

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

I. Politik.

Ett utslag av Förenta staternas högsta domstol angående presidentens befogenhet att avskeda ämbetsmän.

Den första stora konstitutionella debatten i Förenta staterna efter författningens tillkomst — vid kongressens första session 1789 — gällde presidentens befogenhet i fråga om avsättning av sådana ämbetsmän, som han utnämnt »by and with the advice and consent of the senate». Under debatten uttalades förhoppningen, att högsta domstolen snart skulle få anledning att ingå på spörsmålet och giva en för framtiden gällande tolkning av den omdiskuterade författningsbestämmelsen. Sedan dess har frågan varit aktuell vid en rad tillfällen och ventilerats i otaliga kongressdebatter. Den långa striden mellan presidenten Johnson och kongressen kulminerade i konflikter på denna punkt (den bekanta »Tenure of office act» 1867 och presidentens »impeachment» följande år). Under Cleveland's första presidentur ledde spörsmålet till skarpa meningsbrytningar mellan presidenten och den republikanska senatmajoriteten (utförligt skildrade i Cleveland's Princeton-föreläsningar om »The independence of the executive»). Först nu har emellertid frågan blivit föremål för ett utslag av högsta domstolen¹ och kan därigenom, huru delade än meningarna äro om domstolens motivering, anses definitivt löst vad författningens tillämpning i praktiken angår.

Det mål, domstolens utslag gällde, hade anhängiggjorts av en person, Myers, som den 21 juli 1917 med senatens samtycke av presidenten utnämnts till postmästare av första klassen och som sedermera, utan att senatens samtycke inhämtats, avskedades från sin post den 2 februari 1920. Klaganden gjorde gällande, att presidenten genom att avskeda honom utan att inhämta senatens mening handlat lagstridigt, och hans besvär gick ut på utfående av lön för återstoden av den fyraårsperiod, för vilken han utnämnts. På grund av frågans stora betydelse företrädde senaten, på högsta

¹ Myers vs. The United States 25 oktober 1926.

domstolens begäran, av en särskild representant vid rättegången inför domstolen.

Det författningsstadgande, som här främst är av betydelse, återfinnes i art. II, sec. 2, och stipulerar, att presidenten »shall nominate, and by and with the advice and consent of the senate, shall appoint, ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the supreme court, and all other officers of the United states whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the president alone, in the courts of law, or in the heads of departments». Den lag, på vilken klaganden stödde sin talan, är av den 12 juli 1876 och föreskriver bl. a.: »Postmasters of the first, second and third class shall be appointed and may be removed by the president by and with the advice and consent of the senate and shall hold their offices for four years unless sooner removed or suspended according to law». Såvida denna lagbestämmelse vore grundlagsenlig, hade tydligen presidenten överträtt sin befogenhet vid avskedandet av Myers och dennes talan borde bifallas. Endast om bestämmelsen ansåges grundlagsstridig, kunde Myers' talan avvisas.

Högsta domstolen delade sig vid besvarandet av denna fråga, såsom så ofta varit fallet i konstitutionella spörsmål under de senaste åren, i en »konservativ» och en »radikal» grupp. Den konservativa majoriteten dikterade domstolens utslag, som gick ut på att omförmälda bestämmelse i 1876 års lag, i vad den avsåge avskedande av ämbetsmän, vore grundlagsstridig och följaktligen ogiltig, vadan Myers' klagomål avvisades. Tre domare uttalade sig i särskilda yttranden för den motsatta ståndpunkten.

Domstolens motivering, som utarbetats av dess ordförande, förre presidenten Taft, är synnerligen ingående och upptar icke mindre än ett femtiotal trycksidor. Två av de särskilt avgivna yttrandena äro likaledes utomordentligt utförliga. I det följande kan därför endast en redogörelse för huvudpunkterna i argumenteringen givas.

Domstolen utgår från den förut omnämnda kongressdebatten 1789. Till grund för denna debatt låg ett förslag om inrättande av ett utrikesdepartement och det gällde närmast att träffa ett avgörande angående befogenheten att avskeda chefen för det föreslagna departementet. Hur skulle författningens fullständiga tystnad i fråga om rätten att avskeda av presidenten med senatens samtycke utnämnda ämbetsmän tolkas? Icke mindre än fyra olika meningar gjordes gällande: *dels* att befogenheten att avskeda, i brist på uttrycklig grundlagsbestämmelse, måste tillkomma den verkställande myndigheten, alltså presidenten, ensam, *dels* att avskedande borde ske på samma sätt som tillsättande, alltså efter beslut av presidenten och senaten, *dels* att de ämbetsmän, varom här var fråga, endast kunde avsättas från sina ämbeten genom

»impeachment» och *dels* slutligen att full bestämmanderätt i frågan tillkomme kongressen genom lagstiftning i vanlig ordning. Den förstnämnda uppfattningen urgerades framför allt av Madison, understödd av flertalet av de kongressmän, som varit medlemmar av författningskonventet. Resultatet blev, att denna ståndpunkt, om ock med knapp majoritet, segrade. I den ifrågavarande lagen infördes därför en bestämmelse, som tydligt angav, att presidenten *företsattes* enligt författningen äga rätt att självständigt avskeda departementschefen.

Enligt Madison's uppfattning, som domstolen gör till sin egen, innefattade det allmänna stadgandet i författningen, att presidenten skall inneha »den verkställande makten», i och för sig befogenhet att såväl tillsätta som avskeda ämbetsmän. Den särskilda bestämmelsen om utnämning av ämbetsmän vore därför att fatta som ett undantag från den allmänna regeln om presidentens kompetens och borde alltså tolkas restriktivt. Då något stadgande om avskedande icke finnes, måste därför denna befogenhet, vad beträffar av presidenten med senatens samtycke utnämnda ämbetsmän, tillerkännas presidenten. Dennes exklusiva myndighet i detta hänseende blir ett av resultaten av teorien om »implied powers». Ett skäl för en restriktiv tolkning av bestämmelserna om utnämning låge även däri, att dessa bestämmelser historiskt tillkommit särskilt för att giva de mindre staterna möjlighet att genom sina senatsrepresentanter påverka presidentens utnämningspolitik; ett liknande intresse i fråga om avskedande av ämbetsmän kunde icke anses föreligga.

Domstolen frambar därjämte — fortfarande i anslutning till Madison — en rad allmänna lämplighetsskäl för den angivna grundlagstolkningen. Sålunda erinras om presidentens skyldighet att tillse, att lagarna noggrant verkställas, och det göres gällande, att han för att kunna fullgöra sin plikt i detta hänseende åtminstone måste ha rätt att avskeda odugliga underordnade. De politiska riskerna av att på denna punkt göra presidenten beroende av senaten understrykas kraftigt; det vore orimligt »att giva senaten, i händelse av politiska eller andra meningsbrytningar, möjlighet att hindra exekutiven i utövningen av dennes viktiga befogenheter... genom att tvinga honom att behålla i tjänsten, såsom underordnade ämbetsmän, personer, som genom sin oduglighet, sin brist på lojalitet eller genom sin skiljaktiga politiska uppfattning skulle kunna göra hans verksamhet för lagarnas verkställighet ytterligt svår eller omöjlig». (Sid. 20.) Denna rent politiska synpunkt understrykes gång efter annan och kan sägas färga hela domstolens framställning.

Den av kongressen 1789 framställda grundlagstolkningen blev sedermera, gör domstolen gällande, under en lång tid allmänt accepterad. Även på de håll, där man förut hyst en annan mening, fann man sig böra godtaga kongressens uppfattning; detta gällde bl. a. Hamilton (beträffande hans tidigare uppfattning jfr *Federalist*

nr 77). Först under den förbittrade konflikten mellan Johnson och kongressen gjordes verkliga avsteg från tidigare praxis, särskilt genom den trots presidentens veto beslutade »Tenure of office act», som föreskrev, att alla av presidenten med senatens samtycke utnämnda ämbetsmän skulle behålla sina ämbeten till dess deras efterträdare utnämnts på samma sätt, och som beträffande vissa ämbetsmän, bl. a. chefen för försvarsdepartementet, uttryckligen stadgade, att avskedande icke kunde äga rum utan senatens samtycke. Denna lag modifierades visserligen redan två år senare och annullerades fullständigt år 1886. Under de senaste årtiondena ha emellertid en rad lagar beslutats, varigenom presidentens rätt att avskeda ämbetsmän av vissa grupper inom här berörda kategori inskränkts och i vilka stundom senatens samtycke uppställts såsom villkor. Bland dessa lagar är bl. a. den meromnämnda lagen rörande vissa klasser av postmästare av den 12 juli 1876.

Samtliga dessa lagar äro emellertid, enligt domstolens mening, grundlagsstridiga i den mån de begränsa presidentens befogenhet i detta hänseende. Att vederbörande presidenter godkänt dylika lagar, tillmätes ingen betydelse, då i dessa fall godkännandet icke kan förklaras »by acquiescence, but by reason of the otherwise valuable effect of the legislation approved» (sid. 50). Såsom bevis för att exekutivmaktens innehavare i regel ansett sig ha exklusiv kompetens på denna punkt citeras yttranden av Grant, Cleveland, Wilson och Coolidge. Domstolens slutsats blir därför, att en rad lagstadganden, som under årtionden tillämpats, måste förklaras ogiltiga, därest de komma under domstolens prövning.

Men, frågar man sig, finnes ingen skillnad mellan de ämbetsmän, som presidenten enligt författningen *skall* utnämna med senatens samtycke och de »inferior officers», beträffande vilkas utnämning kongressen genom lagstiftning äger i viss mån fritt bestämma? På denna fråga ingår domstolen endast flyktigt (sid. 40 ff.). »Befogenheten att avskeda underordnade ämbetsmän likaväl som befogenheten att avskeda överordnade ämbetsmän är», förklaras det, »en konsekvens av befogenheten att utnämna och är till sin natur en exekutiv befogenhet». Någon skillnad mellan underordnade och överordnade ämbetsmän gjordes icke under tidigare diskussioner, såsom t. ex. i 1789 års kongress. Så snart presidenten med senatens samtycke äger rätt att utnämna, äger han exklusiv rätt att avskeda. Detsamma är fallet, om utnämningsrätten av kongressen gives åt presidenten ensam, antyder domstolen; på denna punkt fälles emellertid intet bestämt yttrande, då frågan ej är aktuell i det förevarande målet. Endast om kongressen begagnar sin rätt att lägga utnämningrätten i fråga om underordnade ämbetsmän i händerna på annan myndighet än presidenten (»courts of law» eller »heads of departements») kunna jämväl inskränkningar i fråga om rätten att avskeda stipuleras (såsom t. ex. krav på senatens samtycke).

De utförliga särskilda yttranden, som två av de dissenterande domarna avgivit, innefatta icke direkt kritik av majoritetens framställning utan utgöra självständiga undersökningar av det föreliggande problemet. Ett referat av dessa yttranden skall här icke givas, utan inskränka vi oss till att upptaga de viktigaste punkterna i desamma i de följande kritiska anmärkningarna till domstolens motivering.

Vid en genomläsning av domstolsutslaget kan man knappast undgå intrycket, att detta är ett av de icke alltför sällsynta fall, då rent politiska synpunkter i grunden varit bestämmande för domstolens ställningstagande. Redan det ständiga betonandet av lämplighetssynpunkten tyder härpå. Härtill kommer, att domstolens juridiska och historiska framställning lider av påtagliga brister. Såsom särskilt klargöres i domaren Mc Reynolds' särskilda yttrande, är domstolens motivering i en rad huvudpunkter diskutabel: detta gäller t. ex. framställningen av teorien om »implied powers» och redogörelsen för tidigare praxis. Den väsentliga svagheten i motiveringen kan emellertid sägas ligga däri att den endast i förbigående berör den fråga, som tvisten i detta fall främst gäller.

Författningsstadgandet om utnämning delar tydligen ämbetsmännen i två klasser. Vissa ämbetsmän skola obligatoriskt utnämnas av presidenten med senatens samtycke. Beträffande andra ämbetsmän, »inferior officers», gäller, i brist på lagstadgande i annan riktning, detsamma, men här kan genom lagstiftning utnämningssrätten regleras på annat sätt, kongressen kan överlämna befogenheten åt presidenten ensam eller åt vederbörande domstolar eller departementschefer. Gränsen mellan de båda klasserna av ämbetsmän är icke uttryckligt angiven, men framgår dels därav, att vissa kategorier (ambassadörer, ministrar, konsuler och ledamöter av högsta domstolen) förklaras tillhöra den första klassen, dels av att ämbetsmännen inom den andra klassen karakteriseras som »inferior officers» och dels av bestämmelsen, att utnämningssrätten i fråga om underordnade tjänstemän kan överlämnas åt domstolar eller departementschefer. Det enda rimliga synes med hänsyn till dessa stadganden vara att till »andra klassens ämbeten» räkna alla utom de nämnda högre diplomatiska och konsulära posterna samt domare- och departementschefsbefattningar¹.

Beträffande de ämbeten, som presidenten enligt författningen med senatens samtycke *skall* utnämna, synes domstolens resonemang i fråga om avsättningsrätten hållbart, såvida de förutsättningar, från vilka domstolen utgår, godtagas². Därest stadgandet om presidentens verkställande makt gives den av domstolen angivna, ytterligt vidsträckta tolkningen, lär det vara befogat att fatta utnämningsbestämmelserna såsom undantag från en allmän regel och att därför, då intet stadgas om rätten att avskeda, tillerkänna

¹ Jfr Mayers, The federal service, New York 1922, sid. 29 f.

² Om domare (med undantag för s. k. »extra-constitutional judges») är det givetvis här icke fråga, då dessa endast kunna avsättas genom »impeachment».

presidenten denna befogenhet i de fall, då författningen uttryckligen tillägger honom befogenheten att utnämna med senatens samtycke. Om man däremot icke accepterar domstolens uppfattning rörande teorien om »implied powers», synes det naturligt att anse senaten ha samma befogenhet i fråga om avskedande som i fråga om tillsättande, ty, såsom domstolen själv i annat sammanhang anmärker, »befogenheten att avskeda är en konsekvens av befogenheten att utnämna».

Frågan om tolkningen av författningsbestämmelsen rörande denna kategori av ämbetsmän är i varje fall ej av större intresse. Med undantag för »Tenure of office act» i dess ursprungliga lydelse har presidentens exklusiva befogenhet att avskeda i detta fall ständigt erkänts och kan numera anses fast grundad i praxis. Att så blivit förhållandet, beror otvivelaktigt icke främst på respekt för en viss grundlagstolkning utan på rena lämplighetsskäl. Det har ansetts orimligt att icke giva presidenten befogenhet att avskeda sina närmaste underlydande, med vilka han oavbrutet måste samarbeta. Främst har man givetvis härvid tänkt på medlemmarna av kabinettet. I fråga om dessa ämbetsmän har hänsynen för presidentens handlingsfrihet i själva verket varit så stor, att senaten i praktiken i regel även avstått från att göra sin befogenhet i fråga om utnämningar gällande¹.

Helt annorlunda ställer sig saken ifråga om de underordnade ämbetsmän, som domstolens utslag närmast gäller. Även om man utgår från domstolens uppfattning om presidentens allmänna befogenhet såsom innehavare av den verkställande makten, torde riktheten av de slutsatser, domstolen kommer till, kunna dragas i tvivelsmål. Teorien om »implied powers» synes nämligen, då det gäller att tolka författningsbestämmelsen om dessa ämbetsmän, icke vara av avgörande betydelse. I fråga om befogenheten att utnämna ämbetsmän av detta slag äger kongressen enligt författningen rätt att inom vissa gränser fritt bestämma. Utnämningrätten kan helt frångå presidenten och överlämnas åt vederbörande domstolar eller departementschefer. Och det är, såsom domstolen uttryckligen framhåller, ostridigt, att, om så sker, bestämmelser kunna meddelas rörande förutsättningarna för avsättning; så t. ex. kan senatens samtycke uppställas som villkor härför. Det synes då knappast rimligt att åberopa det allmänna stadgandet om presidentens verkställande myndighet såsom skäl för att i de fall, då kongressen åt honom anförtror utnämningrätten (vare sig med eller utan senatens samtycke) giva honom exklusiv rätt att avskeda. Kongressen kan beröva presidenten rätten att utnämna;

¹ Sedan Johnson's tid har det endast en gång hänt, att senaten vägrat att godkänna en av presidenten föreslagen departementschefskandidat. Detta skedde år 1924. Vid flera tillfällen har det betonats, att senaten icke ansett sig böra vägra att godkänna presidentens förslag, emedan presidenten på denna punkt måste ha handlingsfrihet; jfr Horwell, *The usages of the American constitution*, Oxford 1925, sid. 135 ff.

varför skall den då icke, om denna befogenhet medgives honom, kunna inskränka den mindre rätten att avsätta? Enligt författningen är icke ens delaktighet i utnämningsrätten i detta fall ett nödvändigt moment i presidentens exekutiva kompetens; varför skulle då den obegränsade rätten att avskeda vara det? Naturligast synes tvärtom vara att anse rätten att bestämma om villkoren för avskedande som en del av kongressens allmänna befogenhet att reglera utnämningsrätten.

Beträffande här ifrågavarande ämbetsmannagrupp, postmästare, är att märka, att tidigare under nära femtio år (1789—1836) alla postmästare utnämnts och avskedats av postministern. För närvarande utnämns, enligt förut citerade lagstadgande, första, andra och tredje klassens postmästare av presidenten med senatens samtycke, under det att fjärde klassens postmästare, d. v. s. tre fjärdedelar av hela antalet, utnämns och avskedas av postministern. Då man under sådana förhållanden gör gällande, att rätten att fritt avskeda av presidenten med senatens samtycke utnämnda postmästare skulle vara nödvändig för exekutivens verksamhet, förefalla dessa argument onekligen, för att citera domaren Holmes, såsom »spiders' webs inadequate to control the dominant facts».

Att domstolen så flyktigt berör frågan om uppdelningen i överordnade och underordnade ämbetsmän och utan någon egentlig motivering förklarar denna uppdelning betydelselös ur synpunkten av presidentens rätt att avskeda, står tydligen i samband med domstolens starka hänsynstagande till tidigare praxis. Under de första årtiondena efter författningens tillkomst var frågan om kongressens rätt att reglera villkoren för avskedande icke aktuell och hithörande spörsmål blevo därför icke föremål för någon klarläggande diskussion. »During the first forty years of our government, there was no occasion to curb removals... the power of congress was exerted to ensure removals», betonar domaren Brandeis i sitt särskilda yttrande (sid. 9). I 1789 års och vissa andra av domstolen åberopade debatter var det i själva verket fråga endast om överordnade ämbetsmän, ehuru man, då spörsmålet icke var aktuellt, underlät att ur den här väsentliga synpunkten beröra skillnaden mellan dessa ämbetsmän och andra. Först under tiden efter inbördeskriget, i samband med reaktionen mot »spoils»-systemet och arbetet för »civil service reform», började kongressen genom lag närmare reglera villkoren för avskedande — liksom nominering — av ämbetsmän. Men att sedermera — med undantag för den korta tid, då »Tenure of office act» i dess ursprungliga lydelse gällde — den här angivna distinktionen ständigt beaktats, torde vara obestridligt. Kongressen har uttryckligen frånsagt sig befogenheten att reglera villkoren för avskedande av högre ämbetsmän, men har i en rad lagar givit ingående bestämmelser om avsättning av »inferior officers».

Domstolens försök att göra gällande, att vederbörande presidenter, trots att de ej inlagt veto mot lagar av detta slag, dock

ansett sig ha exklusiv rätt att avskeda, hör till de svagaste punkterna i motiveringen. De yttranden av vissa presidenter, som domstolen citerar för att bevisa sitt påstående, synas i regel endast avse överordnade ämbetsmän och äro alltså i detta sammanhang utan betydelse¹. I varje fall står det fast, att de i lagarna givna föreskrifterna respekterats av de olika presidenterna, med undantag för det avskedande, som domstolens utslag gäller².

H. T—n.

II. Statistik och ekonomi.

Bidrag till Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget, under medverkan av Kurt Bergendal, Olof Edström, Olof Ekblom, Otto Järte, Fabian von Koch, Carl Mannerfelt, K. G. Tham utgivna av Eli F. Heckscher, I—II (1926). — XV + 365 och VIII + 304 sidd. — Pris häft. kr. 9: — pr del; inb. i ett band kr. 21: 50. — De svenska bidragen i den Skandinaviska serien av monografier till belysning av världskrigets ekonomiska och sociala historia, utgivna av Carnegieinstitutet för internationell fred, föreligga med denna publikation. Den är avsedd att under 1927 utgivnas på engelska språket, på vilket 92 monografier i ämnet utkommit för olika länder, 51 äro under utgivning och ytterligare c:a 100 förberedas, tillsammans bildande en väldig materialsamling, som framdeles är avsedd att läggas till grund för systematiska framställningar av de ekonomiska och sociala problemen under och efter kriget. (Se vidare Carnegie endowment for international peace, Year book 1926.)

Huvudproblemet utgör många av de krigsförande nationernas överraskande förmåga att uthärda kriget under alla yttre tecken till välstånd. Att därvid de neutrala folkens resurser även togos i anspråk, gör dessa senares erfarenheter under kriget beaktansvärda, vilket de för övrigt måste vara även ur jämförelsesynpunkter.

¹ Cleveland's framställning i »The independence of the executive» synes gälla såväl överordnade som underordnade ämbetsmän. Men det är att märka, att Cleveland icke föreslog upphävande av vederbörande bestämmelse i 1876 års lag, trots att han genomdrev annullering av de ännu gällande delarna av »Tenure of office act».

² Beträffande litteraturens ställning i denna fråga gäller, att i en del handböcker den här omskrivna distinktionen alldeles icke beröres och presidenten utan närmare motivering förklaras ha obegränsad rätt att avskeda (jfr t. ex.: Beard, American government and politics, New York 1920, sid. 193; Munro, The government of the United States, New York 1920, sid. 108 f.; Ogg and Ray, Introduction to American government, New York 1922, sid. 259 f.), under det att i mera ingående framställningar skillnaden mellan de olika ämbetsmannaklasserna klarlägges (jfr t. ex. Burdick, The law of the American constitution, sid. 64 f., som beträffande rätten att avskeda är tveksam, och Mayers, The federal service, sid. 89 f., som tillerkänner kongressen rätt att bestämma beträffande avskedande av såväl högre som lägre ämbetsmän).