

DEN KONSTITUTIONELLA FULLMAKTS- LAGEN I BELGIEN DEN 16 JULI 1926.

AV

DOCENTEN HERBERT TINGSTEN.

Den belgiska författningens bestämmelser om förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt äro, i jämförelse med motsvarande författningsbestämmelser i andra stater med ungefär samma förhållande mellan legislatur och exekutiv, tämligen klart utformade. Den lagstiftande makten utövas enligt art. 26 samfällt av konungen, representantkammaren och senaten. Om konungens befogenhet att utfärda förordningar bestämmes i art. 67: »Il fait les réglemens et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution». Genom den sista delen av detta stadgande, som i grunden endast utgör ett korollarium till den grundläggande satsen om förordningarnas karaktär av tillämpningsföreskrifter¹, är det alltså uttryckligen fastslaget, att exekutivmakten icke äger rätt att i förordningsväg modifiera eller upphäva lagar; genom förordningar få överhuvud endast kompletterande bestämmelser inom lagarnas ram meddelas. Genom vissa andra stadganden givas för särskilda fall materiella regler om lagstiftningsmaktens omfång; så t. ex. utsåges i art. 9, att »nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi».

¹ Bestämmelsen tillkom på grund av erfarenheterna under den holländska regimen. — Jfr beträffande den belgiska förordningsrätten Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique* II, Liège och Paris 1908, sid. 261 ff. och Errera, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, *Das öffentliche Recht der Gegenwart* VII, Tübingen 1909, sid. 56 ff. — Förordningarna kallas omväxlande décrets, arrêtés och réglemens.

I praktiken är förordningsrätten i Belgien mycket vidsträckt; förhållandet mellan lag och förordning torde närmast motsvara det i Frankrike rådande. Det är vanligt, att lagarna endast innehålla de grundläggande bestämmelserna, under det att utformningen av alla detaljer överlämnas åt exekutivmakten. Icke sällan innehålla lagarna en direkt uppmaning till regeringen att utfärda kompletterande föreskrifter. De förordningar, som tillkomma i enlighet med en dylik uppmaning, och som alltså kunna sägas motsvara de franska *règlements d'administration publique*, äga emellertid i Belgien — i motsats mot i Frankrike — icke någon särskild rättsställning; de äro fullkomligt likställda med andra tillämpningsförordningar, som utfärdas utan uttryckligt direktiv i vederbörande lag och anses liksom dessa hava sin konstitutionella rättsgrund i förf:s art. 67. Någon teori om legislativ delegation har icke här uppställts såsom stöd för förordningsrätten; varken inom rättspraxis eller doktrin synes någon motsvarighet till den inom de franska domstolarna ännu, trots jurisprudensens kritik, härskande delegationsteorien förekomma¹. De meningsskiljaktigheter, som i Frankrike föreligga angående förordningsrättens juridiska konstruktion, äro icke här tillfinnandes, väsentligen väl till följd av den belgiska författningens mera utförliga och entydiga bestämmelser.

I fråga om den judiciella prövningsrätten gälla i stort sett samma regler som i Frankrike, enligt den praxis, som där blivit rådande efter 1907 års bekanta domstolsutslag. Någon rätt för domstolarna att pröva huruvida lagbeslut stå i överensstämmelse med författningen och att, om så icke anses vara förhållandet, vägra att tillämpa vederbörande lag, anses icke vara för handen. Däremot äro domstolarna enligt uttrycklig författningsbestämmelse skyldiga att vägra tillämpa illegala förordningar². Förordningar, som över-

¹ Så t. ex. uttalade den belgiska kassationsdomstolen i ett utslag den 6 februari 1891 följande: »La souveraineté réside dans la nation et les pouvoirs, qui tous émanent d'elle, ne sont exercés que par délégation; les attributions déléguées ne comportent, en principe, aucune subdélégation; inférieurs ou supérieurs au point de vue hiérarchique, les pouvoirs ne dérivent pas les uns des autres; ils ont une origine commune dont ils procèdent directement; ils sont inaliénables et intransmissibles» (cit. hos Vauthier, La loi du 16 juillet 1926 et les »Pleins pouvoirs», *Le Flambeau* 1926, III, Sid. 4).

² Förf. art. 107: »Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes

huvud icke äga stöd i lag, liksom förordningsbestämmelser, som innebära överskridande av den gräns, som genom vederbörande lag uppdragits för förordningsrätten, skola alltså icke av domstolarna tillämpas. Men om den lagstiftande myndigheten genom en författningsstridig lag åt exekutiven överlåter större beslutanderätt än författningen medgiver, finnes tydligen ingen möjlighet till judiciell prövning ur konstitutionell synpunkt av de inom lagens ram utfärdade förordningarna.

Endast vid två tillfällen har, såvitt bekant, det normala förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt omlagts genom provisoriska speciallagar — konstitutionella fullmaktslagar. Detta skedde dels vid Belgiens inträde i världskriget, dels genom den bekanta undantagslagen av den 16 juli 1926.

I fråga om den förstnämnda av dessa lagar torde ett par erinringar vara tillräckliga. Inför den överhängande krigsfaran sammankallade regeringen den 3 augusti parlamentet till extra session påföljande dag. Vid denna session antogos omedelbart en rad regeringsförslag, bland annat en lag, enligt vilken konungen, så länge kriget varade (pendant la durée du temps de guerre) utan parlamentets hörande skulle kunna fatta beslut inom rättsområden, som eljest uppenbarligen fölle under den lagstiftande maktens kompetens¹. Sålunda skulle i förordningsväg åtgärder till folknärings främjande, såsom exportförbud, maximering av priser o. dyl. kunna vidtagas samt bestämmelser om moratorium meddelas o. s. v. De enligt lagen utfärdade förordningarna skulle tydligen, ehuru detta icke uttryckligen uttalades, kunna ändra eller upphäva gällande lagar; såvida icke detta förutsattes, hade vissa av bestämmelserna varit meningslösa. Märkligt är, att intet stadgande finnes om skyldighet för regeringen att underställa parlamentet lagändrande förordningar för ratifikation. Antecknas kan, att samma dag fullmaktslagen beslutades vissa av regeringen de närmast föregående dagarna utfärdade lagändrande förordningar framlades för parlamentet och av detta godkändes.

aux lois». — Jfr i övrigt Orban, a. a., III, sid. 187 f. och Errera, a. a. sid. 137 ff.

¹ Lag den 4 augusti 1914, »loi concernant les mesures urgentes, nécessitées par les éventualités de guerre» (*Pasinomie*, sid. 454 ff.).

Med stöd av 1914 års lag meddelade regeringen under de följande krigsåren ett stort antal bestämmelser av normalt legislativ natur¹. Under större delen av denna tid kunde för övrigt, på grund av den tyska ockupationen, parlamentet icke fungera, och hela statsmakten koncentrerades med nödvändighet hos exekutiven. Då parlamentet ånyo sammanträdde i början av år 1919, förekom ej någon underställelse av de utfärdade »legislativa» förordningarna (arrêtés-lois); dessa behöllo utan vidare gällande kraft, i den mån de icke i vanlig ordning ändrades eller upphävdes.

1926 års fullmaktsbeslut var, liksom motsvarande tidigare lagstiftning i Tyskland och Frankrike, en direkt följd av en akut ekonomiskt-finansiell kris. Genom koncentration av statsmakten ville man möjliggöra en snabb lösning av problem, som det visat sig omöjligt för de lagstiftande organen att i vanlig ordning betvinga. Delegationen av utomordentliga befogenheter till regeringen framstod som det enda medlet till förekommande av en statsfinansiell katastrof.

Den regeringen, som bildats efter nyvalen i april 1925 och som stödde sig på parlamentets båda starkaste partier, katoliker och socialister, hade i stort sett misslyckats i sina strävanden att reorganisera statsfinanserna och stabilisera valutan². Under våren 1926 blev läget allt svårare; franc'en förlorade på ungefär tre månader halva sitt värde och den finansiella desorganisationen blev allt fullständigare. Under omständigheternas tryck genomfördes därför i slutet av maj en betydelsefull ministärförändring. Denna karaktäriseras främst därav, att dels en medlem av parlamentets tredje stora parti, det liberala, Hymans, dels en av landets främsta krafter utanför den egentliga partipolitiken, Francqui, inträdde i kabinettet. De övriga åtta kabinettsplatserna fördelades mellan katolikerna, som liksom förut besatte premiärministerposten, nu med Jaspar i stäl-

¹ Se t. ex. *Pasinomie* hösten 1914 samt 1919, sid. 42 ff., där en del av de under ockupationstiden utfärdade förordningarna återgivas. Jfr även Dendal, *Le Rôle du Gouvernement en Temps de Guerre (Le Flambeau 1926, III)*.

² Efter valen 1925 sutto i kammaren 78 katoliker och lika många socialister, 23 liberaler, 6 flamska nationalister och 2 kommunister; i senaten 71 katoliker, 59 socialister och 23 liberaler. — Jfr här i övrigt de periodiska översiktterna av Dumont (*La vie politique en Belgique*) i *Revue politique et parlementaire* och av Tschoffen (*La quinzaine politique*) i *La Revue belge*.

let för den avgångne Poullet, och socialisterna, ledda av utrikesministern Vandervelde. Man hade sålunda erhållit en nationell samlingsregering. Dess tillkomst och syften voro, såsom det framhölls i regeringsförklaringen den 25 maj, direkt betingade av det existerande nödläget: »Le Gouvernement, qui parait devant vous, est né de la crise financière et monétaire que travers le pays. Son origine explique sa composition, comme elle conditionne son activité»¹.

Denna regering förfogade i båda kamrarna över en enorm majoritet; den egentliga oppositionen bestod endast av åtta kommunister och flamländska nationalisterna i representantkammaren. Den fåtaliga oppositionen arbetade emellertid i stor utsträckning med en obstruktionstaktik, som i hög grad försvårade ett snabbt avgörande av ärendena. Sedan en del viktiga frågor, främst av budgetär natur, behandlats, beslöt regeringen i denna situation, under trycket av de alltjämt växande finansiella svårigheterna, att begära utomordentliga fullmakter av parlamentet; på en rad områden, som eljest voro förbehållna lagstiftningsmakten, skulle regeringen erhålla befogenhet att självständigt besluta i förordningsväg.

Motiveringen till regeringsförslaget bestod endast av några få allmänt hållna satsar². Det framhölls, att de rådande förhållandena »kunna kräva brådskande åtgärder». Regeringen, som vore besluten att genomföra en finansiell sanering, vädjade därför till parlamentets förtroende »för att detta skulle giva den medlen att handla utan uppskov». Detta vore det framlagda förslagets syfte.

Förslaget behandlades med utomordentlig snabbhet. Det framlades den 13 juli för kammaren. Denna beslöt efter en kort diskussion »brådskande behandling»³. Efter fyra timmar var centralsektionen, bestående av sju ledamöter — en representant för var och en av de sektioner, i vilka kammaren indelas — färdig med sitt yttrande, som i princip enhälligt var tillstyrkande, men i vilket vissa ändringar förordades⁴. Redan samma dag kunde därför första läsningen äga rum, varvid utskottets förslag efter några timmars debatt preliminärt godkändes⁵. Då opposition mot ett förslag om sakens

¹ *Chambre des Représentants*, Séance du 25 mai 1926, sid. 1368.

² » » » , Séance du 13 juillet 1926, doc. 398.

³ » » » , Séance du 13 juillet 1926, sid. 2169—2174.

⁴ » » » , Séance du 13 juillet 1926, doc. 400.

⁵ » » » , Séance du 13 juillet 1926, sid. 2175—2180.

omedelbara företagande till definitivt avgörande yppades, måste emellertid andra läsningen enligt arbetsordningen uppskjutas till den 15 juli. Denna dag beslöt kammaren utan ytterligare diskussion förslaget definitiva antagande; vid omröstningen, som skedde medelst namnupprop¹, avgåvos 135 ja-röster och 9 nej-röster (varav åtta flamska nationalister och kommunister), under det att 4 medlemmar avstodo från att rösta². Förslaget gick därefter samma dag till senaten, där det hänvisades till lag- och finansutskottens gemensamma behandling. Dessa utskott avgåvo efter en halvtimmes överläggning ett enhälligt tillstyrkande yttrande³. Brådskande behandling beslöts och efter en timmes diskussion beslöt senaten definitivt att anta förslaget; 112 senatorer röstade ja, 2 nedlade sina röster⁴. Följande dag, den 16 juli, promulgerades lagen och trädde omedelbart i kraft. Från lagförslagets framläggande till lagens ikraftträdande hade alltså endast tre dagar förflutit.

Enligt den sålunda antagna lagen underställdes en rad finansiella och ekonomiska rättsområden konungens förordningsrätt⁵.

¹ Detta är regel vid omröstningar rörande lagar, enligt förf. art. 39.

² *Chambre des Représentants*, Séance du 15 juillet 1926, sid. 2242.

³ *Sénat*, Séance du 15 juillet 1926, doc. 202.

⁴ » , Séance du 15 juillet 1926, sid. 1084—1087.

⁵ Enligt det ursprungliga förslaget skulle lagen benämnas »Loi relatif à des délégations à accorder au roi». På kammarens centralsektions initiativ ändrades titeln till »Loi relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière». Texten är av följande lydelse:

»Article 1^{er}. En vue de poursuivre le relèvement financier du pays et la préparation de la stabilisation monétaire, le Roi peut, pendant un délai de six mois, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres:

Modifier ou compléter toutes dispositions en vigueur concernant la circulation fiduciaire;

Contracter des emprunts, en régler les modalités, établir toutes exemptions fiscales y afférentes et prendre toutes mesures aux fins d'arrêter ou de réduire l'inflation, de parer aux conséquences de celle-ci et d'assurer le rapatriement des capitaux;

Exercer un contrôle rigoureux sur le commerce des devises étrangères;

Approuver toutes modifications, dérogations ou additions aux statuts de la Banque Nationale, qui seraient requises pour la réalisation des objets prévus par le présent article;

Affecter, de coefficients de majoration, les droits, taxes et impôts de toute nature, de manière à maintenir, s'il y a lieu, le niveau de leur rendement;

Reconnaître la validité des stipulations sur la base de l'or dans tous les actes publics ou privés;

Bl. a. skulle konungen kunna upptaga lån, vidtaga åtgärder för att hindra eller minska inflationen, utöva kontroll över handeln med utländska valutor, besluta ändringar i bestämmelserna om nationalbanken, förhöja gällande skattesatser i relation till myntvärdets fall, sälja statens fasta egendom, undertrycka meddelanden, som kunde skada statens kredit, och utfärda bestämmelser rörande folknärningen. I förordningarna skulle inom vissa gränser straffbestämmelser kunna meddelas. Syftet med enligt lagen företagna åtgärder skulle vara »förbättrande av landets finansiella ställning och förberedande av valutans stabilisering». Det är uppenbart, att inom de angivna gränserna konungen i förordningsväg skulle kunna ändra eller upphäva även lagar.

Förordningsbesluten enligt lagen skola fattas efter överläggning i »Conseil des ministres» d. v. s. i den officiella konseljen, där konungen är ordförande. Denna form för handläggning av ärenden, som tidigare mycket sällan användes, har under och efter kriget jämförelsevis ofta kommit i bruk¹.

Lagen, som trädde i kraft samma dag den utfärdades, gällde för en period av sex månader. I det ursprungliga förslaget innefattades ingen särskild bestämmelse om parlamentarisk kontrollrätt. Representantkammarens centralsektion föreslog emellertid en tilläggsbestämmelse, enligt vilken regeringen (i detta fall tydligen kabinettet, icke konungen) vid fullmaktstidens utgång skulle till kamrarna avgiva en rapport över de åtgärder, som företagits med stöd

Prescrire toutes règles propres à rétablir la fixité des évaluations portées aux inventaires et bilans;

Procéder à des aliénations de biens domaniaux;

Régler la liquidation, la vente et la disposition des biens des ressortissants ex-ennemis mis sous séquestre;

Prendre toutes mesures destinées à réprimer les avis ou informations de nature à ébranler le crédit de l'État;

Prendre toutes mesures relatives au ravitaillement de population et à la réduction de la consommation des produits de luxe.

Les contraventions aux arrêtés pris en vertu de la présente loi sont punies de peines correctionnelles à moins que l'arrêté ne dispose que la sanction est réduite aux peines de police ou qu'il y ait lieu à application des lois fiscales.

A l'expiration du délai de six mois, il sera fait rapport aux Chambres sur les mesures prises par le Gouvernement en vertu de la présente loi.»

¹ Jfr Orban, a. a., II, sid. 292 och yttrande i representantkammarens debatt av Carton de Wiart.

av lagen. Märkligt är, att någon parlamentarisk ratifikation av förordningsbesluten alltså icke erfordrades; av regeringen utfärdade lagändrande förordningar behöllo, lika väl som lagar i formell mening, sin giltighet, såvida de icke i vanlig ordning ändrades eller upphävdes av de lagstiftande organen¹. Rent formellt kunde alltså konungen, på grund av sin andel i lagstiftningsmakten, hindra annullering av de beslutade förordningarna. Skyldigheten att avlämna rapport innebar endast, att möjlighet bereddades för kamrarna att direkt uttala sig om regeringens förordningspolitik. — Slutligen må anmärkas, att judiciell kontroll över av regeringen utfärdade förordningar tydligen förefanns i vanlig omfattning.

Den forcerade parlamentariska behandlingen av fullmaktsförslaget dominerades till stor del av de aktuella finansiella frågor, vilka givit anledning till förslagets framläggande. Ur politisk och statsrättslig synpunkt blev fullmaktsproblemet icke mera ingående belyst.

Det uteslutande skälet till förslagets framställande var, framhöll man i parlamentet likaväl som i regeringens motivering, den rådande exceptionella situationen, regeringsfullmakten vore nödvändig för att möjliggöra snabbt och effektivt handlande. Många av de tilltänkta åtgärderna voro av den art, att en parlamentarisk diskussion före deras vidtagande kunde bli ödesdiger; det är överflödigt att framhålla, yttrades i utskottsrapporten till senaten, att läget »kräver brådskande åtgärder, och att dessa åtgärder skulle kunna förlora största delen av sin verkan, om de blevo föremål för en föregående offentlig diskussion». »Det gäller att handla snabbt, att genomföra brådskande, ömtåliga och komplicerade åtgärder. Det är exekutivmaktens sak. De överläggande församlingarna äro icke skickade för denna uppgift. Kriget har i de flesta europeiska länder givit anledning till lagstiftning av samma art, som här skall beslutas . . . För stora svårigheter behövas starka hjälpmedel.»²

Förslagets anhängare sökte här, liksom vid motsvarande diskus-

¹ Klart synes vara, att de lagändrande förordningarna icke av konungen ensam kunde ändras eller upphävas efter fullmaktstidens utgång; i annat fall skulle ju vederbörande »legislativa» rättsområden även för framtiden ha underställts exekutivmakten. Jfr dock Vauthier, a. a. sid. 11.

² Van Dievoet i representantkammaren.

sioner i andra länder, ådagalägga, att det ej vore fråga om någon egentlig omläggning av förhållandet mellan exekutiv och legislatur, utan endast om en av särskilda förhållanden betingad utbyggnad av det parlamentariska systemet. »Det förslag, som vi framlägga för Eder», yttrade konseljpresidenten, »är ett förslag, som ej innehåller någonting, som bör föranleda Eder att tro, att parlamentets rättigheter äro förbisedda och att vi ha för avsikt att i grund förändra våra institutioner»¹. Regeringen handlade endast i egenskap av parlamentets fullmäktige och skulle efter fullmaktstidens utgång avgiva redogörelse för förvaltningen av sitt uppdrag. Endast i enstaka yttranden gjordes gällande, att ett mera generellt behov av en stärkning av exekutivmakten förelåge och att fullmaktsförslaget i viss mån vore ett uttryck härför².

Fullmaktsförslagets motståndare gjorde däremot gällande, att förslagets antagande innebure parlamentets abdikation och införande av provisorisk diktatur³. Detta vore ett utslag av en allmän strävan att stärka exekutivmakten på legislatures bekostnad och hindra oppositionen inom parlamentet att göra sig gällande. På kommunistiskt håll talade man t. o. m. om en av storfinansens stödd fascism och jämförde Vandervelde med Mussolini. Men det vore blott, förklarade man, betecknande nog, den nuvarande regeringens diktatur, som man bekämpade; »vi äro icke alls i princip motståndare till fullmakter. Det beror på vem som utövar dem. Vi äro mot Jaspar's diktatur ... mot en diktatur för bourgeoisens ledare och finansligorna. Men vi äro för arbetarnas diktatur ...»⁴

De divergenser i uppfattningen om fullmaktslagen, som helt naturligt existerade inom den heterogena regeringskoalitionen men som under parlamentsdiskussionen höllos i bakgrunden, kommo i pressen till klara uttryck. På extremt konservativt håll sökte man

¹ Jfr yttranden av Vandervelde och Carton de Wiart i representantkammaren, Ruzette och Feron i senaten. Vauthier skriver i förut anförda uppsats: »Le législateur belge a investi le Gouvernement de pouvoirs exceptionnels parce qu'il a pensé que le Gouvernement s'acquitterait d'une tache urgente et nécessaire plus promptement et avec plus de sureté que ne pourrait le faire le Parlement... Une telle Constatation n'a rien qui soit précisément humiliant pour les Chambres.....».

² T. ex. Van Dievoet i representantkammaren.

³ Yttranden i representantkammaren av Jacquemotte, Vos och Declercq.

⁴ Van Overstraeten i representantkammaren.

utnyttja fullmaktslagen i striden mot parlamentarismen; lagens antagande framställdes som ett bevis på det parlamentariska systemets otillräcklighet och nödvändigheten av en omläggning av förhållandet mellan regering och representation. I vissa tidningar ville man till och med i det skedda se en seger för det personliga konungadömet och talade om »la dictature du roi» som en första etapp på vägen mot en mera permanent regimförändring¹. Även på mera moderat håll uttalades, att fullmaktsbeslutet vore av stor principiell betydelse såsom utslag av en reaktion mot parlamentsenväldet och en framgång för strävandena att stärka regeringsmakten; nu finge man äntligen, skrev en tidning, »un gouvernement», förut hade man bara haft »des ministères»². På vänsterhåll underströk man däremot regeringsfullmaktens provisoriska och exceptionella karaktär och framhöll, att det här ej kunde vara tal om något avsteg i princip från parlamentarismens grundsatser. Särskilt den socialistiska huvudtidningen gjorde energiskt gällande, att undantagslagen under rådande förhållanden icke kunde anses farlig för demokratien; »maktdelegationen i Belgien kan visserligen vara betänkelig, men faran för en antidemokratisk diktatur är effektivt eliminerad redan genom närvaron av fyra socialister i ministären»³. I Belgien borde därför socialisterna, i motsats mot i Frankrike — där ungefär samtidigt ministären Briand störtades genom att dess fullmaktsförslag förkastades —, kunna stödja regeringsförslaget.

Fullmaktsproblemets *juridiska* sida, frågan om lagförslagets förenlighet med författningen, upptogs under parlamentsbehandlingen huvudsakligen av regeringens anhängare. Dessa sökte med en utomordentlig iver, som stundom synes framsprungen ur en viss inre osäkerhet, hävda lagens oantastlighet ur konstitutionell synpunkt. Representantkammarens centralsektion betonade visserligen endast i korthet, att lagen icke kunde bli föremål för konstitutionella invändningar, men föreslog, såsom förut nämnts, att förslagets titel skulle ändras, »för att undvika varje tvetydighet». I

¹ Den katolska *Le XX:e Siècle* 15 och 16 juli; jfr även den konservativt »liberala» *La Gazette* 22 och 24 juli.

² Den katolska *La Nation Belge* 14 juli, jfr 17 juli.

³ *Le Peuple* 20 juli, jfr 16 juli; jfr även den moderata *Le soir* 14, 15 och 17 juli.

rapporten från vederbörande senatsutskott behandlas frågan något utförligare. Det heter i denna, att »det tillhör den lagstiftande makten att suveränt bestämma vad som tillhör lagstiftningsområdet och vad som faller under den verkställande maktens kompetens». Vissa av de avgöranden, som enligt lagen skulle kunna träffas av exekutiven, skulle visserligen under vanliga förhållanden ha beslutats av den lagstiftande myndigheten, men intet i lagen angivet rättsområde kunde på grund av sin natur anses undandraget exekutivmaktens kompetens. Några konstitutionella betänkligheter förefunnes därför ej. Därjämte betonades i rapporten — tydligen vid sidan om den fråga, det här i grunden gällde — att förordningar, som innebure överskridande av den utfärdade fullmaktens, icke skulle tillämpas av domstolarna samt att parlamentets kontrollrätt beträffande de fattade besluten vore tryggad.

Ungefär samma synpunkter som i senatsrapporten framkommo även i kamrarna. Särskilt i representantkammardebatten försvarade en rad talare fullmaktslagen ur konstitutionell synpunkt och uttalade härvid samma uppfattning, som sedan i mera preciserad form återkom i senatsrapporten¹.

Motståndarna till fullmaktsförslaget synas i regel ha ansett, att det icke vore överensstämmande med författningen. Det talades om maktdelegation, om otillåtet intrång på den lagstiftande maktens område o. s. v. På intet håll gjorde man emellertid något försök att mera ingående klarlägga sin ståndpunkt. Antecknas kan, att en talare framhöll, att enligt författningen straff endast finge påläggas genom lag och att denna princip brötes genom fullmaktslagens antagande².

Vederbörande utskottsrapportör inför senaten, Vauthier, upptog sedermera i en tidskriftsuppsats frågan om fullmaktslagens konstitutionella karaktär till diskussion³. Hans försök att hävda fullmaktsbeslutets förenlighet med författningen är av icke ringa intresse såsom ett auktoritativt och jämförelsevis ingående försvar för majoritetens ställningstagande.

¹ Jfr yttranden av Carton de Wiart, Van Dievoet, Franck och Hymans.

² Flamländaren Vos; jfr yttranden av kommunisterna Van Overstracten och Brunfaut.

³ Förut anförda uppsats i *Le Flambeau*.

Vauthier framhåller till en början, att fullmaktslagen vore in-konstitutionell, om den innebure en verklig delegation; enligt såväl förf:s egen som den i Belgien härskande uppfattningen vore en överlåtelse av en offentlig befogenhet otillåtlig. »Innehavarna av en del av den offentliga makten, som besitta denna befogenhet på grund av den suveräna nationens vilja, böra själva utöva den makt, som blivit dem anförtrodd; de hava icke möjlighet att uppdraga åt andra personer att utöva den i deras ställe.»¹ I detta fall vore det emellertid enligt Vauthier's mening icke fråga om en delegation i egentlig mening, man hade endast bestämt gränsen mellan lag och förordning på annat sätt än vanligt och detta innebure intet mot författningen stridande. Ty någon bestämd gränslinje mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt finnes i princip ej och det tillkomme därför den lagstiftande makten att själv för varje fall fastställa kompetensfördelningen. I regel anvisades icke ett så vidsträckt område åt förordningsrätten, som här skett, men det finnes intet hinder för »att lagstiftaren, inskränkande sig till att formulera några mycket allmänna regler, att på visst sätt uppdraga riktlinjerna . . . genom tydliga bestämmelser inbjuder regeringen att säga och göra återstoden»². Dylika lagar, som huvudsakligen innehölle direktiv för regeringens verksamhet, icke en rättslig reglering av vederbörande områden, hade vid flera tidigare tillfällen beslutats; bl. a. hänvisar Vauthier till en lag av den 16 november 1919, som gav regeringen befogenhet att inom vissa mycket vida gränser meddela bestämmelser rörande lufttrafiken. Genom 1926 års lag erhöle regeringen icke befogenhet att vidtaga någon åtgärd, som »par sa nature et en saine raison», måste anses falla inom den lagstiftande maktens exklusiva kompetens. Det borde särskilt beaktas, att medborgarnas politiska och civila rättigheter icke kunde rubbas genom inom lagens ram utfärdade förordningar.

Vauthier erkänner dock, ehuru mera i förbigående, att fullmaktslagen erbjuder en »difficulté d'ordre juridique», nämligen den uppenbarligen meddelade, ehuru icke uttryckligen konstaterade befogenheten för regeringen att inom lagens ram i förordningsväg ändra befintliga lagar. Härigenom uppstode dock ej någon verklig dele-

¹ Sid. 4.

² Sid. 6.

gation. Ty den lagstiftande myndigheten »specificerar de mål, med hänsyn till vilka dessa ändringar skola kunna vidtagas; den utstakar klart den riktning, som man bör följa; den godkänner på förhand det eventuella upphävandet av vissa i lag meddelade bestämmelser, men överläter åt regeringen omsorgen att bestämma de faktiska omständigheter, under vilka dessa ändringar böra äga rum; i det den begagnar sin suveräna värderingsrätt förklarar den, att de avgöranden, som regeringen befullmäktigas att träffa, falla inom kategorien av de verkställighetsåtgärder, som legitimt höra till den verkställande maktens kompetensområde»¹.

Svagheterna i Vauthier's resonemang äro uppenbara. De allmänna synpunkterna om frånvaron av en bestämd materiell gräns mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt äro tydligen i detta fall icke avgörande. Problemets kärnpunkt är den av Vauthier mera flyktigt berörda frågan, om en lag, som ger regeringen befogenhet att ändra eller upphäva förefintliga lagar, är konstitutionellt tillåtlig. På denna fråga gives i själva verket ej något egentligt svar. De uttalanden, som här göras, utgöra i grunden blott ordrika omskrivningar av det enkla faktum, att regeringens speciella befogenheter meddelats genom beslut av den lagstiftande makten och att denna alltså medgivit, att lagändrande förordningar kunna få utfärdas.

De av Vauthier såsom prejudikat åberopade tidigare lagarna synas för den föreliggande frågan sakna all betydelse. De visa endast, att den lagstiftande makten stundom uppdragit en synnerligen vid gräns för regeringens förordningsrätt. Men i intet av dessa fall har man, såvitt av de givna uppgifterna framgår, befullmäktigat regeringen att utfärda lagändrande förordningar. I t. ex. 1919 års lag om lufttrafiken, som synes vara typisk för samtliga åberopade precedensfall, meddelades endast rätt för regeringen att inom ett område, *som tidigare icke gjorts till föremål för rättslig reglering*, enligt vissa direktiv skapa rättsregler i förordningsväg². Om ändrande eller upphävande av lagar var alltså i detta fall icke fråga. Lagstiftaren beslöt endast att inom det nya rättsområdet giva förordningsrätten större utrymme än tidigare i liknande fall varit van-

¹ Sid. 11.

² Se *Pasinomie* 1919, sid. 241 f.

ligt. Den konstitutionella riktigheten av detta tillvägagångssätt kan diskuteras; säkert är att det i fråga om 1926 års lag ej kan åberopas som prejudikat. — Slutligen bör anmärkas att, även om de av Vauthier nämnda — sammanlagt fyra — tidigare lagarna verkligen varit av samma juridiska natur som 1926 års lag, dessa lagar uppenbarligen icke skapat en rättspraxis, som man med skäl kunnat åberopa.

Såvida man icke faller tillbaka på delegationsteorien, synes det i själva verket icke möjligt att med framgång hävda 1926 års fullmaktslags förenlighet med författningen. I denna stadgas uttryckligen, att genom lag meddelade rättsregler under alla förhållanden falla utanför regeringens förordningskompetens. I detta fall har den lagstiftande makten ostridigt, om också icke uttryckligt, meddelat exekutiven befogenhet att utfärda lagändrande förordningar. Det synes under dessa förhållanden hopplöst att bestrida förefintligheten av ett flagrant grundlagsbrott¹.

Den belgiska fullmaktslagen kom till synnerligen flitig användning. Med stöd av densamma utfärdade regeringen under det följande halvåret icke mindre än fyrtiosex förordningar, av vilka många medförde genomgripande rättsförändringar. Den viktigaste torde vara förordningen rörande penningvärdets stabilisering av den 25 oktober 1926; härigenom uppnåddes det mål, som man främst eftersträvat vid fullmaktslagens antagande. Genom en rad andra beslut förbereddes eller kompletterades stabiliseringsförordningen; bland dessa märkes en förordning av den 19 juli 1926, varigenom utspridande av uppgifter »av natur att rubba statens kredit» belades med höga straff, oberoende av vederbörande uppgifters sanningshalt. Beträffande en del viktigare förnödenheter meddelades ingående bestämmelser rörande tillverkning, maximipriser etc.². En rad skattesatser förhöjdes³. Lagen om nationalbanken ändrades i flera viktiga punkter⁴. Lån upptogos och nya bestämmelser

¹ Jfr mitt arbete *Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism*, Lund 1926, särskilt sid. 81 ff. och 135 ff.

² Jfr t. ex. förordningar den 19 och 24 juli, 9, 20 och 27 augusti samt 8 november 1926.

³ Förordningar den 13 augusti och 29 december 1926 samt den 14 januari 1927.

⁴ Förordningar den 25 oktober och 22 december 1926.

utfärdades rörande regleringen av förut befintliga låneförbindelser¹. Administrationen av statsjärnvägarna överlämnades åt ett enskilt bolag under statlig kontroll². Statens förvaltningsutgifter minskades genom olika åtgärder med omkring 17 procent. I det hela genomfördes under fullmaktslagens giltighetstid en finansiell och ekonomisk reorganisation, som i betydelse kan jämföras med och i många enskilda punkter erinrar om den tyska saneringsaktionen under regeringen Stresemanns fullmaktsperiod år 1923.

De av regeringen utfärdade förordningarna torde i intet fall kunna anses ha överskridit det av representationen givna mandatet. Såvitt av tillgängliga handlingar framgår, har ej heller förekommit, att frågan om lagligheten av något regeringsbeslut dragits under domstols prövning. I samtliga regeringsförordningar angives att de tillkommit med stöd av fullmaktslagen och efter överläggning i ministerkonseljen³.

Kort efter fullmaktslagens antagande åtskildes representationen men sammanträdde ånyo redan i mitten av november, alltså ungefär två månader före fullmaktsperiodens slut. Någon kritik mot regeringens förordningspolitik synes under denna tid icke ha förekommit inom parlamentet. Ett par veckor efter fullmaktslagens urkraftträdande, den 2 februari 1927, framlade regeringen en utförlig rapport. I denna lämnades en systematisk översikt över de vidtagna åtgärderna, åtföljd av motivering och redogörelse för de vunna resultaten; texterna till samtliga fullmaktsförordningar voro bifogade som bilaga⁴. Rapporten blev utgångspunkt för ingående debatter i båda kamrarna. På enskilda punkter riktade härvid åt-

¹ Förordningar den 31 juli, 29 augusti, 20 oktober och 26 november 1926.

² Förordningar den 31 juli, 7 och 14 augusti 1926 samt 14 januari 1927. Jfr Frank, *L'Industrialisation des chemins de fer belges (Le Flambeau 1926, II)*.

³ Varje förordning inledes med ungefär följande satser: »Vu la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière; sur la proposition de nos ministres, délibérée en Conseil, nous avons arrêté et arrêtons . . .» Förordningarna äro undertecknade av konungen och samtliga ministrar.

⁴ *Chambre des Représentants*, Séance du 2 février 1927, doc. 81. Rapport présenté par le Gouvernement aux Chambres législatives sur l'exécution de la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière. Rapporten är undertecknad av samtliga regeringsmedlemmar men ej av konungen.

skilliga talare anmärkningen mot regeringspolitiken, men i huvudsak anslöto sig regeringspartierna oförbehållsamt till densamma. Någon nödvändighet för representationen att fatta beslut med anledning av regeringsrapporten förelåg tydligen ej, men båda kamrarna avslutade sina debatter i saken genom att antaga dagordningar, som regeringen förklarat sig godkänna. Dessa dagordningar beslötos med överväldigande majoritet på ungefär samma partipolitiska linjer, som följts vid fullmaktslagens antagande; i representantkammaren voro röstsiffrorna 121 mot 5 (med 10 ickeröstande) i senaten avgåvos 101 ja-röster, varjämte en ledamot nedlade sin röst¹.

Under kammardebatterna berördes endast undantagsvis resultaten av fullmaktsregimen ur konstitutionellt politiska synpunkter. Premiärministern framhöll, att de betydelsefulla reformer, som genomförts, icke varit tänkbara på så kort tid under vanliga parlamentariska former. Särskilt skulle frågan om valutans stabilisering säkerligen ha medfört långvariga debatter på grund av de starka intressekonflikter, som på denna punkt förelegat. »Utan beslutet om tilldelande av tillräckligt stora befogenheter, som befriade oss från nödvändigheten att på varje punkt giva oss in på offentlig diskussion, utan dessa exceptionella åtgärder, okända i vår parlamentariska historia efter 1830, skulle franc'en icke kunna ha räddats.»² De gjorda erfarenheterna visade därför fullmaktsbeslutets nödvändighet. En annan talare yttrade, att han tidigare ställt sig tveksam till frågan om fullmaktslagens förenlighet med parlamentarismens principer, men numera, med hänsyn till det sätt, på vilket fullmakten begagnats, icke längre hade några konstitutionella betänkligheter. Fullmaktsregimen »har icke haft någon likhet med en diktatur; den har tvärtom inneburit en ny, men förnuftig och legitim tillämpning av det parlamentariska systemet. Överlämnandet av utomordentliga befogenheter till regeringen har skett frivilligt,

¹ I kammarens dagordning heter det: »La chambre, prenant acte du rapport du gouvernement... passe à l'ordre du jour». Senatens dagordning är något mera positiv: »Le Sénat, prenant acte, avec satisfaction, des mesures, dans leur ensemble, arrêtées par le gouvernement etc.». Jfr *Chambre des Représentants*, Séance du 23 février 1927, sid. 807, *Sénat*, Séance du 8 mars 1927, sid. 311 ff.

² *Sénat*, Séance du 3 mars 1927, sid. 304.

enligt vår bestämda vilja och under bestämmande av viss giltighetstid. Sedan giltighetstiden gått tillända, på den utsatta dagen . . . ha dessa befogenheter upphört att existera. Lojalt och punktligt har mandatarien lämnat redovisning beträffande det sätt, på vilket han fullgjort sitt uppdrag.»
