kamrarna; endast i senaten ägde en ytterst kort debatt rum. Den nya lagen utfärdades, såsom nämnt, den 24 december 1925.⁴

De ur konstitutionell synpunkt viktigaste bestämmelserna i lagen återfinnas i art. 1—4 och art. 6. I övrigt innehåller lagen en rad stadganden av blandad karaktär, rörande konseljpresidentens rang, straff för brott mot konseljpresidentens person o. s. v., stadganden, som endast medelbart äro av konstitutionellt intresse såsom markerande konseljpresidentens särställning.

I art. 1—3, som innehålla de grundläggande bestämmelserna om förhållandet mellan monark, konseljpresident och övriga ministrar, stadgas i huvudsak följande.⁵

¹ Sid. 40.

² Jfr *Il Gran consiglio* nei primi sei anni dell'era fascista, sid. 186 f.

³ De i deputeradekammarens arbete icke deltagande oppositionsgrupperna protesterade energiskt mot förslaget; man återvände dock ej, såsom ifrågasattes, till kammaren för att bekämpa det.

⁴ Texten hos Parpagliolo, a. a. sid. 135 ff.

⁵ Art. 1—3 lyda:

Art. 1.

Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo. Il Governo del Re è costituito dal primo ministro segretario di Stato e dai ministri segretari di Stato.

Il primo ministro è Capo del Governo.

Art. 2.

Il Capo del Governo primo ministro segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo. Il decreto di nomina del Capo del Governo primo ministro è controfirmato da lui, quello di revoca dal suo successore.

I ministri segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su proposta del

Enligt art. 1 utövas den verkställande makten av konungen genom den kungliga regeringen. Regeringen består av premiärministern och ministrarna, som alla tillika kallas statssekreterare. Premiärministern är regeringens chef.

Enligt art. 2 utnämnes och avskedades regeringschefen av konungen och är inför konungen ansvarig för regeringens allmänna politik. Övriga ministrar utnämnas och avskedades av konungen på förslag av regeringschefen. De äro ansvariga gentemot konungen och regeringschefen för alla åtgärder inom deras ministerier.

Enligt art. 3 leder regeringschefen ministrarnas arbete, avgör mellan ministrarna uppkommande meningsskiljaktigheter, sammankallar ministerkonseljen och är ordförande i denna.

Bestämmelserna äro, såsom synes, tämligen vagt utformade. I det hela giva de snarare en antydning om det läge, som uppstått efter Mussolinis regeringstillträde, än fast utformade kompetensnormer.

Först och främst är av intresse, att lagen antyder, ehuru icke klart utsäger, att monarken ej personligen äger utöva de befogenheter, som principiellt tillkomma honom. Under det att 1848 års förf., art. 5, stadgar, att »konungen ensam tillhör den verkställande makten», utövas enligt lagen denna makt av konungen *genom regeringen*; uttrycket »den kungliga regeringen» (*il governo del re*), som icke förekommer i författningen, men tidigare, även i lagar, använts såsom beteckning för monark och ministär såsom enhet,¹ definieras i lagen såsom omfattande endast ministärens medlemmar, icke monarken. Bestämmelsens innebörd klarlades av Rocco i motiveringen för lagförslaget.² Rocco framhöll, att enligt lagen Italien ej bleve en konstitutionell stat i egentlig mening — såsom exempel på sådana stater nämndes Förenta staterna och det tyska kejsardömet — ty ett konstitutionellt statskick innebure, att statschefen tillika vore regeringschef och att ministrarna — den tyske rikskanslern åberopades som exempel — icke rättsligen hade någon exekutiv befogenhet, även om de faktiskt innehade makten; i Italien skulle däremot statschefen icke vara regeringschef, d. v. s. icke personligen utöva den verkställande makten. Detta förhållande markeras ytterligare därav, att regeringschefen förklaras vara ansvarig gentemot monarken för regeringens allmänna politik.

Detta moment i lagen kan sägas legalisera ett ända sedan författ-

Capo del Governo primo ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri.

I sottosegretari di Stato sono nominati e revocati dal Re, su proposta del Capo del Governo di concerto col ministro competente.

Art. 3.

Il Capo del Governo primo ministro dirige e coordina l'opera dei ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, convoca il Consiglio dei ministri e lo presiede.

¹ Exempel hos Tingsten, Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget, 1930, sid. 175, 177.

² Rocco, a. a. sid. 202.

ningens tillkomst faktiskt föreliggande förhållande. Till erfarenheterna under den fascistiska regimen anknyter lagen mera direkt, då den stadgar, att premiärministern — det är att märka, att ordet konseljpresident ej, såsom t. ex. i 1901 års förordning, brukas — är regeringschef, alltså chef för det organ, genom vilket de monarken principiellt tillkommande befogenheterna skola utövas. Härigenom skapas alltså ett nytt statsorgan — premiärministern-regeringschefen — med långt mera betydande funktioner än de, som enligt tidigare bestämmelser tillkomma konseljpresidenten. Rörande dessa funktioner stadgas ytterligare, att premiärministern leder ministrarnas arbete, avgör tvistefrågor dem emellan, sammankallar och presiderar i ministerkonseljen samt att ministrarna utnämnas och avskedas på förslag av honom samt äro ansvariga för honom lika väl som inför konungen. Enligt dessa bestämmelser blir premiärministern ett mellanled mellan monarken och ministrarna, ett förhållande, som ytterligare understrykes av bestämmelsen, att han är ansvarig inför monarken för regeringens politik. Med viss rätt har sagts, att enligt lagen premiärministern övertar de funktioner, som tidigare i praxis tillkommit ministerrådet. »I grunden ligger den fundamentala nyheten i den nya lagen däri», skriver en författare,¹ »att regeringschefen träder i stället för ministerkonseljen. Under det att tidigare det organ, som samlade de enskilda ministrarna till gemensam handling, var ministerkonseljen, har det nu blivit premiärministern, regeringschefen.» Lagens syfte vore, yttrade justitieministern under debatten i senaten, att premiärministern ensam skulle ha den politiska ledningen; ministerrådet skulle endast tjänstgöra som medhjälpare och rådgivare.²

Av lagens stadgande, att konungen utnämner och avskedar premiärministern och att denne inför konungen är ansvarig för regeringens politik, har man ofta dragit slutsatsen, att genom lagen det parlamentariska systemet upphävts; regeringen skulle ej längre vara parlamentariskt ansvarig inför kammaren och monarken skulle vid sitt tal av premiärminister stå helt oberoende av representationen.³ Denna uppfattning kom tillsynes jämväl i det utlåtande, som vederbörande kammarutskott avgav rörande lagförslaget.⁴ Å andra sidan har hävdats att denna fråga ej alls beröres av lagen.⁵ I såväl justitieministern Rocco motivering till förslaget som den av deputeradekammarens sekretariat utarbetade kommentaren till lagen uttalades, att förhållandet mellan regering och representation vore av rent poli-

¹ Purpura, a. a. sid. 123.

² Rocco, a. a. sid. 205.

³ Jfr Leibholz, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, 1928, sid. 29, och La structure de l'état fasciste, Les documents de la vie intellectuelle 1930, sid. 448 ff.; Miceli, Il primo ministro, Critica fascista 1927; Rende, Lo spirito della legislazione fascista, Rivista internazionale di filosofia del diritto, 1927, sid. 330.

⁴ Atti parlamentari, camera dei deputati, sess. 1924—25, n. 621 A.

⁵ Ricciardelli, a. a. sid. 35; Maranini, La divisione dei poteri e la riforma costituzionale, 1928, sid. 82 ff.

tisk natur och icke kunde göras till föremål för legal reglering; enligt denna ståndpunkt skulle, synes det, lagen ej ha någon direkt betydelse för det parlamentariska systemet.¹

Att närmare ingå på detta i sällsynt grad rent akademiska spörsmål torde ej vara påkallat. Det synes vara tillräckligt att fastslå, att parlamentarismen i Italien berott uteslutande på politisk praxis och ej stadfästes genom någon lagbestämmelse, att 1925 års lag icke, lika litet som 1848 års författning, berör detta spörsmål och att den alltså ej hindrar, att tidigare praxis följes.

I art. 4 givas vissa specialbestämmelser, som nära anknyta till de förut refererade. Sålunda stadgas, att ministeriernas antal, organisation och verksamhetsområden regleras genom kunglig förordning, på förslag av premiärministern. Härigenom löstes den gamla tvistefrågan, huruvida bestämmelser av angiven art skulle meddelas genom förordning eller genom lag; under 1900-talet hade i regel lagstiftningsvägen använts. Vidare stadgas, att premiärministern genom kunglig förordning kan anförtros ledningen av en eller flera ministerier; även tidigare hade en minister kunnat förordnas att förestå flera ministerier, men endast ad interim. Med stöd av denna bestämmelse har Mussolini under vissa perioder fungerat som chef för icke mindre än fem eller sex departement. I dylika fall har premiärministern enligt lagen rätt att självständigt delegera utövningen av vissa av sina befogenheter till vederbörande understatssekreterare.

I art. 6 tillägges premiärministern vissa befogenheter i förhållande till representationen. Sålunda får ingen fråga upptagas på kamrarnas dagordningar utan premiärministerns samtycke. Om ett lagförslag förkastas av en av kamrarna, kan premiärministern besluta att det samma, sedan tre månader förflutit, skall upptagas till ny behandling, varvid ingen diskussion, utan endast hemlig omröstning skall äga rum; endast om ändringar vidtagits i det ursprungliga förslaget, få dessa ändringar — men icke förslaget i övrigt — debatteras. Likaledes har premiärministern befogenhet att, då ett förslag avslagits av den ena kammaren, det oaktat framlägga det till behandling i medkammaren. Dessa bestämmelser innebära direkta författningsändringar; i förf. art. 56 stadgas nämligen, att ett lagförslag, som förkastats av ett av de tre lagstiftande organen — konungen och de båda kamrarna — icke kan bli föremål för vidare behandling vid samma parlamentssession. Slutligen skall enligt art. 6 gälla, att ett lagförslag, som godkänts av den ena kammaren och av den andra antagits med

¹ Rocco, a. a. sid. 200; *Bollettino parlamentare*, 1927, n. 1, sid. 26. I slutet av motiveringen till förslaget gjordes dock uttalanden av i viss mån annan karaktär. Genom lagen bleve den italienske premiärministern icke »con assoluta precisione» likställd med konseljpresidenten i parlamentariska stater. Ty i dessa stater vore premiärministern »blott parlamentsmajoritetens mandatarie, vars ställning formellt bekräftas av statschefen». I Italien åter »är premiärministern den erkände ledaren för de väldiga politiska ekonomiska och moraliska makter, som finnas i landet och äro representerade i parlamentet, och värderingen av dessas betydelse lämnas åt statschefen» (Rocco, a. a. sid. 202). Dessa uttalanden äro, såsom synes, ytterst dunkla.

vissa ändringar, vid den förnyade behandlingen i den kammare, som godkänt förslaget oförändrat, endast kan debatteras i avseende å de av den andra kammaren beslutade ändringarna.

Viktigast av dessa bestämmelser är givetvis den, som ger premiärministern beslutanderätt i avseende å kamrarnas dagordningar. Genom detta stadgande skulle, framhölls i Roccas motivering, kabinettets ställning stärkas och missbruket med rent politiska kammardebatter stävjas; det vore dock ej meningen, att stadgandet skulle tillämpas på så sätt, att parlamentet hindrades att i rimlig utsträckning diskutera ministärens verksamhet.¹ De utomordentliga möjligheter till regeringskontroll över kamrarna, som stadgandet ger, äro emellertid uppenbara.

Övriga bestämmelser i art. 6 äro av mindre betydelse. Särskilt förtjänar framhållas, att de stadganden, som ersätta art. 56 i 1848 års författning, motiveras av att under senare tid blivit vanligt att räkna en hel legislaturperiod som en enda session; avslag å ett förslag från en kammars sida har därför medfört, att förslaget icke kunnat ånyo upptagas förrän under nästkommande legislaturperiod.

Den summariska redogörelse för 1925 års lag, som lämnats, visar den oklarhet och halvhet, som vidlåder detta, liksom så många andra, moment i det fascistiska lagstiftningsarbetet. Lagen utgår från det författningspolitiska läge, som kännetecknar det nutida Italien: den fascistiske partichefens faktiska envælde. Fascismens ledare ha här, som på andra punkter, velat legalisera de bestående förhållandena. Men hänsynen till traditionella, hos vissa grupper av det italienska folket och även i den internationella opinionen djupt rotade föreställningar ha avhållit från alltför genomgripande legala reformer. Man har antytt, icke klart uttalat, vad som åsyftats. Konungen, i realiteten utan makt, förklaras icke blott inneha utan även utöva den verkställande makten, men han utövar den *genom* regeringen, för vilken premiärministern är chef. Parlamentets makt lämnas i princip orubbad, men vissa inskränkningar i denna genomföras; i grunden framstå dessa som föga betydelsefulla, då regeringen faktiskt är parlamentets herre. I själva verket uppnås vid försöken att legitimera fakta snarast det motsatta; klyftan mellan rätt och realitet framstår än påtagligare. Detta förhållande kan sägas gälla den sista, likaväl som den första, av de stora fascistiska författningsreformerna: lagstiftningen om fascismens stora råd.

II. Lagstiftningen om fascismens stora råd.

Några månader efter bildandet av ministären Mussolini, den 12 januari 1923, sammankallade konseljpresidenten ett antal av de fascistiska ledarna — medlemmar av regeringen och representanter för partiets skilda organisationer — till överläggning rörande partiets

¹ Rocco, a. a. sid. 200 f.

hållning i vissa frågor.¹ Dylika överläggningar blevo sedermera vanliga och utbildades till en fast institution; på detta sätt uppstod fascistens stora råd, vilken benämning inom kort kom till användning på den nya institutionen. Detta råd är alltså ett resultat av den fascistiske ledarens självständiga initiativ; det var icke, enligt vid denna tid gällande partistatut, något organ för partiet. Mussolini bestämde vilka personer, som skulle inkallas i rådet,² beslutade fritt rörande rådets sammanträden och överläggningsämnen samt fungerade som rådets ordförande.

Vid sina första sammanträden diskuterade rådet endast frågor rörande det fascistiska partiets organisation och därmed nära sammanhängande spørsmål. Redan under våren 1923 började emellertid Mussolini till rådets förberedande prövning framlägga frågor rörande regeringens allmänna politik, särskilt förslag, avsedda att av regeringen föreläggas parlamentet. Småningom blev det praxis, att alla viktigare projekt behandlades i rådet, oftast innan de upptogs i ministerkanseljen. Rådet blev sålunda en slags officiell partikanselj vid sidan av ministerrådet, en utveckling, som sannolikt väsentligen betingades därav, att under den fascistiska regimen första år även icke-fascister voro medlemmar av ministären. Att rådets överläggningar i realiteten voro av större betydelse än ministerkanseljens torde icke vara föremål för tvivel. Det var främst i rådet, som riktlinjerna för den fascistiska politiken diskuterades och fastställdes; sedan rådets mening inhämtats i en fråga, var denna faktiskt avgjord, och överläggningarna i ministerkanseljen blevo av ringa eller ingen betydelse.

Inom det fascistiska partiet framträdde rådet omedelbart, vid sidan av Mussolini, såsom ledande. Genom kort tid efter rådets bildande beslutade ändringar i partiets stadgar fastslogs detta förhållande. I det 1926 beslutade partistatutet stadgas, att rådet är fascistens högsta organ och beslutar om partiets handlingsprogram på alla områden; härjämte bestämmes, att vissa personer (såsom ministerrarna, medlemmarna av partiets direktorium, ledarna för de främsta organisationerna inom partiet) skola vara självskrivna medlemmar av rådet, ordföranden (Mussolini) obetaget att i rådet inkalla även andra.

Genom lagen om val av ledamöter i deputeradekammaren den 21 maj 1928 tilldelades rådet en utomordentligt viktig statlig funktion. Enligt lagen skall nämligen rådet, sedan förslag framställts av vederbörande organisationer, upprätta den lista på kandidater till kammaren, som skall framläggas till folkomröstning. Det är alltså närmast rådet, som utser kammarens ledamöter; folkets medverkan är i första hand begränsad till omröstning en bloc angående rådets kandidater. Genom lagen uppstod den egendomliga situationen, att en institution,

¹ Jfr här och för det följande främst den av det fascistiska partiet utgivna publikationen *Il Gran consiglio nei primi Sei anni dell'era fascista*, 1927.

² Innan det nationalistiska partiet sammanslogs med det fascistiska, inkallades även de nationalistiska regeringsmedlemmarna i rådet.

vars sammansättning och verksamhet icke var legalt reglerad, ägde ett dominerande inflytande vid valet av representationens ena hälft. Redan vid framläggandet av det nya vallagsförslaget betonades, att en särskild lag rörande rådet under dessa förhållanden vore nödvändig. På hösten 1928, alltså innan den nya vallagen tillämpats, framlade också regeringen ett lagförslag i ämnet och detta förslag antogs under ringa opposition av båda kamrarna.¹ Lagen utfärdades den 9 december 1928.

Genom denna lag stadfästes rådet (Il Gran Consiglio del Fascismo) i sin ställning som på en gång statsorgan och organ för det fascistiska partiet. Denna egendomliga dubbelställning kommer klart till synes redan i bestämmelserna om rådets sammansättning (art. 2—8). Rådets ordförande är regeringschefen; denne sammankallar rådet, när han så finner lämpligt, och bestämmer fritt rådets dagordning. Såsom rådets sekreterare fungerar det fascistiska partiets sekreterare; till denne kan och regeringschefen, då han själv är förhindrad, uppdraga att sammankalla rådet och att presidera i detta. I övrigt består rådet dels av vissa statsämbetsmän, dels av det fascistiska partiets högsta dignitärer. Principiellt indelas medlemmarna i tre grupper: de, som äro medlemmar av rådet »under obegränsad tid», de, som äro medlemmar under den tid de bekläda vissa poster inom statsförvaltningen eller inom partiet, och de, som av regeringschefen utnämnas till medlemmar för viss period, tre år.

Enligt bestämmelserna i 1928 års lag var antalet medlemmar av de båda förstnämnda kategorierna tämligen stort, mellan 50 och 60. Genom en i december 1929 antagen lag reducerades emellertid antalet högst betydligt; lagen motiverades därmed, att rådet borde vara en smidigt arbetande och därför fåtalig församling, »en regimens generalstab».² Enligt den nya lagen höra till den första gruppen de s. k. kvadrumvirerna, de fyra ledarna av marschen mot Rom, till den andra gruppen senatens och deputeradekammarens presidenter, vissa ministrar (utrikes-, inrikes-, finans-, undervisnings-, jordbruks- och korporationsministrarna), den italienska akademiens president, de två vicesekreterarna i det fascistiska partiet, chefen för den fascistiska milisen, ordförandena i de fyra fascistiska konfederationer, som representera arbetsgivare- och arbetareorganisationerna inom industri och åkerbruk; det stora flertalet medlemmar av den andra kategorien innehava alltså sina platser i kraft av monarkens eller regeringschefens beslut, d. v. s. utses av regeringen. Antalet självskrivna medlemmar i stora rådet är alltså, regeringschefen och partisekre-

¹ En utförlig redogörelse för den parlamentariska behandlingen i *Bollettino parlamentare*, 1928, n:r 3, sid. 59 ff. Lagtexten är även här återgiven. — Bland de många kommentarerna till lagen kunna nämnas: Petrone e Ronchi, *La legge sul Gran consiglio*, 1929; Raneletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello stato italiano*, *Rivista di diritto pubblico* 1929; Ferracin, *La figura costituzionale del gran consiglio*, *Riv. di dir. pubbl.* 1929; Meloni, *La legge sul Gran Consiglio del fascismo*, *Il foro amministrativo* 1929; Gentile, *La legge del Gran consiglio*, *Educazione fascista* 1928.

² Jfr *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1929, doc. N. 325 och 325 A.

teraren inberäknade, för närvarande endast 23. Att märka är, att de personer, som enligt lagen äro självskrivna medlemmar av rådet, genom kungligt dekret kunna berövas sina rådsplatser.¹

Vidare kan, såsom nämnt, premiärministern utnämna personer till medlemmar av rådet för en period av tre år; det enda villkor, som uppställs, är, att vederbörande skola vara »väl förtjänta om fosterlandet och den fascistiska revolutionens sak». Personer, som i denna ordning blivit medlemmar av rådet, kunna på samma sätt, genom beslut av regeringschefen, berövas sitt medlemskap. Genom dessa bestämmelser är regeringschefens dominerande inflytande i rådet ytterligare garanterat.

Beträffande rådets principiella ställning stadgas i art. 1, att rådet är »l'organo supremo, che coordina e integra² tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922». Denna ytterligt allmänt formulerade bestämmelse visar den utomordentliga betydelse, som lagstiftarna tillerkänna den nya institutionen. Denna skall personifiera den nya regimen och framstå som dess sammanhållande och livgivande kraft.

Rådet har enligt lagen dels beslutande, dels rådgivande befogenheter, reglerade i art. 11—13. Den ojämförligt viktigaste bland de förra är den redan i 1928 års vallag stadgade, upprättandet av den lista på kandidater till deputeradekammaren, som förelägges valmännen. I övrigt inskränker sig rådets beslutskompetens till partiangelägenheter; sålunda har rådet att besluta om partiets stadgar och program. Märkligt är, att på detta sätt genom lagstiftning det fascistiska partiets förhållanden regleras; partiet betraktas såsom statsorgan.³ Om sättet för beslutsfattande inom rådet givas inga bestämmelser.⁴ Lagstiftarna synas ha förutsatt, att enighet inom rådet alltid skall föreligga, vilket med hänsyn till regeringschefens faktiskt dominerande ställning inom rådet är förståeligt.

I huvudsak är emellertid rådet, såsom lagen särskilt betonar, ett konsultativt organ. På beslut av regeringschefen kan rådet höras i alla politiska, ekonomiska och sociala frågor av nationellt intresse. I allmänhet är sålunda inhämtandet av rådets mening fakultativt. Men i vissa fall måste rådet höras, nämligen enligt art. 12 i alla frågor av konstitutionell karaktär. Vissa lagförslag skola, stadgar art. 12 vidare, alltid anses vara av dylik karaktär, nämligen förslag, som gälla följande frågor: 1) tronföljden och kronans ställning; 2) stora rådets, senatens och kammarens sammansättning och befogenheter;

¹ Detta enligt den egendomliga bestämmelsen i art. 6, som säger, att personer, som enligt lagen skola vara medlemmar av rådet, måste genom kungligt dekret erkännas i denna sin egenskap och att detta erkännande i samma ordning kan återkallas.

² Ordet »integrare» användes i fascistisk terminologi på samma sätt som »integrieren» inom den riktning i tysk statsvetenskap, som främst representeras av Smend.

³ De 1929 beslutade lagändringarna innehålla, utöver bestämmelserna om stora rådet, en rad stadganden om partiets organisation.

⁴ Om rådets arbetssätt stadgas endast, att förhandlingarna äro hemliga.

3) regeringschefens ställning; 4) exekutivens befogenhet att meddela rättsnormer; 5) bestämmelser om den korporativa organisationen; 6) förbindelserna mellan staten och påven; 7) traktater, som gälla förändringar i statens eller koloniernas territorier.

Det förtjänar särskilt påpekas, att genom dessa bestämmelser ett förut icke existerande formellt grundlagsbegrepp införes i italiensk rätt. En visserligen icke alltför betydande skillnad mellan behandlingen av konstitutionell lag och vanlig lag upprättas; i egentlig mening konstitutionella lagförslag måste föreläggas stora rådet för yttrande. Det materiella omfånget av detta grundlagsbegrepp är i lagen icke uttömmande angivet; lagen förutsätter tydligen, att även andra frågor än de särskilt uppräknade äro av principiellt konstitutionell karaktär.

Stora rådet har vidare en viktig konsultativ befogenhet i avseende å fyllande av vakanser inom regeringen. Enligt art. 13 skall rådet, på initiativ av regeringschefen, upprätta ett förslag till besättande av regeringschefsposten i händelse av vakans. Detta förslag, som torde kunna upptaga vare sig ett eller flera namn, hålles hemligt, till dess vakans inträder; förslaget överlämnas då till monarken. Ett liknande förslag upprättas för fyllande av vakanser inom regeringen i övrigt; lagen betonar likväl uttryckligen, att genom stora rådets förslagsrätt i detta hänseende regeringschefens särskilda befogenheter i fråga om utnämning av ministrar — enligt lagen den 24 december 1925 — icke skall lida intrång. Överhuvud äro, såsom av lagtexten klart framgår, de av rådet upprättade förslagen icke bindande; rådets förslag ha, såsom vid lagförslagets framläggande framhölls, endast rent politisk betydelse.¹

Det i realiteten viktigaste momentet i detta stadgande — och i lagen överhuvud — är säkerligen bestämmelsen, att rådet skall upprätta förslag till efterträdare åt regeringschefen. Härigenom skapas nämligen en legal möjlighet för regeringschefen att genom stora rådet designera sin efterträdare. Även om någon lagbestämmelse icke finnes, skulle, under förutsättning av den rådande regimens bibehållande, med all sannolikhet det stora rådet vid ombyte av regeringschef de facto träffa avgörandet; det väsentliga i den legala regleringen på denna punkt är, att förslag upprättas, innan vakans inträtt, d. v. s. i realiteten av regeringschefen själv.

Någon direkt betydelse för representationens ställning till regeringsbildningen ha dessa bestämmelser icke; en parlamentarisk praxis är fortfarande teoretiskt möjlig. Men stadgandet om stora rådets förslagsrätt utgår tydligen från den faktiska maktlöshet, som kännetecknar den italienska representationen; rådet erhåller galt den

¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924—28, doc. n. 2189, sid. 7. Egendomligt nog har det gjorts gällande, att regeringschef, respektive andra ministrar, måste väljas bland de av rådet föreslagna; jfr Meloni, a. a. Ståndpunkten saknar varje stöd i lagen och torde stå ensam inom litteraturen; jfr övr. anförda arbeten.

ställning i avseende å regeringsbildning, som tidigare på visst sätt enligt praxis tillkommit deputeradekammaren.

Lagen om stora rådet har såväl i den politiska diskussionen som i den vetenskapliga litteraturen betecknats som kronan på fascismens författningsverk; de starkaste ord ha använts för att framhäva lagens betydelse och det stora rådets centrala ställning i den nya regimen. Särskilt betonas, att den nya institutionen på en gång är statens och det fascistiska partiets högsta organ, och att härigenom fascismen helt identifieras med staten. Rådet blir en symbol för den fascistiska revolutionens definitiva seger och får härigenom en mystisk »integrerande» karaktär.

Uttalanden av denna art kunna icke undanskymma förhållandet, att rådet för närvarande, lika väl som ministären, väsentligen är ett redskap i regeringschefens hand, det är, såsom en tysk författare uttalat, »nur der verlängerte Wille des Diktators».¹ Lagens omedelbara praktiska betydelse torde, såsom förut betonats, främst ligga däri, att regeringschefen får möjlighet att genom rådet designera sin egen efterträdare. Givetvis är dock ej uteslutet att sådana förvandlingar i läget kunna inträda, att den faktiska makten övergår från regeringschefen till rådet; så länge den nuvarande regeringschefen kvarstår, torde rådet i varje fall ej komma att intaga en ledande ställning, även om rådsmedlemmarnas yttranden i vissa fall kunna påverka diktatorns beslut.²

Herbert Tingsten.

Befolkningsrörelsen Statistiska centralbyrån har nu utkommit år 1926.

med sin berättelse över Befolkningsrörelsen år 1926. Härmed har centralbyrån, såsom tidigare signalerats, återgått till årliga berättelser över befolkningsrörelsen i likhet med förhållandena till och med år 1917. Textavdelningen har härvid dock betydligt inskränkts dels i allmänhet, dels också beträffande vissa retrospektiva tabeller, vilka ansetts kunna utgå för tillfället med hänsyn till att berättelsen för år 1927 väntas utkomma om endast några månader.

Den föreliggande berättelsen, som enligt referentens mening i flera avseenden utmärker sig genom en större klarhet och — givetvis — en större koncentration än tidigare årsberättelser, innehåller en hel del som synes särskilt värt att uppmärksammas. Däribland må nämnas dels de relativa födelse- och giftermålstal, som uträknats för olika yrkesgrupper, dels de s. k. reproduktionstalen. Dessa senare beräkningar, vilka infördes redan i berättelsen för år 1924—1925 ha 'nu

¹ Heller, Europa und der Fascismus, 1929, sid. 73.

² Det stora rådet jämföres ofta, till synes väsentligen på grund av namnligheten, med andra rådsinstitutioner, särskilt rådet i republiken Venedig. Jfr t. ex. Trentin, Les transformations récentes du droit italien, 1929, sid. 230 ff. Dylåka jämförelser synas, sådan situationen för närvarande är, vara utan intresse.