

— SKRIFTER —
UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN
XV.

REGERINGSMAKTENS EXPANSION UNDER OCH EFTER VÄRLDS- KRIGET

STUDIER ÖVER KONSTITUTIONELL FULLMAKTS-
LAGSTIFTNING

AV

HERBERT TINGSTEN



C. W. K. GLEERUP - LUND

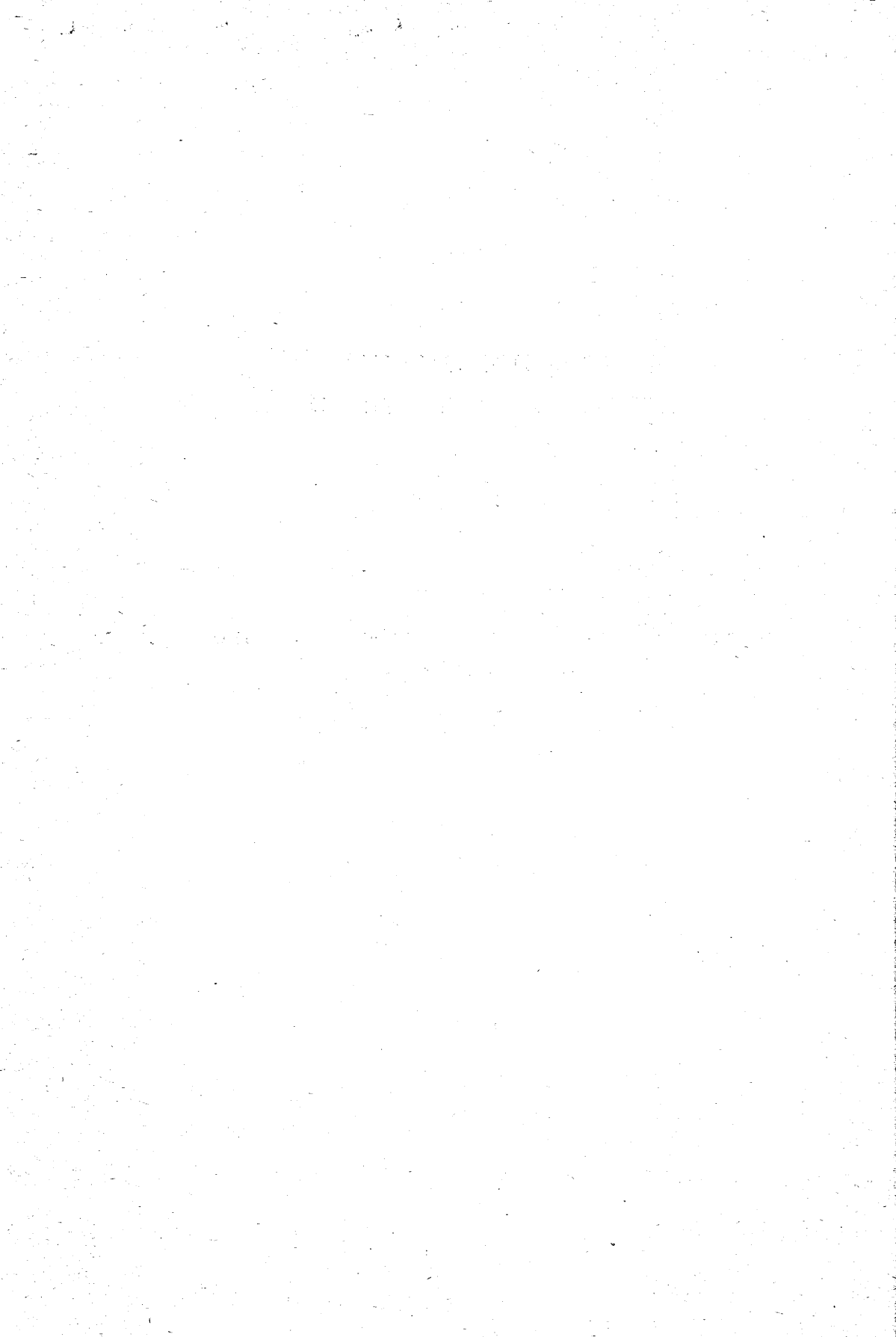
May Osborn

SKRIFTER UTGIVNA AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

XV.

HERBERT TINGSTEN

REGERINGSMAKTENS EXPANSION UNDER OCH EFTER
VÄRLDSKRIGET



REGERINGSMAKTENS EXPANSION UNDER OCH EFTER VÄRLDS- KRIGET

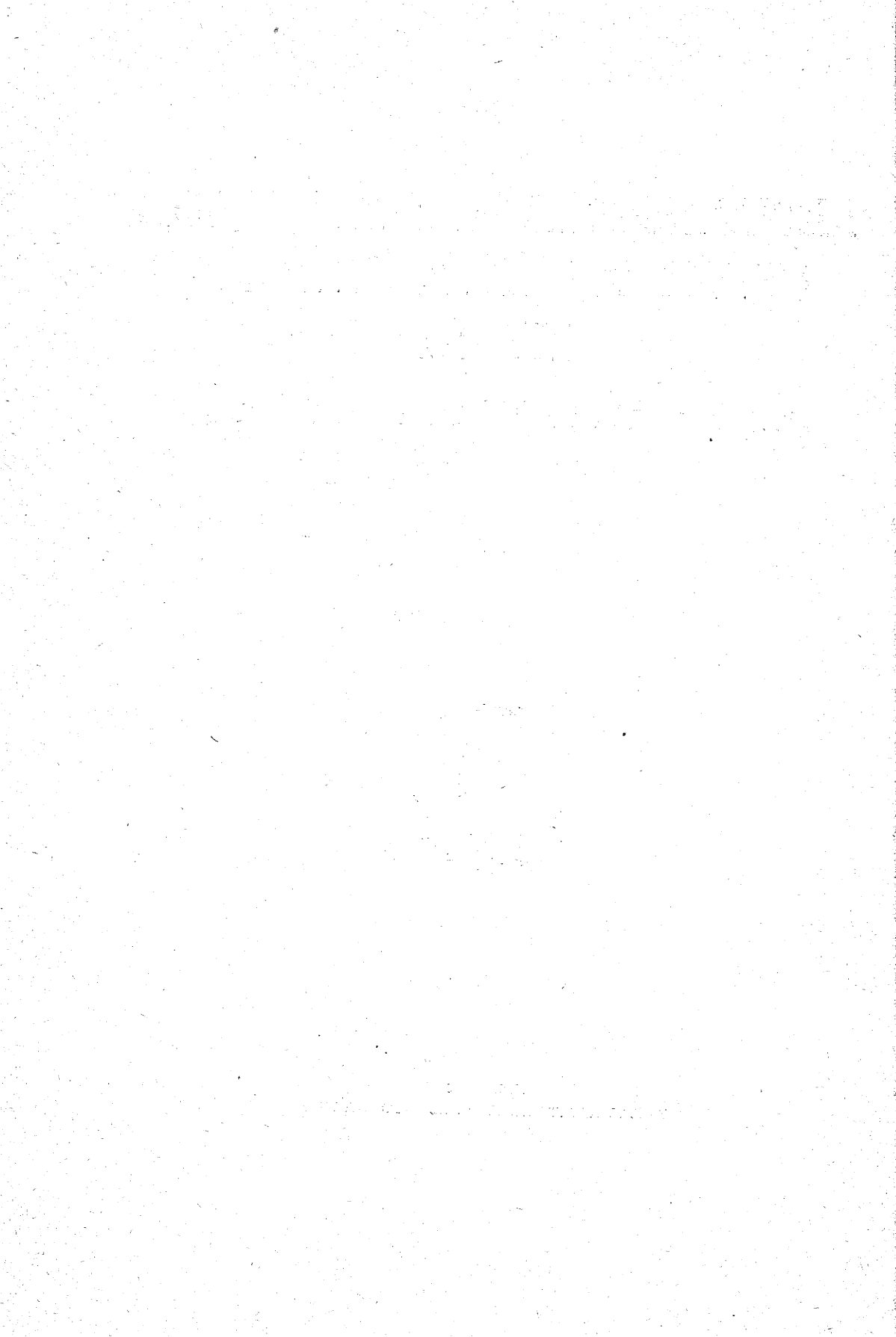
STUDIER ÖVER KONSTITUTIONELL FULLMAKTS-
LAGSTIFTNING

AV

HERBERT TINGSTEN



MALMÖ 1930
FÖRLAGSAKTIEBOLAGETS I MALMÖ BOKTRYCKERI

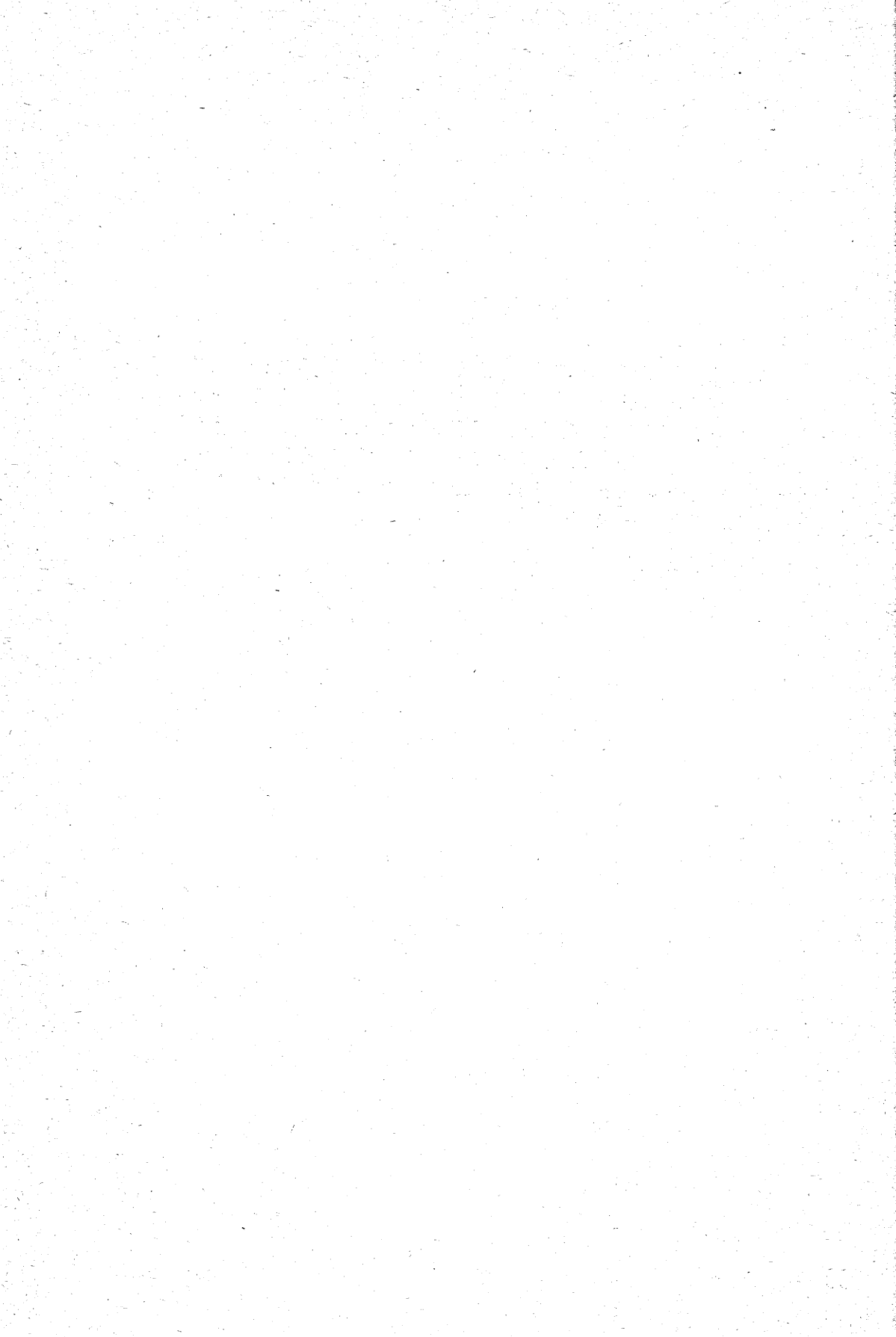


FÖRORD.

Till Fahlbeckska stiftelsen, i vars skriftserie detta och mitt tidigare utgivna arbete rörande konstitutionella fullmaktslagar in- tagits, samt till Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, av vars till Skytteanska professuren anslagna medel understöd lämnats mig för studieresor, som möjliggjort denna undersökning, får jag fram- föra mitt värdsamma tack.

September 1929.

Herbert Tingsten.



Inledning.

I mitt år 1926 utgivna arbete "Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism" ha redogörelser lämnats för fullmaktslagstiftningen under och efter världskriget i Tyskland, Frankrike¹ och Österrike, varjämte summariska uppgifter meddelats rörande samma lagstiftning i Tjeckoslovakiet och Ungern. Föreliggande undersökning utgör en fortsättning på nämnda arbete och behandlar fullmaktslagarna i Schweiz, England, Belgien,² Förenta staterna och Italien. Emellertid har undersökningen icke helt begränsats till fullmaktsinstitutet; det har syntts lämpligt att jämväl ingå på de icke-provisoriska bestämmelser om nödförordningsrätt, som 1920, respektive 1926, genomförts i England och Italien och som ur historiskt-politisk synpunkt äro betingade av i dessa stater tidigare beslutade fullmaktslagar. På grund härav och då även stater, som enligt gängse språkbruk icke äro parlamentariska, behandlas i detta arbete, har samma titel icke kunnat användas som på min tidigare skrift i ämnet.

¹ Redogörelsen beträffande Frankrike gällde huvudsakligen 1924 års fullmaktslag; denna kom i praktiken aldrig till användning. Sedan arbetet skrevs har fullmaktsproblemet ånyo kommit före. I juli 1926 begärde regeringen Briand-Caillaux en fullmakt, men förslaget avlogs och regeringen avgick. Genom en lag av den 3 aug. 1926 erhöi däremot regeringen Poincaré en fullmakt av följande innehåll: "Le gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu' au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des chambres dans un délai de trois mois." Denna fullmakt har varit av stor betydelse för den finansiella reorganisationen i Frankrike. Då problemställningen är densamma som i fråga om 1924 års fullmakt, har det ej syntts behöfligt att i detta arbete upptaga den franska fullmaktslagstiftningen till förnyad behandling. Jfr för övrigt *Esmein*, *Droit constitutionnel* sid. 112 ff. och framför allt *Devaux*, *Le régime des décrets*.

² Framställningen av fullmaktslagstiftningen i Belgien har redan — i huvudsak i samma form — publicerats i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1928.

Beträffande bestämningen av begreppet "konstitutionell fullmaktslag" och i fråga om den uppfattning om förhållandet mellan lag och förordning, som är grundläggande för denna bestämning, kan jag i huvudsak hänvisa till mitt föregående arbete.¹ En resumé av de viktigaste synpunkterna torde likväl i detta sammanhang vara erforderlig.

I det stora flertalet statsförfattningar är det principiella förhållanden mellan lag och förordning reglerat på ungefär samma sätt. Befogenheten att besluta lagar eller den lagstiftande makten tillkommer, stadgas det, representationen, resp. representationen och statschefen i förening. Befogenhet att komplettera dessa lagar med tillämpningsförfordningar² tillkommer exekutiven; stundom stadgas endast, att denne har att sörja för lagarnas verkställighet eller tillämpning (Frankrike, Förenta staterna, Schweiz) utan att någon förordningsrätt särskilt nämnes. Någon gräns mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt anges alltså icke i författningen; denna klargör, bokstavligt tolkad, endast, att lagen är överordnad förordningen, att förordningen är subsidiär i förhållande till lagen, men icke vilka normer, som skola meddelas i form av lag, och vilka, som kunna fastställas i förordningsväg.

Detta gäller, som nämnt, det generella, principiella förhållandet mellan lag och förordning. Därjämte förekomma författningsstadganden, som på vissa punkter närmare reglera lagstiftningsrespektive förordningsrättens omfattning. Å ena sidan bestämmes, att särskilda rättsområden skola regleras uteslutande genom lag. Å andra sidan stadgas om en s. k. självständig förordningsrätt på vissa områden eller under vissa förhållanden. Sålunda är det vanligt, att exekutiven bemyndigas meddela särskilda arter av före-

¹ Jfr särskilt sid. 70 ff., 115 ff., 126 ff., 135 ff.

² Beträffande terminologiska frågor hänvisas främst till *Jellinek, Gesetz und Verordnung*, sid 366 ff. — Tillämpningsförfordningarna utfärdas sålunda ej med stöd av lagen, utan med stöd av författningen, men förordningsrätten träder i verksamhet först sedan en lag, som kräver tillämpningsföreskrifter, beslutats. Dessa förordningar äro därför, såsom *Jellinek* (sid. 379) framhåller, "unselbständige Verordnungen, da zwar nicht ihre Berechtigung, wohl aber ihre Existenz und Wirksamkeit durch das spezielle Gesetz bestimmt ist und mit dem Dasein desselben ipso iure verschwindet". Tillämpningsförfordningarnas karaktär såsom grundade i författningen undanskymmes ofta därav, att lagarna särskilt stadga om exekutivens tillämpningskompetens — stadganden, som under angivna förutsättningar måste anses överflödiga.

skrifter (såsom förvaltningsföreskrifter). Likaledes stadgas stundom, att under utomordentliga förhållanden exekutiven äger att överskrida sin normala förordningskompetens och meddela normer, som principiellt kräva lagbeslut, eventuellt författningsändring; denna art av självständig förordningsrätt betecknas som nödförordningsrätt.

Ur vår synpunkt gäller det främst att närmare precisera förhållandet mellan lag och tillämpningsförordning. Innebär förordningens subordination under lagen endast, att varje förordning måste utgå från en lag, och kan sålunda den lagstiftande myndigheten bemyndiga exekutiven att i förordningsväg meddela vilka normer som helst — med de av andra författningsbestämmelser angivna gränserna? Eller kan i själva verket ur författningsbestämmelserna på denna punkt en gränslinje mellan lag och förordning deduceras, så att vissa bestämmelser måste meddelas i form av lag?

Det bör då först erinras, att i flera stater — t. ex. Frankrike och Schweiz — en teori om förordningsrätten framträtt, som, om den accepteras, gör hela denna frågeställning irrelevant. Man har nämligen hävdad, att tillämpningsförordningar — eller särskilda arter av dessa¹ — skulle vara grundade icke på författningens bestämmelser om exekutivens kompetens utan på vederbörande lag; genom lagen skulle den legislativa myndigheten överlåta, delegera en del av sin i författningen stadgade befogenhet åt exekutiven. Denna teori, på vars uppkomst och förutsättningar vi i detta sammanhang ej ha anledning att ingå, utgår alltså från att delegation av offentlighetsliga befogenheter är tillätlig. Godtages den, blir konsekvensen, att den legislativa myndigheten, oberoende av i författningen angivna gränser, kan genom lag överlåta sin makt åt exekutiven. Teoriens utgångspunkt är emellertid ohållbar: att i princip den i författningen fastställda kompetensfördelningen icke kan rubbas annat än genom författningsändring, att "delegata potestas non delegatur", är den självklara förutsättningen för varje konstitution.

I regel torde man i doktrinen hålla före att, trots att vederbörande författningsbestämmelser icke sakligt fixera förhållandet mellan lag och förordning, en materiell gränsbestämning dock är

¹ Règlements d'administration publique i Frankrike.

möjlig.¹ Sålunda göres gällande att vissa mera betydelsefulla och generella normer eller normer, som ingripa i enskildas rättsförhållanden, måste meddelas i form av lag. Många olika definitionsförsök ha här gjorts. Så, för att nämna ett par exempel, förklarar Esmein, att lagen alltid måste innefatta de grundläggande rättsreglerna, under det att i förordningen endast detaljföreskrifter få införas; Kelsen åter har sökt bestämma gränsen på det sätt, att lagen måste ange, såväl att en rättslig reglering inom ett visst område skall ske som hur den skall åvägabringas — blott inom den sålunda angivna ramen äro förordningsbeslut tillåtliga.

I fråga om dessa och andra bestämmingar av förhållandet mellan lag och förordning må till en början framhållas, att de äro av så vag och intetsägande natur, att de i praktiken knappast giva någon vägledning. Gäller det att från dessa utgångspunkter undersöka vilka lagar, som innebära en författningsstridig överlåtelse av den rättsbildande makten åt exekutiven, blir resultatet i högsta grad beroende av den subjektiva värderingen. Karakteristiskt är, att författare, som utgått från bestämmingar av angiven art, ofta funnit lagar, som utökat exekutivens kompetens långt över det vanliga måttet, konstitutionellt riktiga, ty de oklara villkor för en lags innehåll, som uppställts, ha kunnat anses uppfyllda.

Dylika bestämmingar ha i viss mån utformats med hänsyn till lag- och förordningsbegreppens tillkomsthistoria. Vid utarbetandet av här ifrågavarande författningar har man säkerligen överallt, mer eller mindre medvetet och bestämt, avsett, att lagbegreppet skulle ha en viss materiell innebörd, att genom författningens stadganden en kompetensfördelning mellan den legislativa myndigheten och exekutiven skulle upprättas.² Lagen skulle alltid innehålla de mera ingripande, betydelsefulla, generella normer, vid vilkas fastställande folkrepresentationens medverkan ansågs erforderlig. Men det är uppenbart fåfängt att genom en undersökning av en författningens tillkomsthistoria — även förutsatt, att en dylik tolknings-

¹ Det bör kanske betonas, att det här och i det följande är fråga om bestämmingar av vad vederbörande författningar mena med "lag". Om det mer eller mindre doktrinärt konstruerade materiella lagbegrepp, som stundom användes utan att anses bestämmande för författningstolkningen, är här ej tal.

² Jfr t. ex. redogörelsen för lagbegreppets uppkomst i Frankrike hos *Jellinek, Gesetz und Verordnung*, sid. 73 ff.

metod anses tillätlig — söka fastställa en exakt, för varje enskilt fall användbar definition på lagbegreppet.

Främst ha säkerligen bestämningarna av lagbegreppet utgått från den faktiskt existerande lagstiftningen. Man har i abstrakta generalisationer sökt fånga den konkreta rättens innehåll. Man har utgått ifrån, att det förhållande mellan lag och förordning, som i praxis är det vanliga, även för framtiden bör upprätthållas, att det har rättslig helgd. Men ej heller på denna väg har det varit möjligt att skapa definitioner, som för det enskilda fallet varit tillräckligt vägledande.

Denna utgångspunkt för bestämningen synes likväl vara den enda möjliga. Då författningen stadgar, att lagar skola beslutas på visst sätt, förutsättes ett materiellt lagbegrepp, som likväl på intet sätt bestämmes. Först genom praxis får begreppet ett innehåll. Från denna utgångspunkt innebär bestämmelsen om lagstiftningsmakten, att de områden, som genom lagbeslut blivit föremål för rättslig reglering, falla inom den legislativa myndighetens exklusiva kompetensområde, även för framtiden måste regleras genom lag. Lagar, genom vilka det lagstiftande organet bemyndigar regeringen att i förordningsväg ändra eller upphäva förefintliga lagar, äro alltså i princip författningsstridiga. I fråga om samhällsområden, som icke varit föremål för rättslig reglering, kan däremot endast postulater uppställas, att det eljest vanliga förhållandet mellan lag och förordning skall upprätthållas.

Även om man, såsom vissa författare, utgår från, att lagstiftningsmakten principiellt innefattar befogenhet att fritt bestämma kompetensgränsen mellan legislativ och exekutiv myndighet, att alltså ordet lag eller lagstiftning i författningen ej har någon fast materiell innebörd (jfr kompetensbestämningsteorien i fransk doktrin), måste fasthållas, att genom vanlig lag bemyndigande ej kan givas att utfärda lagändrande förordningar. Ty en dylik lag innebär i själva verket, att kompetensbestämningens rätten överlåtes åt exekutiven.

Med konstitutionella fullmaktslagar avses lagar av angiven art, lagar, varigenom exekutiven erhåller en exceptionellt vidsträckt förordningsrätt, enkannerligen rätt att i förordningsväg ändra eller upphäva lagar. Dyliga lagar äro alltså principiellt oförenliga med sådana konstitutionella bestämmingar av förhållandet mellan lag och

förordning, som här berörs. Endast om lagarna antas i de för författningsändringar stadgade formerna eller författningen tillåter fullmakter (delegationer) eller särskilda villkor för författningsändring ej äro stadgade, stå dessa lagars konstitutionella riktighet utom tvivel.

I det följande behandlas likväl endast sådana fullmaktslagar, varigenom den rättsbildande befogenheten helt eller på viktiga områden överlämnas åt exekutiven och som sålunda medföra verkligt genomgripande förskjutningar i förhållandet mellan representation och regering. Dylika lagar, som under och efter världskriget genomförts i förut okänd omfattning i skilda stater, innebära i realiteten en slags provisorisk nödförordningsrätt, en ersättning för den av författningarna ej alls eller endast i begränsad mån medgivna nödförordningsrätten. Syftet med undersökningen är, liksom i mitt förut nämnda tidigare arbete, att belysa dels fullmaktslagarnas konstitutionella ställning, dels deras förhållande ur politisk synpunkt till det normala representativa systemet.

Schweiz.

Den grundläggande bestämmelsen om lagstiftningsmakten i den schweiziska förbundsstaten gives i förbundsorfattningens art. 85, enligt vilken förbundsorfamlingen — nationalrådet och ständerrådet — äga att besluta "Gesetze und Beschlüsse über diejenigen Gegenstände, zu deren Regelung der Bund nach Massgabe der Bundesverfassung befugt ist". Vidare stadgas i art. 89: "Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird." I dessa stadganden särskiljas sålunda tre former av beslut: lagar, "allmänt förbindande beslut" och vanliga beslut. Lagar kunna alltid göras till föremål för referendum,¹ allmänt förbindande beslut äro i princip underkastade referendurrätten, men kunna av förbundsorfamlingen förklaras "brådskande" och bliva då undandragna folkomröstning, vanliga beslut stå överhuvud utanför referendum.

Någon bestämd saklig gräns mellan dessa tre beslutskategorier kan knappast uppdragas. Någon enhetlig praxis föreligger ej. Så mycket kan dock sägas — och detta är i detta sammanhang tillräckligt — att i regel viktigare allmänna rättsnormer givas formen av lag, att mindre betydelsefulla beslut av denna karaktär anses som allmänt förbindande och att konkreta förvaltningsavgöranden få karaktären av vanliga ("einfache") förbundsbeslut. Vad gränsen mellan de båda sistnämnda kategorierna angår, är att märka, att i vederbörande beslut icke alltid anges, om detsamma

¹ Den här återgivna tyska texten skulle möjligen kunna tolkas så att även lagar kunde undandragas referendum genom en klausul om "dringlicher Natur". Så är emellertid ej fallet, vilket klart framgår av den franska, legallt likvärdiga texten; jfr t. ex. *Brusewitz*, Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin, sid. 155 f.

är att anse som allmänt förbindande eller ej; även i det enskilda fallet kan alltså här stundom tvekan råda. Att lagar icke få ändras annat än genom lag — eller möjligen allmänt förbindande, referendum underkastat beslut — och att allmänt förbindande beslut ej få ändras genom vanliga beslut, hävdas allmänt i doktrinen; i praxis har emellertid denna regel icke undantagslöst iakttagits.¹

De av förbunds församlingen beslutade lagarna — i vilket begrepp vi, då anledning till distinktion ej föreligger, innefatta såväl lagar i egentlig mening som förbundsbeslut — kompletteras i praxis i stor utsträckning med av exekutivmakten, förbundsrådet, beslutade tillämpningsföreskrifter. Beträffande rättsgrunden till denna förbundsrådets förordningsrätt ha skilda meningar gjorts gällande. Enligt en uppfattning är förordningsrätten ett moment i förbundsrådets allmänna, i författningen reglerade verkställighetskompetens; särskilt hänvisas till art. 102, där bl. a. stadgas, att förbundsrådet "vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse".² Enligt en annan uppfattning, som torde vara talrikast företrädd, grundas däremot befogenhet att besluta tillämpningsföreskrifter på en i varje särskilt fall meddelad delegation från förbunds församlingens sida. Det är alltså, enligt denna ståndpunkt, på de särskilda lagarna, icke på författningen, som förordningsrätten är grundad.³

¹ Jfr *Brusewitz*, a. a., sid. 157 ff. och här citerad litteratur. *Brusewitz* synes i någon mån (sid. 160) överskatta möjligheten att skilja mellan allmänt förbindande och vanliga beslut; jfr särskilt *Burckhardt*, Kommentar, sid. 720 ff. — Det har diskuterats, vad som enligt schweizisk statsrätt bör anses vara lag i formell mening. Vanligast torde vara, att hit föra alla de förbunds församlingens beslut, som kunna bli föremål för referendum; jfr *Seeger*, Zur Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaatsrecht.

² Jfr *Schollenberger*, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, sid. 548; *Lampert*, Das schweizerische Bundesstaatsrecht, sid. 124 f.; *Bossard*, Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, sid. 162 ff.

³ Så t. ex. *Blumer-Morel*, Handbuch, sid. 89: "Der Bundesrat ist zum Erlass allgemeiner Verordnungen berechtigt, obwohl dieser Befugniss in Art. 102 der Bundesverfassung nicht erwähnt wird. Dies sein Recht stützt sich jeweilen auf die spezielle Ermächtigung, die ihm in einem betreffenden Bundesgesetze ertheilt wurde. Es ist solches aufzufassen, als eine vom Gesetzgeber an ihn gemachte Delegation, an seiner Statt... einzelne Ausführungsbestimmungen aufzustellen." Jfr *Burckhardt*, Kommentar, sid. 683 ff., *Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, sid. 411 ff.; *Guhl*, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und

Att tillämpningsförfordningar icke kunna ändra eller upphäva av förbunds församlingen meddelade bestämmelser har såväl från den ena som den andra teoretiska utgångspunkten fastslagits; i förordningsväg kunna endast kompletterande föreskrifter givas.

I fråga om domstolarnas ställning till hithörande spörsmål gäller, att någon judiciell prövningsrätt i avseende å lagars och allmänt förbindande besluts förenlighet med författningen icke föreligger; detta stadgas uttryckligen i författningens art. 113. Dylig prövningsrätt finnes däremot enligt praxis såväl i avseende å vanliga förbundsbesluts som förordningars grundlags- och lagenlighet. I detta sammanhang är främst av betydelse att konstatera, att förordningsbestämmelser, som överskrida den av vederbörande lag angivna ramen, kunna av domstolarna åsidosättas.

Inledningsvis må ock nämnas, att äldre schweizisk doktrin så gott som enhälligt förnekat — eller ej alls ifrågasatt — tillvaron av en särskild nödförordningsrätt.¹ Under senare år ha däremot, såsom i det följande skall visas, i anknytning till den konstitutionella fullmaktslagstiftningen under och efter världskriget, åtskilliga författare sökt hävda antingen tillvaron av en s. k. naturlig nödrätt eller nödförordningsrätt eller ock möjligheten av en sådan grundlagstolkning, varigenom en konstitutionell nödrätt eller nödförordningsrätt skulle kunna anses medgiven.

Slutligen bör erinras om, att förbunds författningen (art. 118 ff.) föreskriver särskilda villkor för författningsändring. Främst är att

Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, sid. 85 f. Vissa förf., såsom *Fleiner*, anse, att vid beslut om förvaltningsförfordningar förbundsrådet kan stödja sig direkt på författningen, under det att delegation kräves för befogenhet att utfärda rättsförfordningar; denna distinktion, liksom uppdelningen i rätts- och förvaltningsförfordningar överhuvud, är emellertid i detta sammanhang av ringa intresse. Omstritt är, om befogenhet att utfärda tillämpningsförfordningar behöver vara uttryckligen stadgad i lagen eller ej; i regel innehålla lagarna föreskrifter härom. — Stundom finner man också i schweizisk doktrin uttalanden, som erinra om den franska "kompetensbestämningsteorien"; jfr t. ex. *Affolter*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, sid. 120.

¹ Jfr förut nämnda arbeten av äldre datum, särskilt *Guhl*, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung, sid. 93 samt även *Escher*, Ueber das Verordnungsrecht in Bund und Kantonen. *Hiestand*, Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht, sid. 86, gör däremot ett uttalande, som möjligen kan fattas som ett hävdande av en nödförordningsrätt för förbundsrådet; jfr ock uttalandena om en naturlig nödrätt hos *Bossard*, Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, sid. 137 ff.

märka, att folkets medverkan genom allmän folkomröstning härvid är obligatoriskt erforderlig.

Vid åtskilliga tidigare tillfällen har, i samband med internationella kriser, förhållandet mellan legislatur och exekutivmakt provisoriskt ändrats genom beslut av förbunds församlingen: förbundsrådet har tilldelats speciella befogenheter.¹ Så t. ex. fattades ett dylikt beslut i samband med Neuenburgkrisen 1856. Enligt detta beslut uppdrogs åt förbundsrådet "att vidtaga alla anordningar för att, om en fredlig överenskommelse icke skulle uppnås, landet skall vara rustat att försvara sig till det yttersta"; för detta ändamål beviljades förbundsrådet samtidigt en "obegränsad kredit". Liknande tillfälliga utvidgningar av förbundsrådets kompetens beslutades bl. a. under det italienska kriget 1859 och det fransktyska kriget 1870—1871. Dessa båda beslut, som i här ifrågavarande moment äro likalydande, torde, av formuleringen att döma, i viss mån ha tjänat som förebilder för 1914 års lag. Enligt desamma befullmäktigades förbundsrådet "die zur Aufrechthaltung der Neutralität und zur Sicherstellung des schweizerischen Gebietes weiter erforderlichen Truppen aufzubieten und die übrigen nötigen Verteidigungsmassregeln anzuordnen". För detta ändamål erhöll rådet obegränsad kredit, särskilt rätt att upptaga alla erforderliga lån. I motsats till i tidigare dylika beslut givas här särskilda bestämmelser om kontroll från förbunds församlingens sida: "Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritte über den Gebrauch, den er von den im kraft des gegenwärtigen Beschlusses erteilten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen." Någon tidsfrist för fullmakterna stadgades icke, utan förklarades dessa sedermera upphävida genom särskilda beslut.

Ifrågavarande fullmakter blevo i åtskilliga fall begagnade av förbundsrådet. Åtgärder, som gingo ut på ändring eller upphävande av förbunds församlingsbeslut, vidtogos likväl ej vid något tillfälle. Det torde emellertid stå utom tvivel, att fullmaktsbesluten medgävo dylika åtgärder, och att, därest behov i denna rikt-

¹ Jfr härom *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 25 ff.

ning förelegat, förbundsrådet skulle ansett sig berättigat att bortse även från gällande lag.

Det sista fullmaktsbeslutet — före 1914 — var det nyss nämnda av år 1870. Besluten fattades sålunda före tillkomsten av den nuvarande författningen. Förhållandet mellan exekutivmakt och lagstiftning var emellertid på här ifrågavarande punkt ungefär detsamma enligt 1848 som enligt 1874 års författning, och ur konstitutionell synpunkt kunna därför de äldre fullmaktsbesluten anses äga i det väsentliga samma karaktär som 1914 års fullmaktslag.

Intet av de nämnda fullmaktsbesluten har emellertid haft tillnärmelsevis samma principiella räckvidd eller praktiska betydelse som det vid världskrigets utbrott genomförda.

Redan den 31 juli 1914 sammankallade förbundsrådet, med anledning av den spända internationella situationen, förbunds församlingen till extraordinarie session. I ett budskap av den 2 augusti motiverade förbundsrådet detta beslut bl. a. därmed, att det vore nödvändigt att i det förhandenvarande läget utrusta rådet med utomordentliga befogenheter. Obegränsad kredit och fullmakt att i förordningsväg utfärda erforderliga bestämmelser måste beviljas. Skälen till denna ståndpunkt blevo emellertid endast i korthet berörda. "Wir sehen... voraus", heter det i budskapet, "dass wir des ganzen Heeres und der ganzen Nation bedürfen werden, und wir müssen daher an Sie die Bitte richten, uns beides unbeschränkt zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat ist sich des hohen Masses von Vertrauen und der schweren Verantwortlichkeit, die in einer solchen Gewährung unbegrenzter Vollmacht und unbegrenzter Kredite liegen, wohl bewusst..." Det betonas, att omständigheterna kunde tvinga förbundsrådet att utfärda förordningar utanför det normala kompetensområdet, även om en fullmakt icke beviljades; "die Ereignisse können uns zu Massnahmen zwingen, welche wir für einmal noch nicht zu treffen uns entschliessen können, zu welchen wir aber auf dem Wege der Notverordnung zu greifen uns unter Umständen veranlasst sehen könnten". Till detta budskap var fogat ett utkast till förbundsbeslut, som bl. a. innehöll förslag till bestämmelser om konstitutionell fullmakt.¹

¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung 2 August 1914 (Bundesblatt 1914, III, sid. 5 ff.).

Förbundsrådets förslag behandlades den 3 augusti i båda kamrarna och antogs, efter korta och föga upplysande debatter, med några mindre väsentliga ändringar. Ingen principiell opposition gjordes gällande; alla de i omröstningarna deltagande röstade för beslutet. Endast två ledamöter av den socialdemokratiska fraktionen i nationalrådet markerade ett visst avståndstagande genom att nedlägga sina röster; flertalet medlemmar av detta parti, det egentliga oppositionspartiet, anslöt sig däremot till regeringen.¹

Det sålunda antagna "Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität" var i de delar, som i detta sammanhang äro av intresse, av följande lydelse:²

"Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlich werden.

Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlicher Anleihen erteilt.

¹ Jfr rådens otryckta protokoll för den 3 aug. samt *Neue Zürcher Zeitung* 4 aug. 1914, och *Ruchti*, Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges, sid. 22. — I rådens tryckta protokoll finnes intet om fullmaktsbeslutet. Dessa protokoll innehålla dock i regel referat över debatterna om lagar och allmänt förbindande beslut — i dessa fall skola, enligt lag 9 okt. 1902, stenografiska protokoll föras. Debatterna under följande år rörande regeringens fullmaktspolitik finnas ej heller upptagna i de tryckta protokollen. De otryckta protokollen innehålla i allmänhet ej några som helst debattreferat utan endast knapphändiga redogörelser för förslag och beslut. Dessa förhållanden omöjliggöra, har man framhållit, en verkligt ingående framställning av fullmaktslagstiftningens historia; jfr *Horber*, Die schweizerische Politik, sid. 87. — Vad parti-förhållandena beträffar må erinras om att de i regeringen representerade partierna ägde ej mindre än 161 av de 193 platserna i nationalrådet (radikaldemokrater 109, katolsk-konservativa 37 och liberaldemokrater 15); socialdemokraterna hade 19 platser, övriga smärre grupper tillsammans 13. I ständerrådet var regeringskoalitionens ställning än starkare. Efter det proportionella val-sättets införande och första tillämpning 1919 blev ställningen en annan; efter valen nämnda år ägde radikaldemokraterna 61, de katolsk-konservativa 41, liberaldemokraterna 9, socialdemokraterna 41, det nybildade bondepartiet 28 och övriga grupper 9 platser i nationalrådet.

² *Amiliche Sammlung* der Bundesgesetze etc. n:r 30, sid. 347.

Art. 5. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzugeben.

Art. 6. Gegenwärtiger Bundesbeschluss wird dringlich erklart und tritt sofort in Kraft."

1914 års fullmaktsbeslut torde i avseende å sin formella karaktär få anses som ett allmänt förbindande beslut; det är tydligen icke lag, och det kan ej anses som vanligt förbundsbeslut, eftersom klausulen om brådskande natur fogats till beslutet.¹ I domstolspraxis har man också, såsom av det följande framgår, utgått från att beslutet ägde den nämnda karaktären.

Den utomordentligt vida omfattningen av den genom beslutets art. 3 meddelade fullmakten är uppenbar. Någon egentlig begränsning av de rättsområden, inom vilka regeringen bemyndigas att fritt handla, föreligger ej. Endast de syften, som med stöd av fullmakten beslutade åtgärder måste tillgodose, äro angivna: de skola vara erforderliga för 1) bevarande av landets säkerhet, integritet och neutralitet eller 2) bevarande av dess kredit eller 3) dess ekonomiska intressen, i synnerhet folkförsörjningens trygghande.² Det är påtagligt, att dessa bestämmingar äro av så ytterligt vag och allmän karaktär, att de i praktiken knappast kunna tjäna som verkliga begränsningar. Särskilt anmärkningsvärt är, att enligt fullmakten vidtagna åtgärder endast måste vara "erforderliga" för vederbörande syftens vinnande; det kräves alltså ej här, såsom i fullmaktslagar av denna art är vanligt, att åtgärderna skola vara betingade av så starka och trängande behov, att den vanliga konstitutionella vägen icke kan anlitas för beslut om desamma. Även då förbunds församlingen är samlad, är regeringen berättigad att i samma omfattning som eljest begagna fullmakten, och den kan användas likaväl för beslut i frågor, med vilkas lösning utan svårighet kan anstå, som för beslut i ärenden av särskilt brådskande natur.

I princip är fullmakten, såsom uttryckligen framhålles, obegränsad. Med stöd av densamma kan alltså regeringen besluta

¹ Häremot strider visserligen det nyss anmärkta förhållandet, att kamrarnas förhandlingar rörande beslutet icke äro refererade i de tryckta protokollen, men detta kan givetvis ej tillerkännas någon betydelse.

² Denna sista punkt, som tydligen ej begränsar fullmakten, tillades i nationalrådet; jfr *Neue Zürcher Zeitung* 4 aug. 1914.

vilka åtgärder som helst, den är ej ens bunden av författningens bestämmelser. Regeringen får rätt att självständigt utfärda lagändrande förordningar, att avsluta fördrag, att meddela bestämmelser i strid med författningen.¹ Med rätta har sagts, att fullmakten icke kunde ha givits en vidare omfattning; förbundsrådet bekläddes med oinskränkt makt, med provisorisk diktatorsmyndighet. Genom fullmaktsbeslutet icke blott delegerade förbunds församlingen till regeringen de befogenheter, som församlingen själv enligt författningen ägde, utan den meddelade jämväl regeringen rättighet att fatta beslut, som konstitutionellt föllo inom folkets eller kantonernas kompetensområde.

Med hänsyn till den generella avfattningen av art. 3 kan art. 4 icke sägas innebära någon utvidgning av fullmaktens omfång; sistnämnda stadganden understryker endast förbundsrådets befogenheter på vissa särskilda områden, som i grunden måste anses omfattade redan av art. 3. Det betonas, att förbundsrådet erhåller en obegränsad kredit för bestridande av utgifter; särskilt bemyndigas rådet att upptaga alla erforderliga lån. Församlingen överlåter alltså uttryckligen till rådet vissa av sina i författningens art. 85: 10 nämnda befogenheter.²

Under det att, såvitt bekant, alla andra under kriget antagna fullmaktslagar bestämma en viss tidsgräns för fullmaktens giltighet — i regel förklaras den gälla endast under krigstiden — är den schweiziska fullmakten även i avseende på tiden obegränsad. Fullmakten gäller ända tills den genom ett nytt beslut avskaffas.

Av förbundsrådet med stöd av fullmakten beslutade bestämmelser (fullmaktsförordningar) äga enligt lagen icke begränsad

¹ Att fullmakten fullt avsiktligt fick denna alltomfattande karaktär, står utom tvivel. Ett bevis härför är, att vederbörande utskott inom församlingen vid de förberedande förhandlingarna om fullmaktsbeslutet till de förbundsrådsrepresentanter, som deltog i förhandlingarna, riktade den vädjan, att rådet före vidtagandet av extralegala eller extrakonstitutionella åtgärder skulle rådfråga församlingen, då så utan svårighet kunde ske; jfr citatet hos *Hoerni*, *De l'État de nécessité*, sid. 128.

² Redan i tidigare, under normala förhållanden fattade beslut hade förekommit bemyndigande för rådet att upptaga vissa lån. Så bestämdes i ett förbundsbeslut 22 dec. 1911, att rådet åren 1912—1916 under angivna villkor skulle kunna upptaga lån för bestridande av utgifter, som berodde på lag eller förbundsbeslut och om vilkas täckande genom lån bestämmelse meddelats i lag eller förbundsbeslut (jfr *Neutralitätsbericht* 19 febr. 1916, sid. 9).

giltighet. Man torde därför få utgå från att dylika bestämmelser skola förbliva i kraft, till dess de upphävas genom nya beslut.¹ Ett upphävande av fullmakten lär icke i och för sig medföra, att enligt densamma utfärdade förordningar träda ur kraft, det finnes icke någon bestämmelse i lagen, som kan tjäna som stöd för en motsatt uppfattning.

Egenartade äro de i art. 5 givna bestämmelserna om förbunds-församlingens kontroll över fullmaktens användning. Här stad-gas endast, att förbundsrådet vid följande församlingssession — man synes ha förutsatt, att fullmakten skulle vara behöfvlig endast till nästa session — skall inför församlingen avlägga räkenskap för sitt bruk av fullmakten. Det bestämmes alltså icke ens att varje med stöd av fullmakten fattat beslut skall föreläggas församlingen, långt mindre, att dylika beslut skola äga provisorisk karaktär och upphävas, om församlingen ej beslutar ratifikation. Klart är lik-väl, att i den mån beslutade fullmaktsförordningar falla inom om-råden, där enligt författningen avgöranderätten tillkommer för-samlingen, denna kan upphäva förordningsbesluten eller meddela mot dessa stridande bestämmelser. Men då förbundsrådet i en-lighet med fullmakten fattar beslut utanför förbunds-församlingens kompetens, torde församlingen ej kunna anses ha befogenhet att besluta om upphävande eller ändring av desamma. Här, så-som på vissa andra punkter, synes emellertid varje försök att mera ingående klarlägga fullmaktens juridiska innehåll vara me-ningslöst eller, riktigare uttryckt, orimligt; själva fullmaktsbeslutet, varigenom representationen utan formell författningsändring giver regeringen befogenheter, som enligt författningen icke tillkomma representationen själv, eller ens den stat — den schweiziska för-bundsstaten — vars organ regering och representation äro, innebär en sådan konstitutionell anomali, att enligt sakens natur beslutets innebörd måste bli till ytterlighet oklar.

Frågan om fullmaktsbeslutets förenlighet med författningen skall i slutet av vår framställning fullständigt behandlas. Här bör emellertid, för förståendet av den följande redogörelsen, nämnas, att redan kort efter beslutets fattande olika teorier framfördes i

¹ Däremot har man utgått från, att författnings- eller lagbestämmelser, som rubbats genom en fullmaktsförordning, i princip ånyo få giltighet, då för-ordningen upphäves; häri visar sig förordningens principiellt provisoriska ka-raktär.

denna fråga. Å ena sidan gjordes gällande, att en naturlig, av författningen oberoende nödrätt eller nödförordningsrätt föreläge; från denna utgångspunkt anfördes, dels att beslutet av den 3 augusti vore fattat med stöd av den församlingen tillkommande nödrätten, dels också att förbundsrådet, även om någon fullmakt icke meddelats, ägde en viss självständig nödförordningsrätt. Å andra sidan hävdades, att dylik nödrätt, respektive nödförordningsrätt, föreläge enligt författningen. För förbunds församlingens vidkommande hänvisades härvid till art. 85, särskilt dess sjätte och följande punkter, där bl. a. stadgas, att församlingen äger att vidtaga åtgärder för bevarande av landets inre och yttre säkerhet, oavhängighet och neutralitet. För förbundsrådets vidkommande åter hänvisades särskilt till punkterna 8—10 i art. 102, enligt vilka rådet har att "vaka över" eller "sörja för" samma intressen, för vilkas skyddande församlingen enligt art. 85 är befogad att "vidtaga åtgärder". Uttryck för dessa olika teorier möta vi vid flera tillfällen i det följande.

I detta sammanhang bör jämväl domstolarnas ställning till fullmaktslagen beröras, särskilt med hänsyn till möjligheten av judiciell prövning av med stöd av fullmakten utfärdade förordningar.

I en fullmaktsförordning av den 2 juli 1915 hade förbundsrådet bl. a. fastställt straff för i tal eller skrift gjorda uttalanden, som innebure kränkningar eller förolämpningar (outrages) gentemot främmande folk, statschefer eller regeringar. Åtal med stöd av förordningen kunde endast beslutas av förbundsrådet, målen skulle behandlas av förbundsdomstolens straffrättsavdelning, utan medverkan av jury. För brott mot nämnda förordning blev sedermera utgivaren av en tidskrift, professor Millioud, anklagad, på grund av en i tidskriften införd, för tyske kejsaren och rikskanslern kränkande artikel. I sitt försvar för Millioud gjorde dennes advokat gällande, att den ifrågavarande förordningen icke vore giltig. Han anförde härvid huvudsakligen, dels att förordningen vore författningsstridig, emedan vid rättegångar av denna art art. 112 i författningen föreskreve medverkan av jury, dels att förordningen överskrede fullmakten, dels slutligen att fullmaktsbeslutet under

¹ Med nödförordningsrätt avse vi särskilt förbundsrådets ifrågavarande befogenhet, till skillnad från förbunds församlingens. I det följande skiljes dock ej alltid mellan nödrätt och nödförordningsrätt, då särskild anledning härtill ej finnes.

inga förhållanden kunde anses utgöra ett stöd för en inkonstitutionell förordning, ty förbunds församlingen vore ej berättigad att meddela förbundsrådet befogenheter, som församlingen själv ej ägde. Å andra sidan hävdade regeringens advokat, professorn i statsrätt vid Berns universitet Burckhardt, att regeringsfullmakten, enligt lagens egna ord, vore obegränsad, och alltså även omfattade befogenhet att besluta författningsstridiga bestämmelser; någon rätt att pröva själva fullmaktsbeslutets grundlagsenlighet ägde icke domstolen, enligt vad art. 113 klart utsade. Därjämte antydde Burckhardt i allmänna ordalag, att fullmaktsbeslutet måste anses berättigat med hänsyn till det nödläge, som varit anledningen till beslutet.¹

I sitt utslag av den 14 december 1915 underkände domstolen den av svarandens advokat förebragta argumentationen.² I början av sin motivering sökte domstolen visa, att förordningen den 2 juli 1915 icke stode i strid med författningens art. 112 — en fråga, som det ej finnes anledning att här ingå på. Härjämte ingick emellertid domstolen på en principiell utredning rörande den judiciella prövningsrätten i fråga om fullmaktsförordningar. Det anfördes att, även om en förordning vore inkonstitutionell, domstolen icke kunde vägra tillämpa den. Enligt art. 113 måste av förbunds församlingen beslutade lagar och allmänt förbindande beslut under alla förhållanden tillämpas av domstolarna. Genom beslut av den 3 augusti 1914 hade församlingen till rådet "delegerat de legislativa befogenheter, som den själv ägde", och följaktligen, fortsatte domstolen, "har förbundsdomstolen lika litet rätt att undersöka grundlagsenligheten av en med stöd av fullmakten utfärdad allmänt förbindande förordning som av en av förbunds församlingen beslutad lag". Ett överskridande av fullmakten kunde icke domstolen beivra, det vore uteslutande förbunds församlingens sak. Vad beträffar själva fullmaktsbeslutets konstitutionella ställning yttrade domstolen vidare: "det är icke heller riktigt att påstå, att förbunds församlingen icke har kunnat bemyndiga förbundsrådet att överskrida de konstitutionella bestämmelser, som under normala tider måste iakttagas av myndigheterna. Ehuru författningen ej innehåller något uttryckligt stadgande i denna riktning, står det utom tvi-

¹ Jfr *Jéze, L'exécutif en temps de guerre*, sid. 63 ff.

² *Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts aus dem Jahre 1915*, 41 Band, I Teil, sid. 551 ff. Utslaget återgives i en bilaga.

vel, att då på grund av exceptionella förhållanden förbundsrådet får i uppdrag att vidtaga alla extraordinära åtgärder, som äro nödvändiga för den hotade allmänna välfärden, det icke kan vara bundet av författningen i sitt nödvändiga verk". Slutligen anföres, att om rådet ej vore bundet av författningen, det vore omöjligt att anse någon som helst konstitutionell bestämmelse, icke ens "författningens organiska stadganden", såsom ovillkorlig gräns för rådets befogenhet; "det är uppenbart omöjligt att föreskriva regeringen att stanna vid en viss punkt, om landets välfärd kräver, att den går vidare". Och om nödvändigheten av en viss åtgärd hade domstolen icke att döma; "det är endast den politiska myndigheten, d. v. s. förbundsrådet under förbundsförsamlingens kontroll, som äger bedöma nödvändigheten av de åtgärder, som den under fullt ansvar gentemot landet beslutar".

Förbundsdomstolens motivering synes föga stringent, såväl i avseende å den principiella uppläggnings som formuleringen av de olika momenten i bevisföringen. Man fäster sig först och främst vid anhopningen av argument: först förklaras, att vederbörande förordning ej är författningsstridig; sedan att enligt art. 113 domstolen ej äger vägra tillämpa lagar och allmänt förbindande beslut och därför ej heller på delegation grundade beslut av förbundsrådet av motsvarande art — även om grundlagsstridighet är för handen; vidare att överskridande av fullmakten ej kan beivras av domstolen, endast av församlingen; vidare försvaras med hänsyn till nödläget själva fullmaktsbeslutet — trots att detta obestriddigen ligger helt utanför domstolens prövningsrätt — och slutligen givas i detta sammanhang antydningar om en naturlig nödrätt. Här föreligger, synes det, ett virrvarr av icke utförda, delvis divergerande argumentationslinjer. Vi skola i det följande endast analysera huvudpunkterna i utslaget.

I uttalandet angående frågan om judiciell prövning med hänsyn till grundlagen anför domstolen såsom skäl för att den ej kan vägra tillämpa inkonstitutionella förordningar, att församlingen delegerat sina befogenheter till förbundsrådet, att därför fullmaktsförordningar av allmänt förbindande karaktär äga samma giltighet som lagar och allmänt förbindande förbundsbeslut, och att följaktligen, på grund av art. 113, någon judiciell prövningsrätt i avseende å dylika förordningar ej föreligger. Häremot kan invändas, att påståendet, att fullmaktsförordningar av viss art äro likställda med

lagar och allmänt förbindande förbundsbeslut, är godtyckligt. Karaktär av lagar eller allmänt förbindande beslut äga enligt författningen endast av förbunds församlingen — eventuellt under folkets medverkan — beslutade bestämmelser; författningens definition på dessa besluts-kategorier är alltså formell, den utgår från det sätt, på vilket besluten tillkomma. Förbundsrådet kan alltså aldrig besluta lagar eller allmänt förbindande beslut, även om det, i kraft av särskilda stadganden, kan besluta bestämmelser, som sakligt motsvara dylika beslut. Domstolen utgår däremot från en realdefinition; bestämmelser av sådant sakligt innehåll, att de enligt domstolens mening kunna anses "allmänt förbindande", förklaras undandragna den judiciella prövningen, även om förbundsrådet — på grund av delegation — utfärdat dem i form av förordningar. Domstolens slutsats på denna punkt är, såsom senare skall visas, i något modifierad form otvivelaktigt riktig, men den givna motivering synes ej hållbar. Härjämte är att märka, att, om man utgår från domstolens uttalande i denna punkt, domstolen skulle äga prövningsrätt ur konstitutionell synpunkt i fråga om förbunds-förordningar, som icke — vi använda nu domstolens terminologi — äro av allmänt förbindande karaktär, ty i fråga om vanliga förbundsbeslut, utfärdade av församlingen, äger ju domstolen prövningskompetens. Men denna konsekvens synes föga stämma överens med domstolens i det följande gjorda uttalanden.

Beträffande prövningen av fullmaktsförordningarnas legalitet, deras överensstämmelse med fullmaktslagen, uttalar domstolen, att det endast är förbunds församlingen, som kan fastställa, om överskridande av fullmakten ägt rum; en dylik prövning ligger utanför domstolarnas befogenhet. Någon särskild motivering för denna sats, som uppenbarligen ej bygger vidare på det förut sagda — där det är fråga om inom fullmaktens ram meddelade bestämmelser — gives icke. Konsekvensen av detta uttalande, sammanställt med det förut anförda, kan ej bliva annan än den, att alla fullmaktsförordningar — d. v. s. förordningar, som angivas vara stödda på fullmakten — måste tillämpas av domstolarna, med undantag för sådana förordningar, vilka icke motsvara lagar eller allmänt förbindande beslut och äro författningsstridiga.

I sitt försvar för själva fullmaktsbeslutet faller domstolen uttalanden, som icke torde kunna fattas annat än som antydningar om tillvaron av en naturlig nödrätt. Då det talas om att förbunds-

församlingen "på grund av exceptionella förhållanden" kan bemyndiga förbundsrådet att överskrida de konstitutionella bestämmelser, som "under normala tider" måste iakttagas, synes detta giva vid handen, att fullmakten skulle ha utfärdats med stöd av en församlingen tillkommande nödrätt. Men då det i det följande säges, att "det är uppenbart omöjligt att föreskriva regeringen att stanna vid en viss punkt, om landets välfärd kräver, att den går vidare", kan man härur möjligen utläsa uppfattningen, att förbundsrådet skulle äga en av fullmakten oberoende nödförordningsrätt. Att detta uttalande knappast är förenligt med det hävdande av befohgenhet för domstolarna att i begränsad omfattning pröva fullmaktsförordningar, som kan utläsas ur i en föregående del av utslaget gjorda uttalanden, är påtagligt.

Slutligen avvisar domstolen tanken på en prövning av nödvändigheten av förbundsrådsbeslut; bedömandet härav förklaras vara de politiska myndigheternas sak. Då domstolen redan angivit sin principiella ställning till frågan om judiciell prövning, är det svårt att förstå meningen med detta lösryckta uttalande; om domstolen icke ens kan pröva, om fullmakten överskridits, är det givet, att den ej heller äger pröva styrkan av det behov, som lett till en fullmaktsförordnings utfärdande.

Även vid senare tillfällen har frågan om en fullmaktsförordnings giltighet blivit föremål för förbundsdomstolens behandling.¹ Särskilt må erinras om ett utslag från år 1918.² Förbundsrådet hade i ett beslut av den 26 dec. 1917 meddelat en autentisk tolkning av vissa i en tidigare fullmaktsförordning givna straffrättsliga bestämmelser. I ett senare inför förbundsdomstolen anhängiggjort mål gjordes gällande, att genom denna interpretation i själva verket retroaktiva straffbestämmelser meddelats, att schweizisk statsrätt icke tillåte autentisk tolkning av lagar, och att icke heller förbundsrådet därför kunde anses berättigat att giva en autentisk tolkning av sina förordningar. I sitt utslag av den 23 april 1918 förklarade domstolen den givna interpretationen giltig. Enligt fullmaktsbeslutet utövade, anförde domstolen, förbundsrådet "materiellt lagstiftarens funktioner" och vore jämväl kompetent till autentisk

¹ Jfr Zoller, Die Notverordnung, sid. 74 f.

² Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts aus dem Jahre 1918, 44 Band, I Teil, sid. 87 ff., särskilt 90 f.

tolkning av sina förordningar. Visserligen kunde icke i vanlig ordning tillkomna lagar autentiskt tolkas av förbunds församlingen, men detta berodde på att församlingen ej ägde hela den lagstiftande makten, på grund av författningsbestämmelserna om referendum. Förbundsrådet åter ägde full materiell lagstiftningskompetens och dess interpretationsbeslut vore därför att fatta såsom en "Akt der Bundesgesetzgebung" och följaktligen bindande för domstolarna.

Denna motivering synes utgå från samma uppfattning, som angavs i det moment av 1915 års utslag, vari framhölls, att förbundsrådsbeslut av allmänt förbindande karaktär, som utfärdats med stöd av fullmakten, vore tillställda med lagar och allmänt förbindande beslut. I 1918 års utslag gick domstolen, till skillnad från 1915, i sin motivering icke utanför de synpunkter, som voro nödvändiga för målets avdömande.

Förbundsdomstolens ställningstagande till frågan om judiciell prövning av fullmaktsförordningar synes i regel inom doktrinen ha accepterats såsom riktigt, ehuru på delvis andra grunder än de av domstolen anförda.¹ Även kritik av domstolens slutsatser har emellertid framkommit; det har gjorts gällande, att domstolarna skulle äga en prövningsrätt så till vida, som de skulle vara befogade att vägra tillämpa utom fullmaktens ram fallande förordningar.²

Denna senare ståndpunkt synes närmast överensstämma med den schweiziska statsrättens allmänna regler. Att domstolarna icke kunna tillerkännas befogenhet att vägra tillämpning av förordningar inom fullmaktens ram, även om författnings- eller lagstridighet föreligger, synes framgå därav, att en dylik vägran i själva verket skulle innebära ett åsidosättande av själva fullmaktsbeslutet, och detta är enligt art. 113 icke möjligt. På andra grunder än de i 1915 års utslag kommer man alltså till i huvudsak samma slutsats; att märka är likväl, att från den angivna utgångspunkten domstolarna icke ens kunna anses äga den begränsade prövnings-

¹ *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 102 (skrivet före 1915 års utslag, men ger uttryck åt samma uppfattning som detta); *Hoerni*, De l'état de nécessité, sid. 149 ff.; *Giacometti*, Das Verfassungsrechtsleben 1914—1921, sid. 341.

² Så särskilt *Wolf*, Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, ihre Schranken, und die Gerichte; jfr även *Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, sid. 419.

rätt (i fråga om med vanliga förbundsbeslut jämförliga förordningar), vars erkännande blir en konsekvens av den i nämnda utslag framställda argumentationen. Något skäl att principiellt förneka domstolarnas befogenhet att pröva, om en förordning faller inom fullmaktens ram eller ej, och att i det senare fallet vägra tillämpning av densamma, synes däremot ej kunna förebringas. Denna prövningsrätt äga domstolarna i princip i avseende å förordningar överhuvud, och den måste även i detta fall — då intet talar här emot — erkännas.

Enligt denna uppfattning skulle alltså domstolarna äga vägra tillämpa förordningar, som innebure överskridande av fullmakten. Detta erkännande synes emellertid ej äga någon praktisk betydelse. Det skulle ha varit av vikt, därest fullmakten begränsats till vissa rättsområden eller viss tidsperiod. Men nu är den, såsom uttryckligen uttalas i beslutet, principiellt "obegränsad". Detta ord synes just i detta sammanhang få sin egentliga betydelse. Ty det visar, att de bestämmingar i avseende å fullmaktens räckvidd, som meddelas, endast äro direktiv till förbundsrådet, icke verkliga begränsningar av dess förordningskompetens. Eller, med andra ord: det är förbundsrådet ensamt, som har att avgöra, huruvida en viss åtgärd är "erforderlig" för "bevarande av landets säkerhet" etc.; det är domstolarna betaget att ingå på prövning härav.¹ Det är uttrycket "obegränsad", som rättsligen ger fullmakten dess karaktär, övriga bestämmingar äga endast politisk betydelse.

Förbundsrådets fullmakt enligt 1914 års lag begagnades i synnerligen stor utsträckning. Enligt en officiell beräkning utfärdades intill slutet av maj 1919 över ettusen förordningar med stöd av fullmaktslagen.² I själva verket utövades den rättsbildande verksamheten i den schweiziska förbundsstaten under krigsåren till största delen av förbundsrådet; förbundsförsamlingens arbete kom

¹ Wolf, Die ausserordentlichen Vollmachten etc., sid. 37 f. gör däremot gällande, att domstolarna skulle äga pröva, om i avseende å en viss åtgärd 1) ett intresse föreligger, vilket tillgodosende enligt fullmakten anförtratts förbundsrådet, 2) om åtgärden är erforderlig.

² Jfr *Neutralitätsbericht* XII 23 maj 1919. En exakt beräkning av fullmaktsförordningarnas antal är knappast möjlig; i regel framhålles visserligen i ingressen till dylika förordningar, att de utfärdats med stöd av 1914 års lag, men så är icke alltid fallet.

i väsentliga avseenden att begränsas till rent kontrollerande uppgifter. Det finnes ej skäl att här ingå på någon närmare redogörelse för förbundsrådets förordningspolitik; endast några antydningar skola givas för att klargöra omfattningen av rådets verksamhet.¹

Ett stort antal förordningar inneburo genomgripande ändringar i förut i lag meddelade bestämmelser. Så, för att nämna några exempel, genomfördes en rad ändringar i bank-, växel- och konkurslagstiftningen. Många av de nya förordningarna rörande folkhushållningen — såsom bestämmelser om maximipris, exportförbud, importmonopol, expropriation o. dyl. — upphävde förut gällande privaträttsliga bestämmelser. I vissa avseenden infördes nya processuella regler, varigenom särskilt militärdomstolarnas kompetens vidgades. Förut icke straffbara handlingar belades med straff; sålunda utvidgades förräderibegreppet och handlingar, som befärades kunna utsätta landets neutralitet för risker, blevo straffbara. I regel fingo militärdomstolarna jurisdiktion beträffande brott av dessa kategorier. I vissa av förordningarna delegerade förbundsrådet sina extraordinarie befogenheter till underordnade federala eller kantonala myndigheter.

Även utanför lagstiftningsområdet utövade förbundsrådet befogenheter, som eljest tillkommo andra organ. En rad lån upptogs; på denna punkt innehöll ju fullmakten särskild bestämmelse.² Flera fördrag — särskilt handelsfördrag för tryggande av folkförsörjningen — avslutades utan att, såsom i författningen art. 85 kräves, församlingens samtycke inhämtades. Amnesti beviljades i vissa fall, likaså i strid med art. 85.

Det kan diskuteras, i vad mån de av förbundsrådet beslutade förordningarna — icke blott själva maktutövningen genom rådet — stredo mot författningens bestämmelser. Det har gjorts gällande, att då förbundsrådet utfärdade föreskrifter på vissa områden — såsom rörande pass, övervakning av främlingar o. dyl. — som i författningen icke nämnas såsom fallande inom förbundets kompetens, ett inkonstitutionellt intrång i kantonernas bestämmande-

¹ Flera sammanställningar av viktigare enligt fullmakten utfärdade förordningar finnas, främst *Baer*, Die schweizerischen Kriegsverordnungen (flera band 1916 och följande år). En kortfattad redogörelse för det första årets fullmaktspolitik meddelas av *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 30 ff.

² Det bör betonas, att de egentliga budgetbesluten likväl hela tiden fattades i vanlig ordning.

rätt ägt rum, eftersom de befogenheter, som ej tillkomma förbundet, principiellt stanna hos kantonerna.¹ Med fog torde dock kunna påstås, att den förbundet enligt art. 85 tillkommande rätten att vidtaga åtgärder för tryggnade av landets inre och yttre säkerhet måste anses innefatta befogenhet till beslut av ifrågavarande art. Då förbundsrådet i en förordning tillsvidare förbjöd all jakt inom förbundet och sedermera reglerade de villkor, under vilka kantonerna fingo medgiva jakt, har man hållit före, att kantonernas befogenhet kränktes, då i princip jakträtten icke är förbundssak.² Häremot kan likväl invändas, att art. 25, enligt vilken förbundet har viss kompetens i avseende å jakträtten, är så vagt formulerad, att en än så fullständig reglering av detta rättsområde knappast kan betecknas som grundlagsstridig.³ Mera tvivelaktigt synes vara, om icke de av förbundsrådet beslutade inskränkningarna i tryckfriheten, såsom de förut nämnda bestämmelserna om straff för förolämpningar mot främmande stater eller statsöverhuvuden, kränkte kantonernas bestämmanderätt enligt art. 55.⁴ — Under alla förhållanden är det obestridligt, att förbundsrådets förordningspolitik medförde stark centralisering i skilda avseenden: å ena sidan genomfördes enhetliga bestämmelser på vissa rättsområden, som förut enligt praxis till större delen varit överlämnade åt kantonerna, och å den andra utsträcktes genom förbundsförordningar den rättsliga regleringen till områden, inom vilka tidigare

¹ Jfr *Hoerni*, De l'Etat de nécessité, sid. 139.

² Jfr *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 83.

³ Art. 25 lyder: "Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes, sowie zum Schutze der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel zu treffen". Förbundets reglering av jakt- och fiskerätten tänkes här utan tvivel såsom undantag, och i praxis har så tidigare varit fallet, men någon gräns för förbundets befogenhet angives dock ej; jfr *Burckhardt*, Kommentar, sid. 213 f.

⁴ Art. 55 lyder: "Die Pressfreiheit ist gewährleistet. Über den Missbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen. Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist". Frågan blir här, om förbundet endast äger beivra sådant missbruk, som *direkt* riktas mot förbundet eller dess myndigheter eller om dess kompetens även omfattar sådant missbruk, som kan medföra fara för förbundet. Förolämpningar mot främmande makt kunna uppenbarligen räknas till den senare, men ej till den förra kategorin.

rättslig frihet förelegat (såsom t. ex. genom i detalj gående stadganden om handel med livsmedel och andra förnödenheter).

Det har jämväl hävdats, att vissa fullmaktsförordningar skulle innebära åsidosättande av i författningen givna garantier för privata rättigheter. Främst kommer härvid i fråga art. 31, vari, med angivna undantag, stadgas om handels- och näringsfrihet. De många ingrepp i den privata friheten på ifrågavarande område, som kommo till stånd under fullmaktstiden, ha ansetts innefatta kränkningar av nämnda artikel.¹ Denna uppfattning är dock diskutabel. Det kan också göras gällande, att även om art. 31 är att fatta såsom mer än en naken principförklaring, utan i och för sig normerande betydelse — vilket kan diskuteras — den likväl ej kränktes genom den under fullmaktstiden beslutade regleringen, som visserligen gick mera i detalj, men knappast principiellt skilde sig från redan förut existerande bestämmelser; någon oinskränkt handels- och näringsfrihet hade givetvis icke heller tidigare funnits och författningen förutsätter klart, att bestämmelser på hithörande områden skola kunna beslutas av förbundet (art. 31, e och art. 69, bis).² Även andra författningsstadganden komma i detta sammanhang i betraktande: så art. 55, med dess bestämmelse om frihet för pressen, art. 58, som bl. a. innehåller förbud mot upprättande av undantagsdomstolar och art. 112, som förutsätter medverkan av jury vid vissa rättegångar. Dessa författningsbestämmelser ha, enligt vad man urgerat, kränkts genom vissa fullmaktsförordningar; ungefär samma synpunkter som i fråga om art. 31 kunna i dessa fall göras gällande. Obestriddigt är likväl, att genom skilda fullmaktsförordningar bestämmelser meddelades, som stodo i uppenbar strid med det innehåll, som man förut i praxis tillagt nämnda författningsbestämmelser.

I de nu berörda fallen kan frågan om vederbörande fullmakts-

¹ Ämnet har gjorts till föremål för en vidlyftig undersökning av *Huber*, Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes. Jfr här och för det följande detta arbete samt *Giacometti*, Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft 1914—1921, sid. 341; *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 75 ff.; *Hoerni*, De l'état de nécessité, sid. 70 f., 138 ff.; *Zoller*, Die Notverordnung, sid. 10 ff.

² De olika åsikterna om art. 31 diskuteras hos *Burchhardt*, Kommentar, sid. 259 ff.; jfr *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, sid. 377 ff. Det skulle föra för långt att ingående diskutera denna och andra här berörda författningsbestämmelser.

förordningars grundlagsenlighet bliva föremål för olika meningar. I ett fall har förekommit, att förbundsrådet med stöd av fullmakten beslutat en förordning, som alldeles påtagligt och ostridigt innebar en författningskränkning. Detta fall förtjänar därför att något närmare beröras.¹

I art. 41 stadgas om sättet för bestridande av förbundets utgifter. Det stadgas här, att i den mån inkomsterna av förbundets förmögenhet, tullarna o. s. v. ej äro tillräckliga, bidrag skola uttagas av kantonerna; det framgår härav klart, att förbundet icke äger pålägga direkta skatter. I samband med svårigheterna under kriget visade det sig emellertid nödvändigt att besluta dylika skatter. Vid två tillfällen, 1915 och 1919, genomfördes beslut om utomordentliga krigsskatter i vanlig konstitutionell ordning; författningsändringar om engångsskatter beslutades under folkets medverkan. Vid ett tredje tillfälle, då krigsvinstskatt genomfördes år 1916, användes däremot förordningsvägen.

Frågan om införande av en särskild krigsvinstskatt väcktes på sommaren 1916 av förbundsrådet, som ursprungligen synes ha haft för avsikt att föreslå en författningsändring i vanlig ordning. Sedermera togs emellertid frågan upp till diskussion inom förbundsförsamlingen och det visade sig då, att man inom såväl församlingen som rådet hade stora sympatier för en användning av fullmaktsvägen. Det anfördes framför allt, att en krigsvinstskatt, för att lämna önskat resultat, krävde snabbt genomförande och att en författningsändring, vartill referendum hörde, skulle medföra allt för stor omgång. Med hänsyn till de exceptionella förhållandena ansågs därför lämpligast, att förbundsrådet i förordningsväg beslutade skatten. Endast ett fåtal romanska representanter opponerade häremot, under betoning av det föreslagna tillvägagångssättets uppenbara grundlagsstridighet. Resultatet blev, att båda kamrarna, den 14 och 21 juni 1916, antogo förslag, enligt vilka församlingen, under hänvisning till behovet av krigsvinstskattens införande, uppmanade förbundsrådet "att begagna de den 3 augusti meddelade fullmakterna för att vidtaga de nödvändiga åtgärderna för upptagande av en rättvist fördelad skatt å de

¹ Jfr Jèze, L'exécutif en temps de guerre, sid. 70—80, och Hoerni, De l'État de nécessité, sid. 112 ff.

under kriget uppkomna extraordinarie inkomsterna".¹ I enlighet med detta postulat beslutade regeringen sedermera, den 18 september 1916, en förordning om beskattning av krigsvinster.

I detta fall har förbundsrådet alltså obestriddigt i förordningsväg beslutat författningsstridiga bestämmelser. Ur politisk synpunkt förelåg visserligen den särskilda omständigheten, att församlingen direkt uppmanat regeringen att handla; juridiskt grundar sig likväl åtgärden icke på församlingens postulat, utan på 1914 års fullmakt.² Tillvägagångssättet belyser skarpt den egendomliga situationen under fullmaktsregimen; det representativa organet utgår från och ger uttryck åt uppfattningen, att regeringen, som principiellt icke äger någon självständig rättsskapande befogenhet, med stöd av den av representationen givna fullmakten kan besluta en åtgärd, som representationen själv — det huvudsakliga lagstiftningsorganet — icke äger kompetens att vidtaga.³

Under den första tiden efter fullmaktsbeslutets genomförande framträdde ingen, eller åtminstone icke någon mera utbredd, opposition mot regeringens politik. Under trycket av den svåra situationen trädde överhuvud alla inre motsättningar och stridigheter i bakgrunden. Härtill kom, att man tämligen allmänt torde ha räknat på världskrigets snara slut och fullmaktssystemets totala avskaffande i samband härmed. Denna inställning kom klart till synes i förbunds församlingens uppträdande mot regeringen beträffande effektueringen av den parlamentariska kontrollrätten.

¹ En minoritet inom nationalrådet ansåg, att vissa bestämda direktiv borde givas regeringen; jfr *Hoerni*, *De l'État de nécessité*, sid. 114.

² Vissa nationalrådsrepresentanter hävdade, att, då det här föreläge en grundlagsstridighet, man tyst skulle överlåta åt regeringen att handla på egen hand, men att församlingen icke, genom att besluta en uppmaning till regeringen, borde påtaga sig en del av ansvaret för författningens kränkning. En talare yttrade, att regeringen i varje fall borde handla på eget ansvar: "il y a une grande difference entre le gouvernement muni des pleins pouvoirs et l'intervention de l'Assemblée fédérale, dernier refuge de la légalité et de la constitutionnalité" (*Gazette de Lausanne* 15 juni 1916).

³ Det förtjänar nämnas, att man vid ett tillfälle, i juni 1917, i ständerrådet föreslog, att förbundsrådet skulle uppmanas lösa den vid denna tid starkt debatterade frågan om en ökning av förbundsrådets antal från sju till nio genom en fullmaktsförordning. Tanken på att använda fullmakten till en dylik för dess syfte principiellt främmande författningskränkning avvisades likväl bestämt av regeringen själv; jfr *Jèze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 103 f.

Den första december 1914, vid församlingens första sammanträde sedan augusti, framlade regeringen sin första neutralitetsrapport.¹ I denna lämnades en motiverad redogörelse för de viktigare med stöd av fullmakten fattade besluten; på en rad punkter var emellertid denna resumé mycket summarisk, ett förhållande, som regeringen uttryckligen förklarade bero på utrikespolitiska hänsyn. Redogörelsen vore därför, framhölls det, att fatta som provisorisk. Därjämte uttalade regeringen den önskan, att representationens diskussion av rapporten skulle uppskjutas; med denna borde helst anstå till krigets slut, då det vore möjligt att lämna en fullständig och oförbehållsam framställning av regeringens politik. Resultatet blev, att båda kamrarna tillsatte särskilda utskott² (s. k. neutralitetskommissioner) för granskning av regeringsrapporten, och dessa utskott beslöto i enlighet med regeringens önskan att ej framlägga något betänkande för kamrarna eller överhuvud föreslå sakens upptagande i plena. Förbundsförsamlingen kom därför ej att debattera regeringsrapporten och egendomligt nog restes inom råden ingen som helst opposition mot detta förfarande.

Detta förbundsförsamlingens uppträdande synes av förbundsrådet ha fattats som ett tyst godkännande av rådets förslag att uppskjuta granskningen av fullmaktens användning till efter världskrigets slut. I varje fall framlade rådet vid förbundsförsamlingens närmast följande sammanträden icke några nya neutralitetsrapporter. Under hela året 1915 underlät rådet att kommunicera med församlingen i fråga om sättet för fullmaktens användning.

Emellertid framväxte småningom en allt starkare opposition dels mot regeringens förordningspolitik, som man i olika fall ansåg innebära onödigt långtgående förändringar i förut bestående rättsförhållanden, dels i samband härmed mot den bristande effektueringen av parlamentets kontrollrätt. Framför allt gjorde sig denna opposition gällande inom det romanska Schweiz, där de federalistiska tendenserna av gammalt voro förhärskande och där man för den skull starkt reagerade mot den under fullmaktssystemet fort-

¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung 1 dec. 1914 (Neutralitätsbericht I).

² Dessa sammansattes på så sätt, att samtliga partier blevo representerade i desamma; utskottet i nationalrådet bestod av 25, utskottet i ständerrådet av 13 ledamöter. — De en gång tillsatta utskotten fungerade även vid följande sessioner av samma legislaturperiod.

gående utvecklingen i centralistisk riktning;¹ härtill kom, att regeringen på vissa håll misstänktes för en tysk-orienterad politik. Den förut omnämnda Millioud-processen under hösten 1915 bidrog i hög grad att skärpa den kritiska inställningen mot regeringen i de franska kantonerna, såsom uttalanden i de ledande pressorganen klart giva vid handen. Vid förbundsförsamlingens sammanträde i december 1915 kom den inträdda förändringen i läget till synes. En av de ledande representanterna för det romanska Schweiz, nationalrådet, sedermera förbundsrådet Ador, riktade härvid en skarp kritik mot förbundsrådet för dess underlåtenhet att avgiva redogörelser för fullmaktens användning och karakteriserade den av regering och representation förda politiken som en "conspiration du silence". Regeringen borde så snart som möjligt inkomma med en komplettering av sin 1914 avlämnade rapport. Resultatet av denna vädjan blev ett löfte från förbundsrådets sida att vid den första sessionen under år 1916 inkomma med en ny neutralitetsrapport. Den vid avgivandet av den första rapporten i nationalrådet fungerande neutralitetskommissionens ordförande framhöll, att det av kommissionen i december 1914 tillämpade förfarandet berodde på att man räknat på världskrigets snara slut och därför ansett det lämpligt att tillsvidare uppskjuta all diskussion om fullmaktssystemet.²

Under månaderna närmast efter denna förbundsförsamlingens session blev den inrikespolitiska situationen alltmer kritisk. Härtill bidrog i hög grad den s. k. "översteaffären"; vissa schweiziska officerare hade, enligt vad som gjordes gällande, lämnat centralmakterna i tjänsten erhållna militära uppgifter beträffande ententen och det ansågs, att den tyskorienterade regeringen ej tillräckligt kraftigt ingrep i anledning härav. Denna och andra omständigheter hade till följd, att i det romanska Schweiz en hetsig presskampanj mot regeringen igångsattes; man fordrade ökad parlamentarisk kontroll gentemot regeringen i allmänhet och alldeles sär-

¹ Det bör erinras att majoriteten av Schweiz' romanska befolkning är anknuten till det radikaldemokratiska partiet, som vid denna tid ägde absolut majoritet i nationalrådet.

² *Gazette de Lausanne* 17 dec. 1915. — Jfr för den givna redogörelsen *Jéze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 82 ff., och *Hoerni*, *De l'État de nécessité*, sid. 163 ff.

skilt i fråga om dess fullmaktspolitik. Krav restes jämväl på en inskränkning av fullmaktssystemet överhuvud.

Denna stämning kom till officiellt uttryck genom en framställning, som regeringen i kantonen Vaud den 7 februari 1916 riktade till förbundsrådet.¹ I denna framställdes en rad för uppfattningen i det romanska Schweiz karakteristiska fordringar, av vilka två gällde fullmaktssystemet. Enligt dessa borde dels fullmakten begränsas att gälla endast "die gegenwärtigen Notwendigkeiten des Landes", dels förbundsförsamlingen snarast möjligt sammankallas för att taga kännedom om de med stöd av fullmakten vidtagna åtgärderna. Till dessa krav anslöt sig även kantonens representation i förbundsförsamlingen. Inom den allmänna opinionen väckte denna demarche livlig anklang. Särskilt var naturligtvis detta fallet i det romanska Schweiz, varom såväl officiella framställningar som pressuttalanden buro vittne. Även inom det tyska Schweiz framträdde emellertid sympatier för de framställda fordringarna; så t. ex. beslöt kantonen Berns regering och representation i förbundsförsamlingen att i skrivelse till förbundsrådet ansluta sig till Vaud's krav i avseende på omedelbart sammankallande av representationen och fullmaktsförordningarnas föreläggande för denna.

Dessa förhållanden ledde till att förbundsrådet sammankallade förbundsförsamlingen redan till den 6 mars 1916. Redan dessförinnan publicerade förbundsrådet ett betänkande, vari rådet dels lämnade en fullständig redogörelse för med stöd av fullmakten fattade förordningsbeslut, dels klargjorde sin uppfattning i frågan om fullmaktens begränsning eller avskaffande.²

I det senare hänseendet gjorde förbundsrådet gällande, att det vore nödvändigt att bibehålla fullmakten i oförändrat skick. Särskilt på det ekonomiska området skulle nya fullmaktsförordningar sannolikt erfordras, men även på andra rättsområden kunde liknande behov tänkas uppkomma; en saklig begränsning av fullmakten vore därför riskabel. I fråga om den parlamentariska kontrollen erkände rådet däremot de framställda fordringarnas berättigande; hädanefter skulle om möjligt rapporter över fullmaktens användning avgivas vid varje session. Förbundsrådet fram-

¹ Jfr härom och för det följande *Neutralitätsbericht* 19 febr. 1916, sid. 3 f. och *Ruchti*, Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges, sid. 166 f.

² *Neutralitätsbericht* 19 febr. 1916.

kastade tanken på att församlingen eller åtminstone rådets neutralitetskommissioner i förväg skulle rådfrågas rörande tilltänkta fullmaktsåtgärder, men denna möjlighet avisades under hänvisning till att ett dylikt tillvägagångssätt dels i många fall skulle medföra, att förordningarnas syfte förfelades, dels innebära en olämplig uppdelning av ansvaret mellan råd och församling.

I betänkandet göres därjämte ett märkligt uttalande rörande tillvaron av en av fullmaktslagen oberoende nödförordningsrätt. Till en början framhåller förbundsrådet — utan att taga bestämd ställning till frågan — att en nödförordningsrätt möjligen kan anses grundad i författningen; det hänvisas till art. 85, §§ 6 och 7 samt art. 102, §§ 8—10. I det följande förklaras, att i varje fall en naturlig nödförordningsrätt måste anses föreligga. "I varje fall står det enligt vår uppfattning utom tvivel", heter det, "att även utan en uttrycklig författningsbestämmelse förbundsmyndigheterna äga befogenhet att i ett på grund av utomordentliga omständigheter tillkommet statligt nödläge träffa de förfoganden, som nödvändiggöras av det högsta statsändamålet: bevarandet av landets säkerhet, integritet och neutralitet och befordrandet av dess medborgares gemensamma välfärd." Denna ståndpunkt var tydligen ägnad att stödja regeringens krav på fullmaktens bibehållande; det vore meningslöst att avskaffa fullmakten, om regeringen, oberoende härav, ägde en naturlig nödförordningsrätt av samma omfattning som den genom fullmakten meddelade förordningsrätten.

Förbundsrådets betänkande överlämnades redan före sessionens början till de förut valda neutralitetskommissionerna, som efter förhandlingar med förbundsrådet avgåvo betänkanden, vari föreslogs, att församlingen skulle godkänna regeringens förordningspolitik, förklara fullmaktens bibehållande nödvändigt och därjämte särskilt konstatera, att regeringen lovat att hädanefter avlämna redogörelser vid varje session.¹

I nationalrådet, där frågan om godkännande av regeringsrapporten först behandlades, uppstodo långvariga debatter. Väsentligen rörde sig dock dessa dels kring vissa politiska frågor, som hade föga med fullmaktsfrågan att göra — såsom översteaffären — dels om enskilda fullmaktsförordningars lämplighet. De till fullmakts-

¹ Jfr för det följande Jèze, L'exécutif en temps, de guerre, sid. 86 ff.; Hoerni, De l'État de nécessité, sid. 165 ff. och här citerade källor.

lagen anknutna principiella politiska och juridiska frågorna blevo — att döma av de i pressen givna diskussionsreferaten — icke mera ingående debatterade. Det stora flertalet av nationalrådets ledamöter voro ense om att fullmakten måste bibehållas i oförändrat skick och att mera väsentliga anmärkningar ej kunde riktas mot regeringens politik. Nödvändigheten av att hädanefter avgiva fullständiga redogörelser till förbundsförsamlingen underströks allmänt: församlingen borde i detalj kontrollera rådets politik. Från förbundsradshåll avgåvos formliga löften om rapporters föreläggande vid varje session och man beklagade, att 1914 års rapport icke blivit diskuterad i församlingen. Någon generell kritik av eller motsvarande försvar för fullmaktssystemet förekom ej.

I fråga om den konstitutionella sidan av problemet anförde nationalrådets tyske rapportör, att fullmaktsbeslutet kunde anses ha sin grund i författningens art. 85 § 6, vari bl. a. stadgades om rätt för förbundsförsamlingen att besluta åtgärder för tryggande av landets yttre säkerhet, oavhängighet och neutralitet; möjligen kunde också förbundsrådet tillerkännas en självständig nödförordningsrätt enligt art. 102, § 8. I varje fall föreläge en naturlig nödförordningsrätt och något brott mot författningen innebure fullmaktssystemet därför ej.¹ Den franske rapportören däremot förklarade, att fullmakten vore författningsstridig, men ändock berättigad med hänsyn till den politiska nödvändigheten.²

Något förslag om fullmaktens avskaffande framställdes ej. Däremot framfördes två skilda projekt om ändringar i fullmaktsbeslutet, enligt vilka en starkare parlamentarisk kontroll än den i 1914 års beslut förutsedda skulle åvägabringas. Sålunda föreslogo flertalet av det socialdemokratiska partiets medlemmar ett tillägg till fullmaktsbeslutet, enligt vilket bl. a. ett ständigt utskott på 23 medlemmar skulle tillsättas av nationalrådet. Detta utskott skulle

¹ Rapportören Spahn yttrade bl. a., efter att ha redogjort för sin uppfattning om art. 85 och 102: "Aber auch wenn die Bundesverfassung in dieser Hinsicht keine Bestimmungen enthielte — es wäre das Naturrecht, aus dem die Rechtmässigkeit der ausserordentlichen Befugnisse fliessen würde. Wir leben im Notstand und dann gilt Notrecht, es gibt ein Ausnahmezustand, aber es besteht keine Verfassungswidrigkeit" (*Neue Zürcher Zeitung* 7 mars 1916).

² Rapportören Secretan yttrade bl. a.: "Je tiens ces pleins pouvoirs pour inconstitutionnels, mais ils sont justifiables en vertu de l'adage: primum vivere, deinde philosophare, car c'est bien de vivre, en effet, qu'il s'agit" (*Gazette de Lausanne* 8 mars 1916).

i detalj följa regeringens politik och hållas à jour med alla fullmaktsåtgärder samt vid varje session avgiva rapport till församlingen; någon skyldighet för regeringen att inhämta utskottets råd — eller än mindre dess samtycke — vid utfärdande av fullmaktsförordningar skulle dock ej stadgas. Enligt ett från romanskt håll framfört förslag skulle närmare bestämmelser givas om regeringens skyldighet att avgiva rapport; bl. a. skulle regeringen förpliktigas att viss tid före varje session publicera dylik rapport. Båda förslagen avslogos, det förstnämnda med 159 röster mot 15, det sistnämnda med 111 röster mot 45.¹

Slutresultatet blev, att nationalrådet efter 10 dagars diskussion — den 6—15 mars — fattade ett beslut, som i huvudsak överensstämde med neutralitetskommissionernas förslag. Frågan gick sedan till ständerrådet, som redan den 16 mars efter en kort debatt enhälligt anslöt sig till medkammarens beslut. Det förtjänar antecknas, att den tyske rapportören i ständerrådet bestämt hävdade tillvaron av en naturlig, oberoende av författning och fullmaktslag existerande nödförordningsrätt.²

Det av förbunds församlingen sålunda fattade beslutet innebär helt enkelt ett godkännande av förbunds rådets betänkande av den 19 februari 1916.³ I ingressen till detta beslut konstaterar emellertid församlingen "nödvändigheten av att hos förbunds rådet bibehålla den fullmakt, som meddelats detsamma genom förbunds beslutet den 3 augusti 1914" och förklarar sig taga fasta på "förbunds rådets löfte att vid varje session avgiva rapport till förbunds församlingen beträffande de med stöd av fullmakten vidtagna åtgärderna". Den sista punkten avser tydligen att fastslå regeringens redovisningsskyldighet; på grund av densamma uppfattades beslutet av den 16 mars som en slags överenskommelse (le parte de Berne) mellan regering och representation rörande den parlamentariska kontrollens effektivering, och under de följande

¹ *Gazette de Lausanne* 16 mars 1916, *Neue Zürcher Zeitung* 15 mars 1916. Tre socialdemokrater röstade med majoriteten mot det socialistiska förslaget.

² Rapportören Munzinger yttrade bl. a.: "Es besteht aber zweifellos das Recht der Bundesbehörden, auch wenn es in der Verfassung nicht in Worten ausgesprochen ist, in einer durch ausserordentliche Ereignisse geschaffenen Notlage das zu verfügen, was der höchste Staatszweck, die Erhaltung unseres Staates, erfordert." (*Neue Zürcher Zeitung*, 16 mars 1916; jfr betr. ständerådets beslut samma tidning 17 mars 1916.)

³ Beslutet återgives av *Jéze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 91.

ären hänvisas ofta till detta beslut såsom grundvalen för statsmakternas inbördes förhållande i avseende på fullmaktspolitiken. Någon egentlig rättsförändring hade likväl uppenbarligen ej inträtt; det hade endast fastslagits, att art. 5 i 1914 års beslut hädanefter skulle tillämpas.

Under den följande tiden avgav regeringen regelbundet rapporter över sin fullmaktspolitik vid varje förbundsförsamlings-session. Efter beslutet av den 16 mars intill fullmaktslagens revision i april 1919 avlämnades ej mindre än nio dylika neutralitetsrapporter;¹ under krigstiden sammanträdde församlingen i regel var tredje månad, senare återgick man till den vanliga ordningen med två sessioner om året. Samtliga regeringsrapporter blevo i huvudsak godkända, varvid särskilt beslut rörande varje enskild förordning icke fattades; vid en rad tillfällen förekom dock, att församlingen genom särskilda s. k. postulat uppmanade regeringen att ändra förefintliga förordningsbestämmelser i vissa hänseenden eller eljest beslutade direktiv för regeringens framtida verksamhet.² I det hela var under denna period förhållandet mellan regering och representation fritt från starkare slitningar, även om det helt naturligt förekom, att vissa grupper inom församlingen i särskilda avseenden opponerade mot regeringens fullmaktspolitik. — Det må ock i detta sammanhang framhållas, att under de perioder, då förbundsförsamlingen var samlad, rådet stundom före utfärdande av förordningsbeslut inhämtade församlingens eller, än oftare, dess neutralitetskommissioners yttrande. Då t. ex. i juli 1918 fråga uppstod om utfärdande av en förordning rörande arbetslöshetsunderstöd, framlade rådet vissa huvudpunkter i det tilltänkta beslutet för församlingen, som godkände rådets principer för frågans lösning.³

Vid regeringsrapporternas granskning tillgick i praktiken på så sätt, att neutralitetskommissionerna redan några dagar före en

¹ *Neutralitätsberichte* III—XI (15 maj, 9 sept. och 17 nov. 1916, 9 mars, 24 maj, 10 sept. och 20 nov. 1917, 24 maj och 2 dec. 1918). — I oktober 1916 föreslog en medlem av ständerrådet, att fullmaktsrapporter endast skulle avgivas vid de två ordinarie årssessionerna, men detta förslag avslogs; jfr *Hoerni, De l'État de nécessité*, sid. 174 f.

² Jfr t. ex. redogörelsen i *Gazette de Lausanne* 23 juni 1916 och *Neue Zürcher Zeitung* 25 juni 1916.

³ Jfr *Neutralitätsbericht* XII 23 maj 1919.

församlingssessions början sammanträdde och fingo del av rapporten för förberedande handläggning.¹ Den av kommissionerna igångsatta utredningen synes i regel ha varit synnerligen grundlig; under arbetets gång infordrades ofta upplysningar och förklaringar från regeringen. Utskotten avgåvo sedermera utlåtanden till vederbörande kammare; de debatter, som uppstodo rörande dessa, voro i flera fall synnerligen ingående. Vid den första sessionen efter 16-mars-beslutet överlämnades regeringsrapporten — såsom vid marssessionen — till nationalrådet, och ständerrådet sattes sålunda i efterhand. I ett beslut av den 16 juni 1916 protesterade ständerrådet häremot, under framhållande av kamrarnas principiella likställighet, och det blev därefter regel, att kamrarna omväxlande fingo företräde vid regeringsrapportens avlämnande. I några fall förekom, att rapporten under sessionen endast behandlades av den ena kammaren och den andra uppsköt behandlingen till nästa session.²

I juni 1917 framfördes i nationalrådet två förslag om revision av fullmaktsbestämmelserna. Enligt det ena skulle fullmakten helt avskaffas, enligt det andra skulle den begränsas till ekonomiska och näringspolitiska frågor. Båda förslagen framställdes av romanska representanter. Det förstnämnda förslaget samlade endast de båda motionärernas röster, det sistnämnda avlogs med 95 röster mot 16. Under debatten gjordes gällande, att den allmänna opinionen krävde fullmaktssystemets inskränkning eller avskaffande. Å andra sidan hävdades, även från romanskt håll, att fullmaktsbeslutets bibehållande vore nödvändigt.³

Redan under förra hälften av 1918, alltså före vapenstilleståndet, kom emellertid frågan om en begränsning av fullmaktslagen ånyo före och det visade sig då, att stämningen inom representatio-

¹ Kamrarnas utskott väljas i regel för hel legislaturperiod och kunna sammanträda även mellan församlingens sessioner; jfr ständerrådets arbetsordning den 27 mars 1903 §§ 32 och 34 (*Amtliche Sammlung der Bundesgesetze etc.* n:r 19, sid. 529) och nationalrådets arbetsordning den 17 dec. 1920 §§ 50 och 57 (*Amtliche Sammlung der Bundesgesetze etc.* n:r 37, sid. 3).

² Jfr Jéze, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 92 ff.

³ Jfr Jéze, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 101 ff. och här refererade källor.

nen väsentligen förändrats. Den 26 mars 1918 antog ständerrådet en motion (de Meuron), vari i korthet begärdes, att förbundsrådet skulle utreda frågan om revision av fullmaktsbeslutet. Några månader senare, den 14 juni, antog nationalrådet ett förslag (Peter), vari förbundsrådet uppmanades att undersöka möjligheten av en sådan ändring av fullmaktslagen, att dels fullmakten skulle begränsas till "trängande ekonomiska och militära åtgärder", dels närmare kontakt mellan råd och representation åvägbringas i fråga om fullmaktsbeslut av allmänt förbindande karaktär, detta genom inrättande av en rådgivande parlamentarisk kommission eller på annat sätt.¹ Dessa beslut från representationens sida ledde till, att förbundsrådet den 18 december 1918 avgav ett betänkande med förslag om revision av fullmaktsbeslutet.²

I detta betänkande betonade förbundsrådet, att det vore oundgängligen nödvändigt att i viss omfattning bibehålla fullmakten. Trots att vapenstillestånd slutits vore läget fortfarande sådant, att nya fullmaktsbeslut stundom krävdes. En revision av fullmaktsbeslutet kunde dock vara lämplig, särskilt med tanke på den allmänna opinionens ställning. Rådet föreslog därför dels en bestämmelse, enligt vilken i viktigare frågor, då så vore möjligt, neutralitetskommissionerna skulle höras före förordningsbeslutens utfärdande,³ dels att bestämdare gränser skulle angivas för fullmakten. I detta senare hänseende innehöll förslaget, att fullmakten skulle omfatta befogenhet att vidtaga åtgärder "die zur Handhabung des Grenzschutzes und der Grenz- und Fremdenpolizei, zur Aufrechthaltung von Ruhe und Ordnung, sowie zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebenunterhaltes und zur Wahrung des Kredites erforderlich werden und dringend sind" — en formulering, som tydligen dock ej kan anses innebära mera väsentliga begränsningar. Redan existerande fullmaktsförordningar skulle förbundsrådet fritt kunna ändra eller upphäva.

Beträffande fullmaktsbeslutets konstitutionella ställning inne-

¹ Andra i nationalrådet väckta, mera långtgående förslag blevo däremot med stor majoritet avslagna.

² *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung 18 Dez. 1918 (Bundesblatt 1918, V, sid. 709 ff.);* här återgivas även utredningsbeslutet.

³ På denna punkt frångick rådet alltså sin i betänkandet den 19 febr. 1916 uttryckta uppfattning.

håller betänkandet ett uttalande, i vilket förbundsrådet, liksom tidigare, antyder möjligheten av en självständig nödförordningsrätt. Förslagen om en inskränkning av fullmakten utginge, framhålles det, från uppfattningen, att förbundsrådets nödförordningsrätt utslutande vore grundad på 1914 års beslut och jämväl till sitt omfång vore bestämd av detta besluts ordalydelse. "Vi vilja gentemot denna uppfattning", heter det vidare, "endast hänvisa därtill, att vetenskap och domstolspraxis ur statens nödläge i och för sig härlett en speciell befogenhet för regeringen att utfärda förbindande föreskrifter med lags kraft, även om denna befogenhet ej är uttryckligen meddelad av författningen. Ansluter man sig till denna ståndpunkt, så var förbundsrådet även utan förbundsbeslutet av tredje augusti 1914 befogat att vidtaga de på grund av de extraordinära förhållandena för statens och folkets skydd påkallade åtgärderna, och det vore fortfarande befogat härtill, så länge och i den mån nödläget varar." Man observerar den försiktiga formuleringen i detta uttalande; förbundsrådet kunde icke gärna bestämt hävda förefintligheten av en allmän nödförordningsrätt, samtidigt som den föreslog inskränkning av fullmakten.

Vid förbunds församlingens förhandlingar rörande förbundsrådets förslag under vårsessionen 1919 — vilka förhandlingar i motsats till tidigare fullmaktsdebatter äro refererade i de tryckta protokollen — blev frågan om fullmaktssystemets politiska och konstitutionella innebörd för första gången föremål för en mera grundlig parlamentarisk diskussion. Såväl inom national- som ständerråd framställdes en rad skilda yrkanden, bl. a. om fullmaktens fullständiga avskrivning, och under debatterna angående dessa förslag utvecklade man på ömse håll sin principiella uppfattning angående fullmaktslagstiftningens förhållande till det demokratiska systemet och dess konstitutionella ställning.

Fullmaktslagens kritiker erkände visserligen i regel, att beslutet den tredje augusti 1914 varit nödvändigt, men betonade, att fullmaktens långa varaktighet gjort den till en verklig fara för det demokratiska systemet. Fullmakterna vore ett "diktaturens attribut".¹ Behovet av snabbhet i handlandet finge ej bli allena av-

¹ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 156 (Cattori). Fullmakterna vore, yttrade talaren vidare, "incompatibles avec la démocratie, dans laquelle chaque citoyen participe à la chose publique et en est, pour sa part, responsable. Appliqués au régime démocratique, les pleins pouvoirs ont arrêté le fonctionne-

görande; detta vore att negera demokratien. Då man yrkade på att fullmakten skulle bibehållas trots att fredstillstånd inträtt, visade detta, att i realiteten antidemokratiska synpunkter, vare sig medvetet eller omedvetet, påverkade ställningstagandet. Regeringen hade vänjt sig vid en utomordentlig maktställning, representationen hade förlorat vanan att handla och viljan att påtaga sig ansvaret. "Somliga bland oss anse", yttrade en talare, "att ett litet antal personer handla bättre och snabbare, med större sakkunskap och klarsynthet än ett stort antal, d. v. s. att man lyckas lösa de politiska och sociala problemen snabbare och bättre under det monarkiska systemet än i demokratien. Andra anse tvärtom, att trots sina skenbara fel demokratien, om man tar hänsyn till en tidrymd av t. ex. femtio år, alltid har givit de folk, som tillämpat den, bättre resultat än den absoluta monarkien. Det är nödvändigt att Schweiz lösgör sig från trycket av de absolutistiska doktrinerna. Det ser verkligen ut som om vi hade händerna bundna och vore oförmögna, i detta ords vidsträcktaste mening, att frigöra oss från den tjusning, som fullmaktsregimens företräderna utöva på oss. Det är nödvändigt att parlamentet skall kunna och vilja handla omedelbart. Men vad är det som i verkligheten försiggår i denna sal? Det är, att flertalet av representanterna sedan lång tid ha varit ovana vid ansvar och att de fråga sig, huru deras svaga skuldror än en gång skulle kunna uppbära ansvarets börda".¹ En annan talare underströk, att den ständigt urgerade synpunkten om värdet av snabbhet i handlandet kunde utvecklas in absurdum och leda till krav på upprättande av monarki. I varje fall borde ett konsekvent hävdande av denna synpunkt resultera i en författningsändring, enligt vilken förbundsrådet alltid under vissa omständigheter skulle kunna överskrida sin normala kompetens.² Men varför skulle Schweiz, med sina demokratiska traditioner, sin jämförelsevis okomplicerade politik och sin neutrala

ment de la constitution et ravi au peuple le gouvernement du pays . . . Tant que la situation internationale était menaçante, le peuple était résigné au sacrifices de ses droits pour le salut du pays. Aujourd'hui, estimant le danger heureusement passé, il veut rentrer dans l'ordre constitutionnel, il veut reprendre le gouvernement qui lui appartient. C'est pourquoi il demande d'être affranchi des pleins pouvoirs".

¹ Sten. Büll. 1919, Nationalrat, sid. 192 (de Rabours).

² Sten. Büll. 1919, Nationalrat, sid. 191 (Peter).

ställning, underkasta sig en diktatur av mer absolut karaktär än den man i de i världskriget deltagande stormakterna — med undantag för de absolutistiskt färgade monarkierna — ansett sig behöva genomföra.¹

Det betonades jämväl, att fullmakten innebar icke blott att förbundsförsamlingen trängdes i bakgrunden till förmån för förbundsrådet utan även att det väljande folket miste sina konstitutionella rättigheter och härigenom folkets suveränitet, grundtanken i det schweiziska statsskicket, kränktes. Genom fullmaktssystemet hade en djup klyfta mellan valman och lagstiftare uppstått; folket kunde ej, som eljest, göra sin vilja gällande mot lagstiftarens. "Folksuveräniteten är redan så svag, så ofullkomligt förverkligad, att vi icke tillåta, att den ytterligare försvagas genom fullmaktssystemet".²

På de håll, där man önskade bibehålla fullmakten i viss omfattning, anfördes emot denna argumentation framför allt, att fullmaktslagen på sin tid varit oundgängligen nödvändig och att parlamentet utan opposition antagit den, samt att de skäl för en maktkoncentration, som förelegat 1914, fortfarande, om ock ej med alldeles samma styrka, gjorde sig gällande. Det betonades, att fred ännu ej formellt avslutats och att nya krigiska förvecklingar ej vore uteslutna. Särskilt hänvisades till den fara för Europas fred, som det bolsjevikiska Ryssland utgjorde; det antyddes även, att kommunistiska revoltförsök inom landet kunde befaras. I alla händelser vore situationen, på grund av världskriget och dess efterverkningar, fortfarande sådan, att särskild snabbhet i handlandet stundom vore nödvändig och att den normala lagstiftningsvägen därför icke alltid kunde anlitas.³

Antydningarna om förefintligheten av odemokratiska motiv tillbakavisades bestämt av fullmaktsförslagets anhängare. Det vore här blott fråga om en provisorisk modifikation av det demokratiska systemet; i princip finnes inga meningsskiljaktigheter rörande värdet av detta system. "Jag hör ej till dem", yttrade en talare, "som säga: leve demokratin, om också landet och hela

¹ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 141 (Graber).

² *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 141 (Graber).

³ Jfr särskilt *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 157 ff., 183 ff. (förbundsråden Müller och Schulthess) samt Ständerat, sid. 178 ff. (förbundsrådet Schulthess).

världen fördenskull skall gå under, utan jag frågar mig i första rummet: vilket är med hänsyn till de utomordentliga förhållanden, under vilka vi leva, nödvändigt?... Man skall låta den demokratiska statsrätten med alla dess konsekvenser gälla för någorlunda normala tider. Men då vi leva i en så utomordentlig tid, som nu är fallet, då alla stater måste tillgripa utomordentliga åtgärder, då ingen enda stat längre kan förbliva vid sina författningssenliga förhållanden, skall man icke förebrå schweizerdemokraterna, om de också bidraga till, att deras land kan arbeta sig igenom denna svåra tid."¹ Det erkändes, att inskränkningen i den demokratiska principens tillämpning medförde vissa risker, men man uttryckte sin förvisning om att demokrati skulle kunna bära detta "belastningsprov". "Jag skulle inte vilja gå så långt", yttrade en medlem av förbundsrådet, "att jag i fullmaktssystemet såge en fara för vår statliga organisation; vi må hoppas, att vår demokrati är byggd på så fast grund och har så starka rötter, att tillfälliga undantagsförhållanden, även om de vara relativt länge, icke skola kunna försvaga den."² En talare hänvisade i detta sammanhang till den nordamerikanska republiken, där man trots genomförd demokrati under kriget utrustat presidenten med vidsträckt fullmakt. "Den sanna demokrati måste förstå att bringa offer, då folkets väl kräver det."³

Vissa talare på regeringssidan uttalade öppet, att just det extremt demokratiska draget i det schweiziska statsskicket — främst referendumbestämmelserna — gjort och gjorde långtgående fullmaktsbestämmelser nödvändiga. Även om representationen vore villig och förmögen att handla snabbt, vore detta icke här, som i de flesta andra stater, tillfyllest, ty folkomröstningsinstitutet medförde i många fall en betydande omgång. Särskilt bestämmelsen om folkets obligatoriska medverkan vid beslut om författningsändringar hade till följd, att under exceptionella förhållanden makten måste koncentreras hos regeringen, varigenom referendurätten helt uteslötes; i andra fall förelåg möjligheten att giva

¹ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 204 (Scherrer-Füllermann).

² *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 158 (Müller).

³ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 190 f. (Seiler). "Man kann für die Generalvollmachten eintreten und doch ein guter Demokrat sein. Es wäre schlimm bestellt um unsere Demokratie, wenn sie diese neue Belastungsprobe nicht zu tragen imstande wäre", yttrade samme talare.

representationens beslut karaktären av brådslande beslut — i stället för lag — och att härigenom undgå referendum. Regerings-
sidans huvudtalare i ständerrådet betonade, att dessa omständig-
heter i själva verket utgjorde det huvudsakliga motivet för full-
maktens bibehållande.¹ En talare i nationalrådet gav i koncer-
trerad form uttryck åt ungefär samma tankegång: "Det är an-
märkningsvärt, att det just i vår demokrati har varit särskilt nöd-
vändigt att skapa denna undantagsrätt och dessa utomordentliga
fullmakter. Ty just i demokratin, där statsmaskineriet på grund
av folkets medverkan fungerar långsammare, och åtgärder av här
ifrågavarande slag kräva större tidsutdräkt — nämligen om de
antagas i form av lagar eller författningsbestämmelser — var det
nödvändigt att med hänsyn till behovet av snabbhet utesluta fol-
kets medverkan. Det är därför ingen tillfällighet, att hos oss
fullmakter givits i synnerligen vidsträckt omfattning."² Enligt
denna uppfattning är det alltså, i korthet uttryckt, just den strängt
genomförda demokratin, som nödvändiggjort diktaturen.

Den konstitutionella sidan av fullmaktsproblemet blev i de-
batten icke så uppmärksammas som den politiska, men åtskilliga
talare ingingo dock tämligen utförligt på hithörande spörsmål. En
av oppositionens huvudtalare i nationalrådet sökte ingående bevisa,
att såväl 1914 års beslut som det nya fullmaktsförslaget vore
grundlagsstridiga. Någon rätt att delegera offentligrättsliga funk-
tioner funnes icke och varje fullmaktsbeslut av detta slag inne-
bure alltså en inkonstitutionell åtgärd. "Vår offentliga rätt, liksom
alla andra författningar, förutser och organiserar en uppdelning av
befogenheterna på skilda organ. Förbunds församlingen har lag-
stiftande och förbunds rådet verkställande befogenheter. Ingen-
stans i vår författning finner Ni någon bestämmelse, som förutser
en delegation av befogenheter. Ingenstans är det sagt, att det
lagstiftande förbundsorganet kan uppdraga åt förbunds rådet att
uppfylla de funktioner, som tillhöra förbunds församlingen. Natio-
nalrådet bör självt utöva sitt mandat och sina befogenheter, så-
dana dessa utformas i förbunds författningen." Men även om man
utginge från den felaktiga förutsättningen, att möjlighet till dele-
gation föreläge, kunde man dock ej, fortsatte talaren, hävda, att

¹ Sten. Büll. 1919, Ständerat, sid. 156 (Böhi).

² Sten. Büll. 1919, Nationalrat, sid. 134 f. (Meyer).

de här ifrågavarande fullmaktsbesluten vore förenliga med författningen. Ty i dessa fall var det fråga om att genom beslut av legislaturen meddela förbundsrådet befogenheter, som förbundsför-samlingen icke själv ägde. "Om man förutsätter, att förbundsför-samlingen har en teoretisk rätt att delegera sina befogenheter till förbundsrådet, är denna rätt likväl begränsad. Förbundsför-samlingen kan ej delegera annat än de befogenheter, som den själv äger, som den själv förfogar över. Men förbundsför-samlingen kan ej delegera rätten att ändra vår offentliga rätt, som den icke själv har, den kan ej förfoga över de rättigheter, som tillhöra folket och kantonerna. Men det är just detta, som man föreslår i det nya beslutet... Jag ser däri ett verkligt intrång i de rättigheter, som tillhöra endast folket och kantonerna, nämligen rätten att ändra lagarna och revidera författningen."¹

Något egentligt bemötande av denna uppfattning förekom icke i debatten. I den mån man på regeringssidan ingick på det kon-stitutionella problemet, sökte man framför allt hävda tillvaron av en naturlig nödförordningsrätt, som i och för sig vore oberoende av författning och lag; såsom bevis på riktigheten av denna upp-fattning åberopades uttalanden av skilda statsrättsforskare. Be-träffande förhållandet mellan denna nödförordningsrätt och för-bundsför-samlingens fullmaktsbeslut synes, att döma av de gjorda uttalanden, oklarhet ha rått. En av regeringssidans främste repre-sentanter förklarade, att då en "naturlig" nödförordningsrätt föreläge, 1914 års fullmaktsbeslut i grunden icke kunde anses nor-merande för regeringens kompetens utan "snarare hade karaktären av ett allmänt direktiv från förbundsför-samlingen till förbunds-rådet".² Något försök att klarlägga de statsrättsliga konsekven-erna av denna uppfattning gjordes emellertid ej. En annan talare, som utförligt sökte visa nödvändigheten att förutsätta till-varon av en statlig "nödrätt", gjorde gällande, att det var i kraft av denna, som fullmakten utdelats; han synes alltså ha gått ut från, att nödrätten egentligen tillhörde förbundsför-samlingen — ej förbundsrådet — och att fullmaktsbeslutet inneburit en utövning av denna nödrätt.³ Dessa och andra yttranden synas så oklara

¹ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 185, 186 (de Meuron); jfr sid. 140 (Peter).

² *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 136 (Meyer).

³ *Sten. Büll.* 1919, Ständerat, sid. 154 f. (Böhi).

och föga genomtänkta, att anledning saknas att närmare ingå på desamma. Ingen av förbundsrådets medlemmar uttalade sig på denna punkt.

Även vissa av oppositionens representanter uttalade, att en "naturlig" nödförordningsrätt under vissa förhållanden föreläge, men man urgerade samtidigt, att en dylik rätt icke vid denna tid kunde erkännas; "man kan hävda, att nödrätt fanns i augusti 1914, men det är ej möjligt att hävda, att den finnes ännu i dag".¹ Endast en talare angrep i princip nödrättsteorien och förklarade denna vara en för schweizisk rätt främmande doktrin, importerad från den monarkistiska jurisprudensen, närmast från Tyskland.²

Frågan, om en slags nödförordningsrätt kunde anses stipulerad i själva författningen, närmast i de vid föregående tillfällen återopade bestämmelserna i art. 102, berördes jämväl av åtskilliga talare. Särskilt i ständerrådet rörde sig en väsentlig del av debatten kring detta spörsmål. Märkligt nog var det framför allt vissa av fullmaktssystemets motståndare, som hävdade betydelsen i ifrågavarande hänseende av art. 102. Under hänvisning till tidigare uttalanden från förbundsrådet gjorde man gällande, att denna författningsbestämmelse under förhandenvarande förhållanden gäve regeringen tillräckliga befogenheter och att det alltså vore onödigt att bibehålla fullmakten. Att märka är emellertid, att man icke ingick på någon närmare tolkning av stadgandet i fråga; hänvisningarna till detsamma voro ytterst vagt formulerade och synas egentligen ha betingats av önskan att rycka bort grunden för regeringens krav på ett nytt fullmaktsbeslut. Från regeringssidan hävdade man nu, att art. 102 under inga förhållanden kunde anses tillfyllest; regeringen ansåge sig icke kunna utnyttja denna bestämmelse — även om detta genom en pressning av ordalagen kunde anses möjligt — på så sätt, att densamma komme att innebära en tillräcklig ersättning för en av förbunds församlingen given konstitutionell fullmakt. Regeringen synes alltså på denna punkt i taktiskt syfte i viss mån ha modifierat sin några år tidigare intagna position. Meningsutbytet är framför allt av intresse som ett bevis på den teoretiska oklarhet, som rådde å båda sidor.³

¹ *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 187 (de Meuron) jfr Ständerat, sid. 160 (Rutty).

² *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 151 (de Rabours).

³ Jfr *Sten. Büll.* 1919, Ständerat, sid. 160 (Rutty), 165 (Pettavel), 166

I huvudfrågan, beträffande fullmaktens avskaffande eller dess bibehållande i beskuret skick, segrade regeringens ståndpunkt. Majoriteterna inom de utskott, som förberedde avgörandet i båda råden uttalade sig för denna linje; i nationalrådet segrade densamma med 108 röster mot 45, i ständerrådet, där frågan behandlades senare, lyckades man slutligen uppnå enighet om en kompromissformulering, som innebar en obetydlig eftergift åt oppositionen, och som i sin tur oförändrad godtogs av nationalrådet.¹ Uppfattningen, att fullmakten helt borde avskaffas, hävdades framför allt av representanter för det romanska Schweiz; fullmaktssystemets centralistiska tendenser utgjorde med all säkerhet

(Dind), 171 (Müller), 175 (de Meuron), 177 (Ador), 183 (Schulthess). Följande uttalanden kunna anses karakteristiska. De Meuron yttrade: "L'art. 102 de la constitution qui définit les puovoirs du Conseil fédéral n'a pas d'autre but que d'autoriser le Conseil fédéral à prendre les mesures dont il s'agit. C'est du reste l'argument qu'on a fait valoir en faveur de cette décision. On a dit qu'elle n'innovait rien, mais qu'elle consacrait d'une manière plus particulière et mieux en rapport avec les circonstances actuelles la faculté par le Conseil fédéral de prendre les mesures propres à assurer la sécurité et l'indépendance du pays, quitté à en référer ensuite à l'Assemblée fédérale. Messieurs, cette disposition de la constitution est absolument claire. Il est dès lors inutile de rendre un arrêté fédéral pour consacrer à nouveau ce principe. Ou bien veut-on aller plus loin et veut-on dépasser le cadre de ce qui est généralement admis par la notion des mesures' absolument indispensables à la sécurité du pays et à la sauvegarde de ses intérêts économiques?" Förbundsrådet Schulthess yttrade: "Herr de Meuron hat nun heute ausgeführt, seines Erachtens seien eigentlich Abs. 2 und 3 von I nicht notwendig, weil wenigstens in einem gewissen Masse der Art. 102 der Bundesverfassung genüge. Dieser überträgt nun allerdings dem Bundesrate die Sorge für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für die Handhabung von Ruhe und Ordnung. Aber hier handelt es sich auch noch um die wirtschaftlichen Interessen des Landes, und ich glaube, es wäre nicht richtig und nicht klug, wenn man den Art. 102 der Bundesverfassung so extensiv interpretieren wollte, dass man definitiv, ein für allemal, in Kriegs- und Friedenszeiten, dem Bundesrate das Recht gäbe, aus diesem Artikel gleichsam ausserordentliche Vollmachten in einem gewissen Masstabe herzuleiten. Wir sind viel bescheidener. Wir beanspruchen keine ausserordentlichen Vollmachten, es seien denn diejenigen, die das Vertrauen und die Klugheit der Bundesversammlung uns übertragen. Wenn einmal die ausserordentlichen Vollmachten weggefallen sind und dieser Beschluss nicht mehr besteht, dann haben wir keine ausserordentlichen Vollmachten mehr und haben auch keine solchen mehr zu beanspruchen."

¹ *Sten. Bull.* 1919, Nationalrat, sid. 203, Ständerat, sid. 187 f.

det väsentliga realpolitiska motivet för detta ställningstagande.¹ Inom det socialdemokratiska partiet gjorde sig skilda meningar gällande. Vissa medlemmar röstade för fullmaktens avskaffande, andra åter framhöllö värdet för arbetareklassen av vissa åtgärder, som regeringen under senare tid beslutat med stöd av fullmakten — särskilt förordningarna om arbetslöshetsunderstöd — och yrkade på dess bibehållande på det socialpolitiska området; i den avgörande omröstningen röstade dessa representanter med majoriteten.²

Det synes icke påkallat att närmare ingå på det stora antal stundom endast i vissa detaljer olikartade förslag, som framlades, och på rådens behandling av desamma. Endast ytterligare ett par specialfrågor, som äro av mera allmänt intresse, skola i korthet beröras.

I förbundsrådets förslag ingick, såsom förut nämnts, en bestämmelse om att neutralitetskommissionerna skulle höras — utan rätt att deltaga i besluten — före utfärdandet av nya fullmaktsförordningar. Förslaget anknöt så till vida till redan existerande praxis, som i vissa fall förbundsrådet infordrat neutralitetskommissionernas yttrande. Emot tanken på en lagbestämmelse i denna punkt restes emellertid en stark opposition inom representationen och vid behandlingen i ständerrådet blev ifrågavarande moment struket ur lagförslaget. Skälen härför sammanfattades på följande sätt av utskottsrapportören i ständerrådet: "Dylika förhandsuttalanden från kommissionerna äro ägnade att faktiskt, om också icke rättsligt, överflytta ansvaret från förbundsrådet till kommissionerna och att försvaga de båda rådens (nationalråd och ständerråd) inflytande. Man kan befara en viss ytlighet i kommissionernas utlåtanden, emedan dessa icke måste framläggas och försvaras inför offentlighetens forum. De båda neutralitetskommissionernas

¹ Detta uttalades klart av vissa talare. Så yttrade de Rabours: "En Suisse romande, c'est parce que nous ne sommes pas faits pour vivre sous la loi unifiée des pleins pouvoirs, parce que nous sommes des fédéralistes convaincus que nous protestons. Les pleins pouvoirs prolongés nous conduiraient en effet à la forme unifiée de l'Etat qui serait, je vous prie de la considérer, une erreur effroyable où l'Etat pourrait sombrer, et nos institutions succomber." (*Sten. Bull.* 1919, Nationalrat, sid. 152, jfr sid. 141, Peter.)

² Jfr *Sten. Bull.* 1919, Nationalrat, sid. 141 ff. (Graber), 152 ff. (Eugster-Züst), 198 f. (Greulich).

utlåtanden kunna gå i olika riktningar. Det finnes i detta fall ingen möjlighet att, såsom i råden, genom jämkningar ändock nå fram till en enhetlig viljeyttring".¹ Framför allt synes man ha befarat, att förhandsuttalanden från neutralitetskommissionerna i realiteten skulle binda förbunds församlingen och denna alltså icke med full frihet kunna utöva sin kontrollrätt mot regeringen. Det antyddes till och med att den föreslagna anordningen vore inkonstitutionell, emedan neutralitetskommissionerna härigenom skulle få en för utskott av förbunds församlingen främmande uppgift och i viss mån komma att uppträda å församlingens vägnar.

I nationalrådet framlade vissa av oppositionens representanter förslag om att det nya fullmaktsbeslutet skulle givas sådan form, att detsamma skulle kunna underställas folkomröstning. Enligt detta förslag skulle den i beslutet ingående bestämmelse, enligt vilken 1914 års fullmaktslag annullerades, givas brådskande karaktär och alltså undandragas referendum; bestämmelserna om ny fullmakt skulle däremot få formen av ett allmänt förbindande, icke brådskande beslut. Detta förslag motiverades framför allt därmed, att folket borde få tillfälle att tillkännagiva sin mening, då det här vore fråga om ett intrång i dess konstitutionella rättigheter. Häremot anfördes, att en folkomröstning skulle medföra en onödig omgång och att största skyndsamhet vore nödvändig; egendomligt nog påstods det också, möjligen beroende på ett rent missförstånd, att, därest folket avslöge det nya fullmaktsbeslutet, det gamla skulle förbli i kraft. Resultatet blev att ifrågavarande förslag avslogs med 69 röster mot 24.²

Det slutligt antagna nya förbundsbeslutet av den 3 april 1919 är av följande lydelse:³

I.

"Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität werden aufgehoben.

¹ *Sten. Büll.* 1919, Ständerat, sid. 185 (Böhi), jfr särskilt sid. 162 (Simon), sid. 182 (Schulthess) och Nationalrat, sid. 150 (de Dardel).

² Jfr *Sten. Büll.* 1919, Nationalrat, sid. 211—213. Ursprungligen ifrågasatte man, att det nya fullmaktsbeslutet skulle få karaktären av en övergångsbestämmelse till författningen och alltså falla under obligatoriskt referendum (jfr sid. 128).

³ *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze etc.* nr 35, sid. 255 f.

Der Bundesrat bleibt ermächtigt, ausnahmsweise Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind.

Von den auf Grund dieser Vollmacht erlassenen Verordnungen ist der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einlässlichem Bericht Kenntnis zu geben; sie entscheidet darüber, ob dieselben weiter in Kraft zu bleiben haben.

II.

Der Bundesrat wird die auf Grund von Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufheben, sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben.

Es wird der Bundesversammlung die Erlasse bezeichnen, die über den 1. Mai 1919 hinaus rechtswirksam bleiben.

Ein auf den neuesten Stand fortgeführtes Verzeichnis der in Kraft bestehenden Verordnungen ist jeweilen den Neutralitätsberichten, erstmals auf die Junisession 1919, beizugeben.

Die Bundesversammlung wird diejenigen Verordnungen bezeichnen, deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt.

III.

Dieser Bundesbeschluss wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft."

Det uttalades från flera håll under förbunds församlingens debatter, att det nya fullmaktsbeslutet — eller de under förhandlingarna framställda förslag, som voro av ungefär samma innehåll som det sedan tillkomna beslutet — icke mera väsentligt skiljde sig från 1914 års beslut. Till och med från majoritetssidan framhöll man, att strängt juridiskt det nya beslutet lämnade förbundsrådet i det närmaste samma kompetens som det gamla. I grunden önskade man, yttrade en talare, endast på ett påtagligt sätt tillkännagiva sitt krav på en mera begränsad användning av fullmakten; man ville härigenom utöva en viss påtryckning på förbundsrådet samt tillfredsställa den allmänna opinionen, som fordrade fullmaktssystemets avveckling.¹ Denna karakteristik av 1919

¹ *Sten. Bull.* 1919, Ständerat, sid. 157. Böhi, Majoritetsrapportör för utskottet, yttrade: "Die Anhänger eines beschränkten Fortbestandes der Vollmachten des Bundesrates würden eigentlich logisch richtiger sagen: Wir treten auf eine Abänderung des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 zurzeit überhaupt nicht ein, wir lassen diesen Beschluss formell bis auf weiteres unverändert in Kraft bestehen; aber wir erwarten und verlangen vom Bundesrate, dass er von seinen Vollmachten nur noch einen den veränderten Verhältnissen ent-

års beslut är uppenbarligen i det väsentliga riktigt. De ändringar, som vidtogos i fullmaktsbestämmelserna, äga större politisk än rättslig betydelse, de äro närmast att fatta som en fingervisning till förbundsrådet att bruka sin myndighet mera försiktigt än dittills.

I första punkten av art. 1 förklaras de egentliga fullmaktsbestämmelserna i 1914 års beslut upphävida. I andra punkten utdelas en ny fullmakt, d. v. s. det bestämmes, att den förut gällande fullmakten i viss omfattning fortfarande skall bestå. Den avsedda begränsningen av fullmakten kommer till synes på en rad punkter. Vad beträffar de syften, som åtgärder enligt fullmakten måste tjäna, talas i det nya beslutet endast om "landets säkerhet" och dess "ekonomiska intressen", under det att 1914 års beslut talar om "landets säkerhet, integritet och neutralitet" samt om bevarande av "dess kredit och ekonomiska intressen". Den fiktiva karaktären av denna begränsning är emellertid påtaglig; det kan icke gärna tänkas åtgärder för bevarande av landets "integritet" eller "neutralitet", som icke äro behövlige för dess "säkerhet" eller åtgärder för bevarande av "krediten", som icke betingas av omtanke om de "ekonomiska intressena". I realiteten har man på denna punkt endast ersatt det gamla beslutets onödigt ordrika formulering med en mera koncis, men lika omfattande ändamålsbestämning. Av något större betydelse äro andra skiljaktigheter i de båda fullmakterna. I 1914 års beslut talas om en "obegränsad"

sprechenden beschränkten Gebrauch mache; dass er möglichst wenig neue Notverordnungen und nur in wirklich dringenden Notfällen erlasse, und dass er möglichst viele alte, d. h. bereits erlassene Notverordnungen aufhebe, bis zuletzt die ausserordentlichen Vollmachten selbst aufgehoben werden können. Das wäre ein klarer, einfacher Standpunkt, natürlicher und verständlicher als der Umweg, der lediglich aus Rücksicht auf die öffentliche Meinung vom Bundesrate, vom Nationalrate und der Mehrheit unserer Kommission beschritten werden will, der Umweg, wonach man die Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 zunächst im ersten Absatz von Ziffer I totschrägt, um sie im zweiten Absatz wieder ins Leben zu rufen. Allein man glaubt, der öffentlichen Meinung dadurch Rechnung tragen zu sollen und zu können, dass man den Willen zur Beschränkung der Vollmachten des Bundesrates in demonstrativer Weise durch gänzliche Aufhebung der ursprünglichen Vollmachten und Erteilung neuer, auf bestimmte Materien begrenzter Vollmachten zum Ausdruck bringt. Es ist dies keine Grundsatz-, sondern mehr eine Opportunitätsfrage." Jfr sid. 158 (Rutty). — Jfr även *Huber*, Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, sid. 39.

fullmakt; så är ej fallet 1919. Det nya beslutet förutsätter, att åtgärder enligt fullmakten blott skola vidtagas "i undantagsfall", en inskränkning, som ej återfinnes i den tidigare fullmakten. Än klarare kommer det restriktiva syftet i 1919 års lag fram däri, att enligt densamma förbundsrådet befullmäktigas att vidtaga endast sådana åtgärder, som anses "oundgängligen nödvändiga", under det att 1914 års beslut talar om "erforderliga" åtgärder. Det behöver dock knappast betonas, att alla dessa restringerande ändringar ur rättslig synpunkt äro av ringa eller ingen betydelse. Märkligt är, att man icke begränsade fullmakten till sådana åtgärder, som icke lämpligen kunde vidtagas genom beslut i vanlig ordning.¹

De i tredje punkten av art. 1 givna bestämmelserna om den parlamentariska kontrollen över fullmaktens användning skilja sig icke heller mera väsentligt från motsvarande stadganden i 1914 års beslut. I den första delen av denna punkt åläggas förbundsrådet liksom förut redovisningsskyldighet inför förbunds församlingen. Att märka är här endast, att något klarare bestämmelser givas om sättet för redovisningen: samtliga enligt fullmakten utfärdade förordningar skola jämte särskild rapport föreläggas förbunds församlingen; i 1914 års beslut stadgades mera allmänt om förbundsrådets skyldighet att "avlägga räkenskap". Härtill sluter sig ett tillägg, som stadgar, att förbunds församlingen skall bestämman, om fullmaktsförordningarna skola förbliva i kraft. Detta stadgande, som tillkom under ständerrådets förhandlingar, avsåg att klart fastslå, att fullmaktsförordningarna i princip vore av provisorisk natur. Det skulle möjligen kunna tolkas på så sätt, att en för församlingen framlagd fullmaktsförordning skulle bliva ogiltig, såvida ej genom särskilt beslut av båda kamrarna densamma förklarades skola förbliva i kraft; med en dylik tolkning skulle en väsentlig rättsförändring ha inträtt genom den nya fullmaktslagen, i det att den ena av de båda kamrarna skulle kunna åstadkomma en förordnings annullering. Detta torde dock ej ha varit bestämmelsens syfte; man utgick under diskussionen om denna punkt från, att en fullmaktsförordning endast genom beslut av förbunds-

¹ Anmärkas må, att förbundsrådet tydligen även enligt den nya fullmakten måste anses ha rätt att upptaga lån, ehuru detta här — i motsats till i 1914 års beslut — ej särskilt nämnes. Genom beslut den 2 juli 1920 upptog också rådet självständigt ett dylikt lån i Förenta staterna.

församlingen, d. v. s. dess båda kamrar, skulle kunna annulleras.¹ En dylik annulleringsrätt måste emellertid, såsom förut framhållits, med viss begränsning anses ha förelegat under det tidigare fullmactsbeslutets giltighetstid. Om man godtager den vid förslagets antagande allmänt uttryckta uppfattningen, blir tilläggets betydelse huvudsakligen, att det uttryckligen framhåller, att därigenom fäster uppmärksamheten på, förbundsförsamlingens annulleringsrätt.² I praktiken kom likväl förbundsförsamlingens kontrollrätt enligt 1919 års beslut att utövas på ett annat sätt än tidigare; i sina neutralitetsrapporter anhöll rådet om godkännande av varje enskild förordning och i enlighet härmed handlade församlingen (vid intet tillfälle vågrade någondera kammaren ratifikation).

I art. 2 givas bestämmelser om de med stöd av 1914 års fullmakt utfärdade förordningarna. Stadgandet i första punkten innefattar ett direktiv till förbundsrådet beträffande förordningssystemets avveckling; att observera är den ytterligt vaga formuleringen, enligt vilken förordningar skola upphävas, "sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben". I andra och tredje punkterna stadgas om förbundsrådets skyldighet att till förbundsförsamlingen lämna periodiska meddelanden angående i kraft varande, före den nya fullmaktens tillkomst utfärdade förordningar. Slutligen stadgas i fjärde punkten, att förbundsförsamlingen skall "angiva de förordningar, vilkas upphävande genom förbundsrådet den fordrar". Under det att art. 1 förutsätter, att beslut om upphävande av enligt den nya fullmaktens utfärdade förordningar skall fattas direkt av förbundsförsamlingen, utgår man alltså i art. 2 från, att annulleringsbeslut rörande enligt 1914 års fullmakt utfärdade förordningar alltid skola fattas av förbundsrådet, ehuru förbundsförsamlingen härvid kan meddela bindande direktiv. Uppenbart är emellertid, att denna åtskillnad,

¹ Jfr *Sten. Bull.* 1919, Ständerat, sid. 174 (Böhi och Ruty), 182 (förbundsrådet Schulthess). Ifrågavarande tillägg blev icke mera ingående analyserat; det ingick i den kompromiss, som möjliggjorde enhällighet i ständerrådet. — Att ingå på frågan, huru egentligen bestämmelsen i fråga bör tolkas, synes ej motiverat, då frågan saknar all betydelse.

² Det kan möjligen också sägas — såsom särskilt förbundsrådet Schulthess framhöll — att det politiska ansvaret för förelagda, men icke annullerade fullmactsförordningar enligt den nya bestämmelsen övergår på förbundsförsamlingen.

som är karakteristisk för den restriktiva tendensen i 1919 års fullmaktslagstiftning, icke kan anses vara av rättslig betydelse; ifrågasvarande stadgande kan ej hindra förbunds församlingen att direkt besluta om upphävande av en före 1919 års lag tillkommen fullmaktsförordning.

1919 års fullmakt blev, i jämförelse med 1914 års, begagnad endast i tämligen ringa omfattning.¹ Om detta berodde uteslutande på det minskade behovet av exceptionella åtgärder eller om ändringarna i fullmaktsbestämmelserna härvid spelade in kan knappast med säkerhet konstateras. Ostridigt är, att i vissa fall förordningar utfärdades, som icke rimligen kunde anses falla inom ramen för 1919 års beslut, ett förhållande, som också från förbundsradshåll erkänts. I övrigt må nämnas, att även enligt 1919 års beslut åtskilliga betydelsefulla lagändrande förordningar utfärdades, såsom t. ex. förordningar om arbetslöshetsunderstöd den 29 oktober 1919, om vissa hyresförhållanden den 9 april 1920 och om ändring av konkurslagen 4 april 1921. Några förordningar i strid med författningen beslutades däremot ej under denna period.

Under den nya fullmaktens giltighetstid fortsattes avvecklingen av de från krigstiden kvarstående fullmaktsförordningarna. Sålunda minskades antalet i kraft varande fullmaktsförordningar, som den 23 maj 1919 var 437, till 246 den 9 november 1920 och 164 den 28 oktober 1921.²

Redan ett år efter antagandet av 1919 års fullmaktsbeslut väcktes förslag om ytterligare inskränkning eller fullständig avskrivning av fullmaktsbestämmelserna. I september 1920 väcktes i nationalrådet en motion om fullmaktens upphävande den 1 januari 1921; denna motion antogs dock ej. Men ungefär samtidigt riktade nationalrådet på dess neutralitetskommissions förslag en begäran till förbundsrådet om utredning och yttrande beträffande möjligheten att inskränka fullmakten. I ett i den femtonde neutralitetsrapporten den 9 november infört utlåtande uttalade sig emellertid förbundsrådet bestämt för fullmaktsbeslutets bibehållande i oförändrat skick. Det betonades, att i vissa fall utfärdande av full-

¹ Jfr härom *Neutralitätsberichte* XII—XVII (23 maj och 15 nov. 1919, 25 maj och 9 nov. 1920, 6 maj och 28 okt. 1921). Förbunds församlingen sammanträdde under denna tid ej så ofta som under krigsåren.

² Jfr *Neutralitätsbericht* 29 maj 1923, bilaga, sid. 2 f.

maktsförordningar fortfarande kunde visa sig nödvändigt och att det därför vore säkrast att hålla möjligheten härför öppen. Samtidigt uttalades, att fullmakten skulle begagnas så sparsamt som möjligt. Förbundsrådet förklarade, att det endast skulle besluta fullmaktsförordningar, om följande tre betingelser härför föreläge: att statens säkerhet och ekonomiska intressen ovillkorligen fordrade vederbörande åtgärd, att undantagsvägen syntes nödvändig, emedan antingen författningen reste hinder för avvägbringande av beslut i annan form — här är det tydligen framför allt referendum-möjligheten, som åsyftas — eller ock ej ens ett vanligt förbundsbeslut kunde medhinnas, samt slutligen, att det tvångsläge, som sålunda vore för handen, vore en följd av världskriget eller dess direkta "Auswirkungen". Det sistnämnda villkoret framginge visserligen ej varken av ordalydelsen i 1914 eller 1919 års fullmaktsbeslut, men vore i själva verket själfallet, "då endast ett statens nödläge kan förläna till och med förbundets högsta myndighet, förbunds församlingen, befogenhet att, om också blott för kortare tid, åsidosätta den grundläggande lagen, författningen".¹

Förbundsrådets hållning hade till följd, att någon modifikation av fullmakten icke kom till stånd vid 1920 års höstsession. Men då förbunds församlingen ånyo sammanträdde i början av år 1921, väcktes i båda råden ett stort antal motioner om fullmaktens avskaffande eller inskränkning och det visade sig, att en stark stämning för en reform förelåg. Resultatet blev att förbundsrådet i ett nytt utlåtande av den 24 maj frånträdde sin tidigare ståndpunkt och förklarade en begränsning av fullmakten möjlig. Ett förslag till nytt förbundsbeslut bifogades utlåtandet; enligt detta skulle i princip fullmaktsförordningar icke vidare kunna utfärdas, men väl skulle förbundsrådet kunna besluta ändringar i redan existerande förordningar.² Förbundsrådets förslag godkändes, med åtskilliga ändringar, av församlingens båda råd, och den 19 oktober 1921 utfärdades ett nytt förbundsbeslut av följande lydelse:

Art. 1. Die dem Bundesrat durch die Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 übertragenen ausserordentlichen Vollmachten werden aufgehoben.

¹ *Neutralitätsbericht* 9 nov. 1920; här refereras även de förslag, som föranlett utlåtandet.

² *Bundesblatt*, 1921, III, sid. 221.

Art. 2. Beschlüsse und Verordnungen, die der Bundesrat auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erlassen und noch nicht aufgehoben hat, bleiben bis auf weiteres in Kraft.

Der Bundesrat ist befugt, diese Beschlüsse und Verordnungen abzuändern, sofern die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen.

Von solchen Änderungen hat der Bundesrat der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einlässlichem Bericht Kenntnis zu geben. Sie entscheidet darüber, ob sie weiter in Kraft bleiben sollen.

Die vorstehend genannten Beschlüsse und Verordnungen sind vom Bundesrat aufzuheben, sobald die Interessen des Landes es erlauben.

Art. 3. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung auf die ordentlichen Sessionen Bericht über die Durchführung der noch verbleibenden ausserordentlichen Beschlüsse und Verordnungen.

Dem Bericht ist ein Verzeichnis der noch in Kraft bestehenden Beschlüsse und Verordnungen beizugeben.

Die Bundesversammlung kann diejenigen Erlasse bezeichnen, deren Abänderung oder Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt.

Art. 4. Dieser Bundesbeschluss wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft."¹

I förbundsförsamlingens debatter i ämnet — även vid detta tillfälle införda i de tryckta protokollen — återkomma i huvudsak samma synpunkter som de år 1919 framförda. Man var på alla håll ense om att förändringarna i läget nu motiverade en ytterligare begränsning av fullmaktssystemet. Förbundsradets förordningspolitik kritiserades i åtskilliga punkter. Särskilt betonades, att även under senaste tid fullmakten, trots regeringens utfästelser i budskapet 9 november 1920, begagnats i sådana fall, då någon verklig nödvändighet härtill icke förelegat; detta förhållande erkändes också, vad speciellt en fullmaktsförordning angick, i ett yttrande av förbunds-presidenten.²

På vissa håll ville man gå vida längre än majoriteten i fråga om systemets avveckling. Sålunda yrkade såväl i ständerråd som i nationalråd vissa romanska representanter på, att andra och tredje styckena i art. 2 av det sedan antagna lagförslaget skulle utgå och alltså även regeringens rätt att ändra förefintliga fullmaktsförordningar avskaffas; dock skulle redan utfärdade fullmaktsförordningar tillsvidare förbli gällande.³ På dessa håll under-

¹ *Amiliche Sammlung der Bundesgesetze etc.*, n:r 37, sid. 741 f.

² *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 345 (Böhi, Schulthess).

³ *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 346 (Sigg), 347 (de Meuron), Nationalrat,

strök man med särskild energi, att genom fullmaktssystemet folkets rätt till delaktighet i lagstiftningsmakten läderades och det gjordes gällande, att regeringen genom sitt envisa fasthållande vid sin befogenhet förlorat i auktoritet och popularitet.¹ Ifrågavarande förslag samlade dock endast fyra röster i ständerrådet och sju i nationalrådet.² En annan möjlighet, som utförligt diskuterades, var att begränsa förbundsrådets befogenhet att ändra fullmaktsförordningar på så sätt, att endast "inskränkande", icke "utvidgande" ändringar skulle tillåtas; om regeringen fritt kunde ändra alla förordningar, bleve beslutet om fullmaktens principiella avskaffande av ringa reell betydelse.³ Häremot anfördes, att den angivna distinktionen vore alltför löslig för att bli av praktiskt värde; i det konkreta fallet vore det ofta omöjligt att avgöra om en förordningsändring ginge i inskränkande eller utvidgande riktning.⁴

I nationalrådet framfördes, liksom 1919, ett förslag, enligt vilket det nya fullmaktsbeslutet skulle givas formen av ett allmänt förbindande, icke brådskande förbundsbeslut och alltså kunna göras till föremål för referendum. Detta förslag blev även nu avslaget.⁵

sid. 339 ff. (de Meuron). En talare (Sigg) föreslog, att hela art. 2 och 3 i förslaget skulle strykas; förbundsbeslutet skulle alltså endast stadga om fullmaktsbestämmelsernas upphävande. Häremot anfördes speciellt (Ständerat, sid. 346 f., Schulthess), att resultatet skulle bli, att även redan utfärdade fullmaktsförordningar förlorade sin giltighet. Riktigheten av denna uppfattning bestreds (Nationalrat, sid. 350, de Meuron), och man gjorde gällande, att, även om 1919 års förbundsbeslut utan vidare upphävdes, existerande fullmaktsförordningar förbleve giltiga. Frågan har i annat sammanhang berörts.

¹ Jfr *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 350 f. (de Meuron), Nationalrat, sid. 439 ff. (de Meuron). Nationalrådet de Meuron yttrade bl. a. (sid. 443): "Par les arrêtés qui seront modifiés en vertu des pleins pouvoirs, on soustraira cette partie de la législation à la ratification du peuple et des cantons. Ainsi nous introduisons peu à peu dans notre droit public un droit fédéral exceptionnel, non pas provisoire, mais permanent, tout au moins de longue durée. Nous introduisons un droit fédéral qui est soustrait au contrôle et à la collaboration du peuple et des cantons. Nous introduisons un droit fédéral, enfin, qui est élaboré, non pas par l'autorité législative, mais par le Conseil fédéral, autorité exécutive."

² *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 357, Nationalrat, sid. 445.

³ *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 348 f. (Böhi).

⁴ *Sten. Büll.* 1921, Ständerat, sid. 346, 354 f. (Schulthess), 352 (Wettstein). Schulthess betonade samtidigt, att i regel förordningar endast skulle ändras "im Sinn des Abbaues".

⁵ Jfr *Sten. Büll.* 1921, Nationalrat, sid. 443 ff.

Genom art. 1 i 1921 års beslut är förbundsrådets fullmakt, efter att ha gällt under mer än sju års tid, principiellt upphävd.¹ Endast beslut om ändringar i eller upphävande av redan existerande fullmaktsförordningar kunna, enligt art. 2, fortfarande självständigt fattas av regeringen. De beträffande dylika beslut meddelade bestämmelser äro av egendomlig karaktär. Lagen skiljer strängt mellan ändringar i fullmaktsförordningar och upphävande av desamma. I fråga om ändringar i fullmaktsförordningar givas ungefär samma föreskrifter, som enligt 1919 års beslut gällde för utfärdande av fullmaktsförordningar över huvud; dylika ändringar få ej vidtagas, om ej "die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen", de skola vid följande session föreläggas förbunds församlingen och denna skall fatta beslut angående deras fortvaro. Ett visst misstroende mot förbundsrådet kommer här tillsynes; man befarar, att detta i form av ändringar i redan existerande förordningar i realiteten skall reglera nya rättsområden i förordningsväg. Det kan diskuteras, om beslutets formulering, trots dessa restriktiva bestämmelser, icke medgiver ett dylikt tillvägagångssätt från förbundsrådets sida? Kan ej detta, i besluten om ändringar i bestående förordningar, även ändra lagar och förbundsbeslut, och är icke i så fall de genom 1921 års beslut meddelade begränsningarna i grunden av nära nog lika fiktiv karaktär som de 1919 beslutade? Ett bestämt svar på dessa frågor är på grund av bestämmelsernas oklarhet svårt att giva. Rimligast synes dock den uppfattningen vara, att, eftersom fullmakten i princip förklarades upphävd, endast sådana ändringar i bestående förordningar voro tillåtna, som ej tillika inneburo ändring i gällande lagar eller förbundsbeslut; sådana ändringar, varigenom i förordningsväg upphävda bestämmelser i lagar eller förbundsbeslut åter fingo giltighet, måste däremot uppenbarligen anses tillåtna.

I fråga om upphävande av fullmaktsförordningar innehåller beslutet helt andra bestämmelser. Under det att ändringar ej få vidtagas, om ej särskilda betingelser härför äro för handen, skall upphävande äga rum "så snart landets intressen tillåta det". Ve-

¹Att märka är, att först genom 1921 års beslut fullmaktsbeslutet av den 3 augusti 1914 i sin helhet förklarades upphävt. Av reell betydelse var detta knappast, då enbart art. 3 och 4 i 1914 års beslut, vilka upphävts 1919, innehöllo egentliga fullmaktsbestämmelser.

derbörande besluts föreläggande för förbunds församlingen kräves på denna punkt icke.

Det behöver knappast understrykas, att den formulering, som ifrågavarande bestämmelser erhållit, är synnerligen bristfällig. Det nya förbunds beslutets allmänna syfte är att få till stånd en snabb avveckling av den extraordinarie förordningsstiftningen. Men tydligt är, att en ändring i en förordning i många fall kan innebära ett steg i denna riktning, så kan det tänkas, att en förordning, som innefattar en rad specialregler rörande t. ex. handeln med vissa varor, ändras i sådan riktning, att flertalet av dessa regler upphävas och endast några få fortfarande nödvändiga specialregler stå kvar. En dylik ändring måste, om man utgår från lagens syfte, anses önskvärd, men trots detta faller den under de restriktiva bestämmelser, som gälla för varje förordningsändring. Å andra sidan kan tänkas, att upphävandet av en viss förordning, som i sin tur innefattar inskränkningar på en viss punkt i en fullmaktsförordnings räckvidd, i realiteten medför utvidgning av området för den extraordinarie förordningsstiftningen. Försöket att kläda politiska direktiv i rättslig form har här i alldeles särskild grad misslyckats.

I art. 3 bestämmes om förbunds rådets skyldighet att inför förbunds församlingen lämna redovisning för "genomförandet" av förefintliga fullmaktsförordningar. Förbunds församlingen äger, enligt tredje punkten, ange de förordningar, vilka den fordrar, att förbunds rådet skall ändra eller upphäva.

Förbunds rådets befogenhet enligt 1921 års beslut att ändra existerande fullmaktsförordningar torde kunna sägas ha blivit ganska sparsamt begagnad.¹ Endast i ett fåtal fall ha mera väsentliga ändringar självständigt beslutats av regeringen. Antalet kvarstående fullmaktsförordningar har oavlåtligt minskats, dels genom förordningarnas upphävande utan vidare, dels genom deras ersättande med i vanlig ordning tillkomna lagar och förbunds beslut. Ännu i maj 1928 voro dock närmare ett femtiotal dylika förordningar fortfarande i kraft, av vilka ett tjugotal tillkommit redan under krigstiden.² Det stora flertalet av dessa förordningar gälla mindre

¹ Jfr *Neutralitätsberichte* XVIII—XX (21 april och 17 nov. 1922, 29 maj 1923).

² *Verzeichnis* der zurzeit geltenden, auf dem Notverordnungsrecht beruhenden Bestimmungen vom 1. Mai 1928 (Beilage zum Geschäftsbericht pro 1927).

betydelsefulla spörsmål, särskilt vissa detaljer på militärväsendets område, men några, såsom förordningen om lufttrafik den 27 januari 1920, reglera jämförelsevis centrala rättsområden.

1921 års förbundsbeslut består i huvudsak fortfarande. Endast en ändring i detsamma har, genom ett beslut av år 1923, genomförts; enligt denna skola icke längre särskilda "Neutralitätsberichte" avgivas, utan förbundsrådets fullmaktsrapporter skola bifogas dess ordinarie årliga "Geschäftsberichte".¹

* * *

Den schweiziska fullmaktslagstiftningen företer ur olika synpunkter egenartade och intressanta drag. Ur politisk synpunkt är det framför allt anmärkningsvärt, att i det neutrala Schweiz med dess genomförda demokrati världskrigets utbrott ledde till upprättande av en så fullständig regeringsdiktatur; knappast i någon av de krigförande, mindre utpräglat demokratiska staterna har en så vidsträckt fullmakt meddelats exekutiven. Genom ett efter endast några timmars förhandlingar och nästan utan opposition genomfört beslut överfördes hela den rättsbildande befogenheten i förbundsstaten från representation och folk till regeringskollegiet och denna till såväl omfång som giltighetstid principiellt obegränsade fullmakt har bibehållits även efter världskrigets slut, i något modifierad form ända till våren 1921.

I grunden är likväl denna oförmedlade övergång från den mest vidsträckta demokrati till ytterlig maktkoncentration icke alltför förvånande. Först och främst kan hänvisas till det utomordentligt svåra läge, vari Schweiz råkade genom världskriget, trots att neutraliteten bibehölls. Men framför allt är det uppenbart, att såsom under 1919 års debatter framhölls, just den genomförda demokratien varit en av förutsättningarna för diktaturens upprättande. I referendum-demokratien Schweiz har statsmaskineriet arbetat långt trögare än i rent representativa stater och kravet på en omläggning av den normala konstitutionella ordningen vid inträdande exceptionella förhållanden har därför varit mera imperativt; fullmakten har här två sidor, den ökar regeringens

¹ *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze etc.* nr 39, sid. 292.

handlingsfrihet och minskar det väljande folkets befogenhet. Givet är också, att det i Schweiz ännu vid fullmaktens tillkomst praktiserade regeringsbildningssystemet, enligt vilket alla representationens mera betydande partier voro företrädade i regeringen, utgjorde en naturlig grundval för fullmaktspolitiken.

Trots den schweiziska regeringens starka parlamentariska ställning uppstod vid flera tillfällen under fullmaktperioden slitningar mellan regering och representation. Regeringen visade sig benägen att handla än mera obundet än fullmakten medgav och undandrog sig till en början nästan fullständigt effektueringen av parlamentets kontrollrätt; först då en stark opposition inom folk och representation framträtt gentemot regeringens självrådighet, blev den i fullmakten stadgade redovisningsskyldigheten fullgjord. Då efter världskrigets slut frågan om begränsning eller avskaffande av fullmakten aktualiserades, ådagalade regeringens handlingsätt en tydlig motvilja mot en snabb återgång till det gamla systemet. Frågans behandling under åren 1918—1921 ger snarast det intrycket, att representationen steg för steg framtvängde fullmaktens uppgivande; de principiella meningsbrytningar, som i detta sammanhang framträdde, blevo under debatterna om 1919 års nya fullmaktbeslut klart belysta. I olikhet mot vad förhållandet varit i flertalet andra stater, var det icke uteslutande, eller ens i första rummet, de utanför regeringskoalitionen stående partigrupperna, som företrädde oppositionen mot fullmaktssystemet. Den skarpaste kritiken mot denna regim och de bestämdaste kraven på dess snabba avveckling kommo tvärtom från en fraktion inom det parti, som ägde majoritet i församlingen och rådet; det var motsättningen mellan centralism och federalism, och samtidigt mellan germanska och romanska folkgrupper, som här kom till uttryck.

I vad mån fullmaktens användning kan komma att avsetta mera varaktiga spår i Schweiz' politiska liv är det givetvis omöjligt att bedöma. Påfallande är, att i lagstiftningen under senare år i allmänhet vidare utrymme givits åt förbundsrådets förordningskompetens än tidigare varit vanligt, och det synes sannolikt, att denna praxis åtminstone i viss mån är beroende på de erfarenheter, som gjorts under fullmaktssystemet.¹

¹ Jfr *Giacometti*, Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der schweizerischen Eidgenossenschaft 1921—1928, sid. 330.

Vad beträffar frågan om den schweiziska fullmaktslagstiftningens ställning i förhållande till författningen måste, med utgångspunkt från grundlagens förut refererade allmänna bestämmelser — och under förutsättning att, såsom strax skall beröras, någon specialbestämmelse i grundlagen ej kan åberopas såsom stöd för de vidtagna åtgärderna — slutsatsen bliva, att grundlagsstridighet förelåg. Genom fullmaktsbeslutet icke blott delegerade förbundsförsamlingen till förbundsrådet de befogenheter, som församlingen själv enligt författningen ägde — vilket i och för sig, om vår inledningsvis uttalade principiella uppfattning godtages, konstituerade ett grundlagsbrott — utan den meddelade jämväl rådet bemyndigande att träffa sådana åtgärder i strid med lag och författning, vilka enligt grundlagen, vare sig villkorligt eller ovillkorligt, krävde folkets medverkan. Med andra ord, genom ett förbundsbeslut, som t. o. m. undandrog folkomröstning, överlämnade representationen till regeringen befogenhet att fatta beslut, som enligt författningen föllo utom representationens kompetensområde. Om de åtgärder, till vilka regeringen bemyndigades, hade vidtagits av legislaturen själv, hade man icke, utan att våldföra sig på den schweiziska statsrättens terminologi, kunnat ställa dem utanför folkomröstning — ty de hade då haft karaktären av lagar, respektive författningsändringar; då motsvarande beslut fattades av förbundsrådet, fingo de formellt ställningen av förordningar och voro därför utan vidare undandragna folket. Den sålunda följda metodens drastiska konsekvenser framträdde tydligast, då förbundsförsamlingen genom sitt beslut rörande krigsvinstskatten i juni 1916 uppmanade regeringen att i förordningsväg fatta ett beslut, som ostridigt kränkte författningen; själv ansåg sig församlingen ej kunna besluta, ty då hade, på grund av stadgandet om obligatoriskt författningsreferendum, folkomröstning varit ofrånkomlig.

I Schweiz har man emellertid tämligen allmänt,¹ såväl inom politiken som den vetenskapliga doktrinen, sökt visa fullmaktslagstiftningens berättigande jämväl ur rättslig synpunkt. Att olika meningar gjorts gällande inom förbundsrad och representation

¹ Den ovan angivna uppfattningen har främst urgerats av fransmannen Jéze i L'exécutif en temps de guerre. Såvitt bekant har ingen mera betydande schweizisk vetenskapsman ställt sig på helt samma ståndpunkt.

framgår av den förut givna redogörelsen. I det följande skola vi ingå på vetenskapens ställning; vi återfinna härvid de i den politiska diskussionen uttalade meningarna i klarare gestaltning.

Principiellt kunna bland de vetenskapsmän, som, vare sig med eller utan reservationer, hävda fullmaktslagstiftningens legalitet eller rättsenlighet, två olika riktningar urskiljas. Å ena sidan gör man gällande, att vissa bestämmelser i den schweiziska författningen kunna anses utgöra ett konstitutionellt stöd för fullmaktsregimen.¹ Å andra sidan erkänner man, att denna regim var författningsstridig eller i varje fall icke författningensenlig, men håller före, att en viss högre, oberoende av författningens bokstav existerande rätt kan åberopas som stöd för de fattade besluten.

Den förstnämnda uppfattningen har främst gjorts gällande av professorn i statsrätt vid Berns universitet *Burckhardt* — statens generaladvokat i Millioudmålet — samt av dennes lärjunge och kollega *von Waldkirch*. Vi skola först redogöra för den senares ståndpunkt, som, i motsats till *Burckhardts*, givits en ingående motivering.²

Waldkirch utgår från att någon nödförordningsrätt icke är "uttryckligen stadgad, men lika litet uttryckligen förbjuden" i förbundsförfattningen; därför föreligger den möjligheten, att en dylik rätt "in gewissen Verfassungssätzen enthalten sei".³ De författningsbestämmelser, som härvid i första rummet anses kunna komma i fråga, återfinnas i art. 85 och 102, vari förbundsförsamlingens, respektive förbundsradets befogenheter fastställas.

Vederbörande stadganden i art. 85 äro följande:

¹ Däremot har man ej sökt försvara fullmaktslagstiftningen, såsom t. ex. i Frankrike, under hänvisning till delegationsteorien; orsaken härtill är uppenbarligen, att fullmakten innebar en "delegation" av befogenheter, som den delegerande själv icke ägde.

² Ur systematisk synpunkt hade det varit riktigare att behandla frågan, om en nödrätt eller nödförordningsrätt föreligger enligt den schweiziska författningen, i den inledningsvis givna översikten av författningens på detta område grundläggande bestämmelser. Emellertid har teorien om en konstitutionell rätt framställts först efter fullmaktslagens antagande och i uppenbar avsikt att hävda just denna lags konstitutionella korrekthet; praktiskt är det därför lämpligare att diskutera teorien, sedan fullmaktslagstiftningen behandlats.

³ Die Notverordnungen, sid. 18 ff.; jfr för det följande särskilt sid. 51 ff. och 71 ff.; jfr även *Waldkirch*, Der Einfluss des Weltkrieges auf die Rechtssetzung der Schweiz, sid. 74 f.

"Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende:

6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

7. Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone; Intervention infolge der Garantie, Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung; Amnestie und Begnadigung.

8. Massregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen zum Zwecke haben."

Vederbörande stadganden i art. 102 om förbundsrådets befogenheter äro följande:

2) Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen.....

8. Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach Aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

9. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

10. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung."

I dessa stadganden ligger, anser Waldkirch, möjligheten av en nödförordningsrätt för såväl förbunds församling som förbundsråd latent innesluten. Församling och råd bemyndigas genom desamma att verka för vissa uppgivna syften av synnerligen allmän karaktär. Frågan är emellertid, om härigenom befogenhet att uppställa rättssatser meddelas. Denna fråga måste lösas genom jämförelse med andra författningsbestämmelser. Finnas några andra bestämmelser, "die es als unumgänglich für den Bestand und die Sicherheit der Eidgenossenschaft erscheinen lassen, dass das Notverordnungsrecht in den angeführten Sätzen enthalten sei, dann darf angenommen werden, dass die letztern es wirklich enthalten".

En dylik bestämmelse tror sig förf. ha funnit i art. 2, med dess generella stadgande om det schweiziska förbundets ändamål: "Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und

Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfart." Grundtanken i denna författningsbestämmelse är, framhålles det, att förbundets existens måste värnas, ty endast härigenom kunna förbundets särskilt uppräknade syften bliva realiserade. Detta krav på förbundets upprätthållande, på värnandet av dess oavhängighet, är därför författningens högsta norm, för vilken, om så blir nödvändigt, andra i författningen givna normer måste åsidosättas. Kan detta krav icke tillgodoses utan att rättssatser uppställas i annan ordning än den i författningen direkt förutsedda, måste följaktligen, enligt art. 2 jämförd med art. 85 och 102, förbunds församling och förbunds råd äga befogenhet att, utan hänsyn till existerande lag, meddela rättsnormer; "aus Art. 2 B. V. ergibt sich somit, dass im Falle einer Notlage des Staates, die nur durch Massnahmen auf dem Gebiete der Rechtssetzung wirksam bekämpft werden kann, die oben angeführten Artikel der Bundesverfassung... Bundesversammlung und Bundesrat ermächtigen, Rechtssätze aufzustellen".

Slutsatsen blir alltså, att såväl förbunds församlingen som förbunds rådet äga vad förf. kallar en nödförordningsrätt: de äga att, oberoende av gällande lag, meddela de för vederbörande syftens realiserande nödvändiga rättssatserna. Någon klar kompetensgräns existerar icke på denna punkt mellan de båda statsorganen, ehuru förbunds församlingen på grund av sin allmänna ställning principiellt är den överordnade. Förbunds församlingen utövar sin nödförordningsrätt genom allmänt förbindande och brådskande eller enkla förbundsbeslut — alltså folkomröstning undandragna beslut —, förbunds rådet genom nödförordningar. Emellertid kan, väl att märka, förbunds församlingen avstå från att använda sin nödförordningsrätt, och förbunds rådets motsvarande rätt kan härigenom självfallet erhålla ett vidare omfång. Likaså kan förbunds församlingen, på grund av sin allmänt överordnade ställning, meddela förbunds rådet direktiv för utövningen av rådets nödförordningsrätt. Från dessa utgångspunkter insätter förf. 1914 års beslut i dess konstitutionella sammanhang. Beslutet innebär icke någon egentlig delegation eller något befullmäktigande av förbunds rådet; dess innebörd är, att församlingen dels uppdrar åt rådet att i princip utöva hela nödkompetensen, dels föreskriver vissa riktlinjer för rådets handlande. I grunden skapades alltså icke förbunds rådets nödförordningsrätt genom 1914 års beslut, ty

den vilar direkt på författningen; det s. k. fullmaktsbeslutet innebar blott en reglering av förhållandet mellan församling och råd i avseende på nödkompetensens utövning.

Nödförordningen måste, framhåller Waldkirch helt naturligt från sin principiellt positivrättsliga ståndpunkt, falla inom författningens ram, den får ej strida mot författningen. Den reella betydelsen av detta konstaterande blir emellertid, med den av förf. använda grundlagstolkningsmetoden, mycket ringa. Ty han utgår, såsom förut antytts, från att vissa mera allmänna författningsbestämmelser äro överordnade andra mera speciella stadganden; genom att fastställa detta över- och underordningsförhållande anser han sig kunna fastställa författningens verkliga "vilja". Framför allt blir även i detta sammanhang art. 2 utslagsgivande. I den mån andra bestämmelser äro av den art, att de i en given situation kunna anses oförenliga med kravet på förverkligande av i art. 2 angivna syften, är det nämligen, förklarar förf., fullt konstitutionellt riktigt ("im Sinne der ganzen Verfassung wirklich verfassungsgemäss") att vid nödförordningsrättens utövning betrakta dessa bestämmelser såsom icke existerande. Så yttrar förf. på tal om förhållandet mellan art. 2 och den i art. 36 givna bestämmelsen om post- och telegraphemlighetsens okränkbarhet: "Die Bundesverfassung will nicht etwa sagen, Zweck des Bundes sei die Behauptung de Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen und die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, soweit nicht hierdurch das Post- und Telegraphengeheimnis verletzt wird. Sondern die beiden Sätze verhalten sich zueinander so, dass das Post- und Telegraphengeheimnis gewährleistet ist, soweit die Gewährleistung nicht den angeführten Zwecken (art. 2 B. V.) und den aus ihnen notwendigerweise hervorgehenden Folgesätzen zuwiderläuft." Ett dylikt resonemang leder tydligen till att under givna förhållanden författningens skilda kompetens- och garantibestämmelser förlora all betydelse såsom begränsningar av de med nödförordningsrätt utrustade statsorganens befogenheter.¹

¹ Ehuru Waldkirch erkänner en konstitutionell nödförordningsrätt, föreslår han införande av en uttrycklig bestämmelse härom i författningen. Denna skulle endast avse förbundsrådet, bifogas art. 102 och vara av följande lydelse: "In Fällen dringender Gefahr ist der Bundesrat befugt, im Rahmen der Verfassung Notverordnungen zu erlassen." (Die Notverordnungen, sid. 115.)

I huvudsak samma uppfattning som Waldkirch företräder Burckhardt i ett inför den schweiziska juristföreningen hållet kortare föredrag.¹ Burckhardt åberopar emellertid icke art. 2, utan endast art. 85 och art. 102 såsom stöd för sitt ställningstagande. Han utgår från församlingens och rådets befogenhet att sörja för förbundets yttre säkerhet och förklarar, att om denna befogenhet kommer i konflikt med någon annan författningsbestämmelse, denna senare måste vika; det är att antaga, att "die Verfassung selbst habe den Massnahmen für die äussere Sicherheit den Vorrang vor den anderen einräumen wollen, weil diese Auslegung die vernünftige ist".² Motsvarande resonemang tillämpas i det följande även i avseende å åtgärder till bevarande av den inre säkerheten och vissa andra i art. 85 och 102 nämnda syften. Åtgärder av denna art, varvid alltså obundenhet såväl av konstitutionella som legala bestämmelser föreläge, tillkomme det i första hand församlingen att vidtaga, men subsidiärt ägde även rådet kompetens härtill. Genom 1914 års beslut hade församlingen i detta avseende meddelat rådet full handlingsfrihet: "die Bundesversammlung erklärt damit, sie mache von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch und überlasse es dem Bundesrat, von der seinigen Gebrauch zu machen". — För här ifrågavarande befogenheter använder Burckhardt, i motsats till Waldkirch, icke beteckningen nödförordningsrätt; på de väsentligen historiska skäl, som anföras mot begagnandet av denna term, finnes icke anledning att ingå.³

¹ I Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1916; jfr den mindre utvecklade tankegången i uppsatsen Gedanken eines Neutralen.

² I detta sammanhang uttalas jämväl (sid. 135): "Entgegnet man mir, dass die Verfassung doch nicht die Behörden ermächtigen könne, die Verfassung selbst zu verletzen, so erwidere ich, dass dies eine petitio principii ist: die Frage ist eben, ob die Kompetenzen der Kantone oder diejenigen anderer Staatsorgane oder die Freiheiten des Bürgers *unbedingt*, oder nur unter Vorbehalt der für die äussere Sicherheit etwa erforderlichen Massnahmen, gewährleistet seien. Beides, jene anderweitigen Kompetenzen und Freiheiten und diese Massnahmen, beruht ja auf der Verfassung; und die Verfassung sagt weder, dass jene diesen noch dass diese jenen vorgehen sollen; sie stellt sie einfach nebeneinander, vielleicht weil die Urheber der Verfassung sich nicht bewusst waren, dass sie miteinander in Widerspruch geraten könnten."

³ För fullständighetens skull må nämnas, att även en tredje förf., *Giacometti* (Ueber das Verordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate, sid. 368 ff., 381 f.), gör gällande, att i varje fall församlingen skulle äga en slags nöd-

Man torde kunna instämma med den kritiker av de refererade framställningarna, som erkänt deras sinnrikhet men samtidigt be-
tecknat vissa sidor av den givna motiveringen som "etwas Unge-
heuerliches".¹ De båda undersökningarna giva det intrycket, att
författarna med alla medel sökt i författningstexten pressa in en
författad mening. Särskilt påtaglig är denna avsikt hos Wald-
kirch. Denne utgår nämligen i inledningen till sitt förevarande ar-
bete från att en konstitutionell nödförordningsrätt finnes i moderna
stater.² Denna nödförordningsrätt kan, säges det, antingen vara
uttryckligen reglerad i författningarna eller ock vara "enthaltet"
i vissa författningsstadganden; "wo eine ausdrückliche Regelung
fehlt, ist es eine Sache der Interpretation der Verfassung, die der
letztern entsprechende Ausgestaltung des Notverordnungsrechtes
festzustellen". Om man sålunda förutsätter, att konstitutionell
nödförordningsrätt måste föreligga och att forskarens uppgift vid
tolkningen av författningen endast är att "finna" densamma, är
tydlig skillnaden mellan den s. k. naturliga och den konstitutio-
nella nödförordningsrätten uppgiven; förf. utgår från att en nöd-
förordningsrätt alltid är för handen, d. v. s. att denna rätt är naturligt
given, och söker i grundlagen blott stöd för denna rättsteoretiska
uppfattning. Vad Burckhardt beträffar, må erinras om att denne
i sin 1914 utgivna grundlagskommentar³ icke giver någon antydning
om möjligheten av en sådan tolkning av art. 85 och 102, som han
något senare hävdar; tvärtom gör han här uttalanden, som måste
anses utesluta en dylik tolkning.⁴ — Att båda förf. närma sig en
annan ståndpunkt än den positiva rättens, visar deras tal om "förf-
fattningens vilja" o. dyl.

Waldkirchs och Burckhardts framställningar ha blivit föremål

förordningsrätt enligt art 85; församlingens befogenhet att utfärda allmänt för-
bindande, brådskande beslut skulle nämligen innebära rätt att meddela lag-
stridiga föreskrifter. Giacometti anser dock ej, att denna nödförordningsrätt
medför befogenhet att utfärda mot författningsbestämmelser stridande rätts-
normer, och kritiserar på denna punkt Waldkirch och Burckhardt (sid. 373 ff.).

¹ *His*, Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914, sid. 293.

² Die Notverordnungen, sid. 12.

³ I andra, genomsedda upplagan.

⁴ Jfr t. ex. Kommentar, sid. 692 f., med dess tolkning av art. 85: 6.

för en nedgörande kritik;¹ här skola blott de till synes avgörande bristerna i bevisföringen beröras.

Vad först beträffar art. 2, som utgör hörnstenen i Waldkirchs resonemang, innefattar denna, såsom ordalydelsen tydligt visar, ingen bindande norm. I densamma konstateras blott, att edsförbundet tillkommit för befordrande av vissa angivna syften ("Der Bund hat zum Zweck") på samma sätt som i art. 1 konstateras vilka kantoner, som äro anslutna till förbundet.² Här talas alltså om, varför de i det följande givna författningsbestämmelserna skapats, dessa senare reglera de medel, varigenom de angivna ändamålen skola uppnås. Enligt Waldkirchs teori skulle i själva verket hela den övriga delen av författningen vara betydelselös; varje handling, som tjänade de i art. 1 nämnda syftena, vore grundlagsenlig, vem som än företoge den. Men även om art. 2 innehölle en rättssats av samma art som övriga i författningen givna, kan den givetvis icke anses överordnad dessa, såvida man ej utgår från att de bestämmelser, som ur politisk synpunkt framstå som de värdefullaste, även rättsligen skola ha försteget framför andra.

I fråga om de återopade momenten i art. 85 och 102 må i förbigående anmärkas, att förbundsrådets befogenheter enligt den senare artikeln under inga förhållanden kunna anses äga samma räckvidd som församlingens enligt den förra; detta framgår av att under det art. 85 talar om församlingens rätt att vidtaga åtgärder (Massnahmen) art. 102 endast nämner rådets rätt att "vaka över" eller "sörja för" de angivna ändamålen (rikets yttre och inre säkerhet o. s. v.); att likställa församling och råd är alltså icke möjligt.³ Viktigare är, att författningen uttryckligen uttalar, vilket

¹ His, Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914, sid. 290 ff. His beaktar dock ej tillräckligt skillnaden mellan Burckhardts och Waldkirchs bevisföring, jfr särskilt diskussionen angående art. 2; Hoerni, De l'État de nécessité, sid. 26 ff.; Zoller, Die Notverordnung, sid. 94 ff.; jfr även Stucki, Kriegswirtschaft und Recht, sid. 256 ff.

² Jfr Burckhardt, Kommentar, sid. 47 (art. 2 är "nicht praktisches Recht, sondern die bloss historisch interessante Mitteilung des politischen Gedankens, der die Gründer des neuen Bundes bei ihrem Werke geleitet hat"); Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, sid. 43.

³ Ett bevis på den ringa räckvidden av rådets här ifrågavarande befogenheter är även den obetydliga "nödrätt", som i art. 102 för visst fall tillägges

dock även eljest borde vara självklart, att de i art. 85 och 102 angivna befogenheterna endast få utövas inom de av författningen i övrigt angivna gränserna. I art. 71 stadgas, att förbundets högsta makt utövas av förbundsförsamlingen "under förbehåll av folkets och kantonernas rättigheter" och det hänvisas här bl. a. till stadgandet om lagreferendum i art. 89; i art. 84 stipuleras, att församlingens båda råd "haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschrieben sind". Enligt art. 102 har förbundsrådet "inner der Schranken der gegenwärtigen Verfassung" vederbörande befogenheter. I författningen säges alltså tydligt, i motsats till vad Burckhardt påstår i ett förut citerat yttrande, att befogenheterna i art. 85 och 102 äro inskränkta genom övriga grundlagsbestämmelser. Även om man godtar de båda författarnas oriktiga uppfattning, att om två grundlagsbestämmelser innehålla stridiga normer och av grundlagen ej framgår vilken norm, som äger försteget, den mera betydelsefulla eller förnuftiga normen skall tillerkännas företräde, måste alltså deras slutsatser underkännas.¹

Flera av de schweiziska författare, som förneka fullmaktsbeslutets förenlighet med författningen, och tillika tillvaron av en konstitutionell nödförordningsrätt, göra likväl, såsom förut framhållits, gällande, att en över eller vid sidan av författningen stående rätt skulle kunna åberopas såsom stöd för de schweiziska statsorganens handlande; de skilja alltså på grundlagsenlighet och rättsenlighet. Strängt taget faller en redogörelse för dessa teorier utanför vårt ämne; vår undersökning gäller fullmaktslagstiftningens förhållande till gällande schweizisk statsrätt, icke riktigheten av vissa av olika författare uppställda, från sammanhanget med den positiva rätten lösgjorda rättsbegrepp. Ifrågavarande teorier

rådet. Det stadgas här att rådet, när församlingen ej är samlad, "in Fällen von Dringlichkeit" kan uppbåda trupper; om uppbådet är av större omfattning (över 2,000 man) eller varar längre tid (mer än tre veckor) måste dock församlingen inkallas. Varför detta stadgande, om rådet enligt art. 102 har generell nödförordningskompetens?

¹ Det må ock framhållas, att en konsekvent tillämpning av den refererade tolkningen av t. ex. art. 85 måste leda till, att alla de här nämnda befogenheterna under alla förhållanden kunna utövas av förbundsförsamlingen utan hänsyn till författningen (jfr *Hoerni*, *De l'État de nécessité*, sid. 40).

ha emellertid spelat en så stor roll i diskussionen kring fullmaktsinstitutet, att en kort översikt av desamma synes påkallad.

Teorien om en s. k. naturlig nödrätt har inom doktrinen, lika väl som inom politiken, vunnit flera anhängare. Utförligast har denna teori motiverats och utformats i Hoerni's förut flera gånger citerade doktorsavhandling.¹ Hoerni gör gällande, att under s. k. nödsituationer, då det är omöjligt att tillämpa de i författningen föreskrivna kompetensreglerna, statsorganen äga en nödrätt, d. v. s. viss befogenhet att handla utanför de av konstitutionen angivna gränserna; denna rätt är "un droit inhérent à l'existence de l'État" en "droit supérieur au droit". Tillämpad på förhållandena vid världskrigets utbrott leder denna teori enligt Hoerni till slutsatsen; att förbundsförsamlingen haft rätt att fatta mot författning och lag stridande beslut och att delegera denna rätt till förbundsrådet; även förbundsrådet hade, innan församlingen sammanträdde, motsvarande rätt. Nödrätten föreläge dock endast, så länge det vore omöjligt att i vanlig ordning genomföra de nödvändiga besluten; fullmaktsbeslutet borde därför, så snart detta blivit möjligt, i överensstämmelse med reglerna för författningsändring ha förelagts folket vid allmän folkomröstning. Enligt Hoerni ha alltså de schweiziska statsorganen, främst förbundsförsamlingen, nödrättens primära bärare, i viss mån överskridit gränserna för sin kompetens och handlat i strid icke blott med den positiva utan även med den naturliga rätten.²

Under det att Hoerni endast i viss begränsad omfattning anser fullmaktsregimen kunna försvaras under hänvisning till nödrätten, ha från samma utgångspunkt andra författare utan reservationer

¹ De l'État de nécessité, sid. 7 ff., 54 ff.

² I likhet med Waldkirch anser Hoerni, att ett stadgande om nödrätt borde införas i författningen (sid. 185 ff.). I art. 85 skulle införas en bestämmelse, enligt vilken församlingen bleve bemyndigad att vidtaga "les mesures d'urgence imposées par la nécessité"; denna befogenhet skulle dock ej, utan i vanlig ordning företagen författningsändring, bestå under längre tid än sex månader. Enligt särskilda regler skulle församlingen kunna delegera sina befogenheter till rådet, vilket likväl i dylika fall skulle ha en rådgivande parlamentarisk kommission vid sin sida. Härjämte skulle i art. 102 meddelas befogenhet för rådet att vidtaga nödatgärder, då församlingen ej vore samlad. — Hoerni's förslag synes ha inspirerat ett år 1919 i Genève framfört, men aldrig fullföljt författningsinitiativ (jfr *Revue du droit public* 1919, sid. 441 ff.).

försvarat denna regim. Främst bland dessa märkes *Fleiner*, professor i statsrätt vid Zürichs universitet och jämte Burckhardt Schweiz' mest auktoritative statsrättsforskare. I sitt bekanta arbete om den schweiziska statsrätten uttalar *Fleiner*, att författningen är avsedd för normala tider, för fredstillstånd. Då ett nödtillstånd uppstår, kunna författningens organisatoriska bestämmelser, dess stadganden om förbundets och kantonernas kompetens och medborgarnas rättigheter, befinnas hinderliga för vidtagande av åtgärder, som äro nödvändiga för landets välfärd. "In einer solchen Lage hat das oberste Staatsorgan, die Bundesversammlung (B. V. Art. 71), die Pflicht zum Rechten zu sehen und den Staat vor Schaden zu bewahren. Die Bundesverfassung erwähnt diese Kompetenz nicht. Sie besteht jedoch *neben* der Verfassung kraft des jedem Staate innenwohnenden Triebs zur Selbsterhaltung. Aber die Bundesversammlung selbst ist für rasches Entschliessen und Handeln weniger geeignet als der Bundesrat. Sie kann daher die ihr gemäss Staatsnotrechts zustehenden Kompetenzen dem Bundesrat delegieren."¹ Fleiner synes alltså vara av den mening, att en naturlig nödrätt endast föreligger för förbunds-församlingen, som dock är oförhindrad att delegera utövningen av densamma till förbundsrådet.²

Det torde icke vara behöfligt att närmare kritisera nu berörda teori om en oberoende av författningen föreliggande nödrätt.³ Här

¹ Schweizerisches Bundesstaatsrecht, sid. 217 f., jfr. sid. 165 f.

² Samma åsikt hos *Giacometti*, Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft 1914—1921, sid. 340 f., som även anser förbunds-församlingen vara bärare av nödrätten men befogad att delegera den till förbunds-rådet. Denne förf. synes senare ha ändrat åsikt; i uppsatsen Ueber das Verordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate (sid. 379) kritiserar han Hoerni och förklarar dennes teori vara "nichts anderes als ein Stück Naturrecht". — *Lampert*, Das schweizerische Bundesstaatsrecht, sid. 125, synes även omfatta teorien om en naturlig nödrätt, men utgår från, att förbundsrådet har en självständig nödförordningsrätt.

Att i Schweiz flera av nödrättsteoriens anhängare anse representationen vara bärare av nödrätten, under det att i andra länder nödrätten eller nödförordningsrätten tillägges regeringen, beror tydligen på att i Schweiz icke regering och representation utan representationen och det väljande folket äro lagstiftningsorgan (vilket tidigare ej varit fallet t. ex. i Tyskland, där teorien om en naturlig nödrätt huvudsakligen utbildats).

³ Denna teori, sådan den framträtt i andra länder, särskilt i Tyskland.

föreligger uppenbarligen en, mer eller mindre medvetet fattad, rent naturrättslig åskådning; en politisk uppfattning, en uppfattning om lämpligheten eller nödvändigheten av ett visst handlings-sätt, omgives med den helgd, som tillkommer rättsföreställningen. De spekulativa bestämningar av begreppet rätt, som väl vederbörande författare få antagas utgå från, ha de icke angivits, och någon möjlighet att ingå på dessa finnes alltså ej.

En i grunden likartad uppfattning företräder *His*, som i en uppsats, vari Burckhardt och Waldkirch kritiseras, i korthet framlagt en egen teori om fullmaktsbeslutet.¹ *His* utgår från, att förbunds författningen "ville" bilda "en allsidigt utförmående rättslig grundval", men att den i själva verket icke är det, "ty varje författning är blott ett ofullkomligt människoverk". Förhållanden ha inträtt, som författningen icke förutsett. I dylika fall, fortsätter förf., "spricht man von *Lücken im Recht*, obschon nicht im Rechte als solchen, sondern bloss im gesetzten, geformten Rechte solche *Lücken* vorhanden sind. Weist eine Rechtsordnung solche Unvollkommenheiten auf, so muss das richtige Recht gefunden werden durch freie Rechtsschöpfung seitens der anwendenden Behörden." Det hänvisas i detta sammanhang till art. 1 i den schweiziska civillagen, enligt vilken domaren, då lagen icke innehåller någon föreskrift för det föreliggande fallet, skall döma "efter sedvanerätt och, då ej heller en sådan finnes, efter den regel, som han skulle uppställa som lagstiftare". — Då nu världskriget utbröt, blev det enligt *His* uppenbart, att en lucka förefanns i Schweiz' författningsrätt. "Hier mussten daher die obersten Behörden selbsttätig einspringen und mit ihren ausserordentlichen Notverordnungen das unentbehrliche Recht suchen und setzen." De beslut, som fattas för att fylla luckan i författningen, kunna stå i strid med enskilda författningsbestämmelser, ty "de äro utom författningen stående, icke på denna stödda, men med densamma likvärdiga rättsatser". "Sie sind nicht Unrecht und haben die Ver-

förnekas numera med få undantag i doktrinen. Det synes egendomligt, att den så förbehållslöst godtagits av framstående schweiziska vetenskapsmän. För en schweizisk kritik av densamma se *Zoller*, Die Notverordnung, sid. 103 ff.; jfr även *Solyom*, La juridiction constitutionnelle, sid. 116 f.

¹ Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914, sid. 295 ff.

fassung nicht 'gesprengt' sondern sie in deren Lücken ergänzt; aber sie sind auch nicht 'verfassungsgemäss'."

Det torde ej vara skäl att ingå på de många smärre inkonsekvenserna i His' framställning, såsom då han talar om att "genom fri rättsbildning finna den riktiga rätten" och att "söka och normera den oundgängliga rätten". I sin helhet är även His' tankegång naturrättslig. Förf. förutsätter tillvaron av vissa av den positiva rätten oberoende rättssatser, som de statliga organen vid föreliggande behov ha att "finna"; dessa satser få alltså ej sin karaktär av rätt genom statsorganens påbud, utan påbudena utgöra så att säga endast ett kungörande av vederbörande normer. Ehuru det ej uttryckligen talas om en "naturlig" eller "högre" rätt måste en sådan vara åsyftad.

Denna förf:s tankegång bortskymmes i viss mån av talet om luckor i rätten och den i detta sammanhang anförda analogien med civildomarens plikt att enligt vissa regler avkunna dom, även om lagen icke innehåller någon tillämplig föreskrift. Tydligt är likväl, att dessa uttalanden icke stödjade förf:s ståndpunkt. Satsen, att en lucka i rätten i berörda avseende föreligger, är blott ett uttryck för förf:s uppfattning, att den positiva rätten icke innehåller allt, som den "högre" rätten innehåller, alltså en omklädnad av den naturrättsliga föreställningen. Vid jämförelsen mellan de högsta statsorganen och civildomaren förbises att denne senare genom en positiv rättssats tillagts här ifrågavarande befogenhet, och att någon motsvarande rättssats i den offentliga rätten icke finnes; detta förhållande sammanhänger givetvis med att privaträtten behandlar korrelativa rätter och plikter, i motsats till den offentliga rätten.¹ Överhuvud är varje analogi mellan privaträtt och statsrätt på denna punkt förfelad; en domare i ett civilmål måste fälla ett rättsligt avgörande, varje utslag i ett anhängiggjort mål innefattar ett dyligt avgörande; men för förbunds församling och förbundsråd förelåg i augusti 1914 intet mål, som rättsligen måste avgöras, endast en svår situation, som politiskt krävde sin lösning.

En från de nu refererade väsentligt skild åsikt företrädes av Zoller i en 1928 utgiven doktorsavhandling. I detta arbete kritiseras samtliga nu berörda teorier, som gå ut på att försvara full-

¹ Jfr framställningen hos *Burckhardt*, Die Lücken des Gesetzes und die Gesetzesauslegung, särskilt sid. 14 ff.

maktsregimen såsom rättsenlig. Därefter söker förf. visa, att även uppfattningen, att fullmaktsregimen helt enkelt innebure en klar författningskränkning, vore ohållbar. Slutligen framlägges en positiv ståndpunkt angående frågans rättsliga bedömande.

I sin kritik av uppfattningen om fullmaktsregimens rena grundlagsstridighet vänder sig förf. mot fransmannen Jèze, som mest energiskt hävdar denna åsikt. Jèze uttalar bl. a., efter att ha förklarat fullmaktsregimen inkonstitutionell, att i fall av detta slag vore vederbörande myndigheter hemfallna under det ansvar, som i författning eller lag kunde vara stadgat, och att domstolarna ägde vägra tillämpning av vederbörande påbud, i den mån befogenhet till dylik vägran överhuvud tillkomme dem.¹ Endast på detta sätt kunde frågan bedömas ur rent juridisk synpunkt. En annan sak vore att ett grundlagsbrott kunde vara politiskt befogat; då exekutivorganet gjorde sig skyldigt till dylika grundlagsbrott vore det lämpligt, att, såsom i praxis i England och Frankrike ofta förekommit, genom indemnitetslagar stadga befrielse från ansvar och förekomma ogiltighetsförklaringar av de exekutiva påbuden från domstolarnas sida. Det bör påpekas, att denna detalj i Jèze's framställning icke är tillämplig på här berörda schweiziska förhållanden; i detta fall var det ju representationen, som gjorde sig skyldig till grundlagsbrott.

Detta från Jèze's utgångspunkt självfallna resonemang förklaras av Zoller leda till orimliga konsekvenser.² Om nödatgärder av detta slag vore illegala, skriver förf., skulle — intill dess en indemnitetslag beslötes — ingen vara förpliktad att åtlyda de sålunda givna normerna, de skulle sakna all förbindande verkan. "Gegen jede Anwendung staatlichen Zwanges zur Durchführung dieser Massnahmen, gegen jeden Eingriff auf Grund der Notmassnahmen in seine Rechte... kann der Einzelne sich wehren und muss, so lange die betreffende Massnahme noch nicht legalisiert ist, von den Gerichten in seinem Rechte gegen dieses Unrecht geschützt werden. Wird aber eine Notmassnahme erzwungen, so ist dies kein Rechts- und Staatsakt, da ja das Organ hierzu nicht kompetent ist, sondern ist reine Willkür der Organe... für welche

¹ L'exécutif en temps de guerre, sid. 118.

² Die Notverordnung, sid. 111 ff.

sie strafrechtlich und zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Durch eine konsequente Durchführung der entwickelten Auffassung würde jede Notmassnahme zum vornherein paralytisiert... Durch den Indemnitätserlass aber werden auf dem Gesetzgebungswege solche Rechtsbrüche nachträglich ihrer Folgen entkleidet, sogar mit rückwirkender Kraft. Zum Rechte wird dadurch das Unrecht nicht... nur der Rechtsschutz wird versagt." En sådan lösning vore, anser förf., icke möjlig att godtaga; "eine rechtliche Lösung ist es überhaupt nicht, sondern es wird ein vollständiges Versagen der Rechtsordnung als Tatsache hingenommen, Unrecht und Willkür in gewissen — natürlich wiederum politischen — Sinne als gerechtfertigt anerkannt und aus diesem politischen Grunde die Rechtsfolgen beseitigt".

De konsekvenser, som Zoller i början av den refererade framställningen härleder ur Jèze's åsikter, äro väsentligen obefogade. Då det säges att, om de s. k. nödåtgärderna vore att betrakta som illegala, varje enskild skulle kunna vägra lydnad, är detta lika orimligt som att påstå, att en person, som blivit olagligt dömd, därför skulle kunna hindra domens verkställighet. Påståendet, att de dömande myndigheterna vore skyldiga att vägra tillämpning av inkonstitutionella eller illegala påbud, är lika oriktigt; det beror självklart, såsom ock Jèze uttryckligen betonar, på den positiva rättens regler, huruvida domarna äga en dylik prövningsrätt, och enligt Schweiz' författning måste de tillämpa lagar och allmänt förbindande beslut, även om dessa äro inkonstitutionella. Och varför skulle en tillämpning av Jèze's teori paralysera statsorgans handlingskraft; varje myndighet, som med hänsyn till statsnyttan anser det nödvändigt att överskrida sin kompetens, räknar givetvis på, och har skäl att räkna på, ansvarsfrihet. För övrigt, även om de av Zoller angivna konsekvenserna av Jèze's teori vore nödvändiga, bevisa de endast teoriens praktiska olämplighet, icke dess juridiska oriktighet.

Överhuvud synes Jèze's ståndpunkt ha missuppfattats. Denna innebär ju blott, att i detta fall ett författningsbrott föreligger och att detta juridiskt måste bedömas på alldeles samma sätt som andra författningsbrott, i avseende på vederbörande myndigheters ansvarsskyldighet, domstolarnas ställning o. s. v. Men då överväldigande politiska skäl tala för ett författningsbrott, kommer i

praktiken ansvar icke att utkrävas och domstolarna och andra organ icke att vägra sin medverkan, även om den positiva rätten giver möjlighet till dylik vägran. Genom ett indemnitetsbeslut, varigenom det organ, som har att utkräva ansvar och att föreskriva regler för dömande och andra myndigheters verksamhet, i en eller annan form förklarar sig godkänna de vidtagna åtgärderna, kan sedermera en dylik onormal situation likvideras.

I senare delen av den refererade framställningen kritiserar Zoller i oklara ordalag tanken på efterföljande indemnitetsbeslut. En dylik lösning medför icke, förklaras det, att "orätten blir rätt", den kan ej hindra, att rättskontinuiteten förblir bruten, genom densamma accepteras "ein vollständiges Versagen der Rechtsordnung" som ett faktum, orätt och godtycke rättfärdigas av politiska grunder o. s. v. Någon vägande kritik mot möjligheten att under vissa förhållanden begagna indemnitetsbeslutet såsom ett politiskt lämpligt medel synas dessa satsar icke innehålla. De äro emellertid av visst intresse med hänsyn till den positiva uppfattning av föreliggande problems lösning, som förf. i det följande framlägger.

Denna förf:s uppfattning, som nära anknyter till Kelsen's statsrättslära, är i huvudsak följande.¹

Man måste skilja mellan författning i positiv-rättslig och författning i rättslogisk mening. Den senare är den ursprungsnorm, som måste förutsättas — som en för tanken nödvändig hypotes — ligga bakom författningen, för att denna skall kunna betraktas som "rätt". Om en ändring av den positiva författningen sker i den av densamma föreskrivna ordningen, står den så att säga under ursprungsnormens skydd. Men när en författningsändring sker utan iakttagande av denna ordning, då alltså på inkonstitutionell väg en författningsändring genomföres och efterleves, överhuvud uppfattas såsom bindande, såsom i Schweiz 1914, kan ej längre denna ursprungsnorm åberopas. Varför är då författningsändringen, respektive den nya författningen "rätt"? På denna punkt förflyttas perspektivet från statsrätten till folkkrätten. Enligt folkkrätten förlänar det faktiska herraväldet inom ett visst område rättsverkan, ett folkrättsligt subjekt uppstår, "wenn faktisch eine

¹ Die Notverordnung, sid. 113 ff.; jfr särskilt Kelsen, Allgemeine Staatslehre, sid. 248 ff. För en kritik av de från Kelsen hämtade utgångspunkterna jfr Hägerströms recension i Litteris 1928.

keiner anderen als der Völkerrechtsordnung unterstellte Zwangsordnung menschlichen Verhaltens für einen bestimmten Bereich wirksam wird" (Kelsen). Denna från folkrättens synpunkt positiva rättssats¹ är från statsrättslig synpunkt ursprungsnormen, den rättslogiska författningen. Denna senare växlar alltså med det faktiska maktinnehavet. Detta är vad som skett i Schweiz. Den faktiska makten har övergått på andra händer, alltså har den rättslogiska författningen blivit en annan och därmed har även den positiva författningen förändrats. Eller, för att citera Zoller: "Der Rechtscharakter der schweizerischen Notverordnungen... lässt sich nur durch den angeführten Völkerrechtssatz begründen. Ein solches Notverordnungsrecht bedeutet eine Revolution, den Geltungsanfang einer neuen einzelstaatlichen Rechtsordnung mit den Grundzügen der Diktatur. Die Vorstellung, dass das bestehende Verhältnis der sozialen Kräfte um jeden Preis aufrecht erhalten soll, auch unter Verletzung der bestehenden Rechtsordnung, wird immer die notwendige Wirksamkeit erlangen, so lange die Machtverhältnisse im Staatsgebiet dieselben bleiben, dieselben Gruppen die Herrschaft halten. Nur dann wird diese Vorstellung zum Rechte, wenn sie die Macht hinter sich hat. Eine mögliche Aenderung der Machtverhältnisse aber, die eine andere Normvorstellung zum Inhalt haben würde, würde ebenso und kraft desselben Völkerrechtssatzes zum Rechte. Ein Notrecht im Sinne einer Berechtigung zu solchem Rechtsbruche gibt es nicht."²

Enligt Zoller innebar alltså genomförandet av 1914 års beslut, emedan icke förenligt med Schweiz' författning, en revolution, varigenom en ny statlig rättsordning med en ny grundnorm uppstod. Enligt denna tankegång måste tydligen en motsvarande revolution ha inträffat, då fullmaktsbeslutet avskaffades och författningens regler ånyo kommo till användning. Överhuvud måste varje i strid mot författningen beslutad, sedermera efterlevd bestämmelse innebära en dylik revolution, ja, då lagen bygger på författningen, förordningen på lagen o. s. v., måste vid varje tillfälle, då en statlig myndighet fattar beslut, vilka överskrida dess genom en överordnad norm bestämda kompetens, och dessa beslut

¹ För att förklara folkrätten måste sålunda en "folkrättens ursprungshypotes" uppställas; jfr *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, sid. 126.

² Die Notverordnung, sid. 121 f.

efterlevas, uppfattas såsom förbindande, motsvarande förhållande föreligga: en ny rättsordning, med en ny grundnorm eller ursprungshypotes uppstår. Dessa underliga konsekvenser måste förf. draga för att från sin utgångspunkt kunna bevara föreställningen om "rättens kontinuitet", om varje bindande norm såsom "rätt". Uppenbart är att även här en "högre" rätt antages, även om den framträder i grundnormens eller ursprungshypotesens urvattnade form.

Hur förhåller sig Zoller's positiva uppfattning till den förut refererade kritiken av Jèze's rent positivrättsliga ståndpunkt? Att beslut av sådan art som fullmaktsbeslutet äro författningsstridiga, erkännes av Zoller lika väl som av Jèze. Frågan blir då, om de konsekvenser av detta förhållande, som av Jèze framhållas, verkligen, såsom kritiken av Jèze ger vid handen, äro oförenliga med Zollers uppfattning.

För belysning av detta spörsmål lämpar sig den schweiziska fullmaktslagstiftningen icke. Enligt Schweiz' författning förelåg nämligen ingen möjlighet till reaktioner mot det skedda författningsbrottet av den art, varom Jèze talar. Förbunds församlingen kunde icke göras juridiskt ansvarig för fullmaktsbeslutet; förbundsdomstolarna kunde icke vägra tillämpning av detta beslut. Den schweiziska författningen erbjuder, i likhet med flertalet andra författningar, inga garantier eller rättsmedel mot författningsbrott av denna art. Annorlunda hade förhållandet varit, om t. ex. det schweiziska förbundsrådet egenmäktigt överskridit sin kompetens genom att i en förordning meddela författnings- och lagstridiga bestämmelser. I detta fall skulle tydligen enligt Jèze's uppfattning rådets ledamöter kunna ha ställts till ansvar på i författning och lag föreskrivet sätt, domstolarna hade enligt författningen varit skyldiga att vägra tillämpning av den lagstridiga förordningen o. s. v.; Zoller synes däremot, att döma av kritiken mot Jèze, företräda en motsatt ståndpunkt.

Klart är, att enligt Zoller's teori ansvar för ett författningsbrott ej kan göras gällande eller vägran att tillämpa de vid sin tillkomst författningsstridiga normerna förekomma, sedan en sådan revolution, varom förf. talar, genomförts, d. v. s. en ny rättsordning trätt i funktion. Men enligt Zoller blir en författningsstridig norm rätt först i och med tillämpningen; det är just det förhållan-

det, att normen efterlevs och allmänt uppfattas som förbindande, som gör den till rätt i Zollers mening.¹ Om alltså de möjligheter att beivra en författningskränkning, som grundlagen öppnar, bliva utnyttjade, uppkommer icke någon ny rättsordning. Utnyttjas åter dessa möjligheter icke, blir följdén enligt Zollers terminologi en ny rättsordning, en ny grundnorm, enligt vanligt språkbruk åter helt enkelt, att vissa bestämmelser, trots sin författningsstridighet, tillämpas. Zollers kritik mot Jèze är alltså ej hållbar ens från förf:s egna utgångspunkter. I kritiken gör förf. gällande, att vissa åtgärder gentemot ett grundlagsbrott, såsom ansvarstalan o. s. v., ej rättsligen skulle kunna vidtagas; förf:s positiva framställning utmynnar i meningslösheten, att vederbörande åtgärder bliva rättsstridiga, om de icke vidtagas.²

¹ Så säger förf. (Die Notverordnung, sid. 117) med avseende å Schweiz: "Die Notverordnungen wurden von den Gerichten und Verwaltungsbehörden angewendet, der Einzelne erachtete sich durch sie für gebunden, nach allgemeiner Ueberzeugung waren sie Recht, waren die auf den ausserordentlichen Vollmachten beruhenden Akte Rechts- und Staatsakte und nicht nur willkürliche Handlungen Einzelner. Gleichbedeutend mit solcher Annahme ist aber, da diese Tatbestände in keiner Weise auf die der im Jahre 1914 geltenden Bundesverfassung von 1874 zu Grunde liegende Ursprungsnorm zurückgeführt werden können, die Annahme einer neuen Grundnorm."

² Man kan fråga sig, när enligt Zoller en ny rättsordning, en ny grundnorm föreligger. Vilken grad av tillämpning, av allmänt erkännande av den förpliktande karaktären fordras, för att en författningsstridig bestämmelse skall bli "rätt"? Om, såsom i Förenta staterna förekommit, en lag under årtionden tillämpas och sedan av högsta domstolen ogiltigförklaras såsom författningsstridig, uppstår frågan, om två revolutioner förelegat (vid lagens antagande och första tillämpning samt vid annulleringen) eller om lagen aldrig varit "rätt"?

England.

Redan under 1300-talet uppställdes i engelsk statsrätt den grundsatsen, att rättsregler av mera allmänt innehåll (bestämmelser "for the estate of the king, the realm and the people",¹ såsom det heter i en lag av 1322) måste meddelas genom beslut av konung och representation, av "the King in Parliament". De följande århundradenas författningpolitiska strider gällde väsentligen innebörden och tillämpningen av denna grundsats. Ett fullständigt uppgivande av densamma, som med hänsyn till utvecklingen under senaste tid bör bringas i erinran, inträffade år 1539, då Henrik VIII genomdrev "the statute of Proclamations", enligt vilket konungen i Privy Council genom proklamationer skulle kunna meddela bestämmelser med lags kraft; detta innebar, har man framhållit, att "the legislative power won for the Parliament from the King was used to authorize the King to legislate without a Parliament".² Denna lag upphävdes redan efter åtta år, men under den följande tiden gjorde kronan vid en rad tillfällen anspråk på befogenhet att dels i särskilt trängande fall utfärda förordningar ("proclamations") i strid med lagen, dels att dispensera från eller suspendera lagen. Först genom Bill of Rights 1689 kan parlamentets³ exklusiva befogenhet i avseende på lagstiftningen anses ha blivit fullt tryggad; sedan denna tid ha icke några mera väsentliga motsättningar mellan exekutiv och representation förekommit på detta område.

Rättsregler ha emellertid i England, lika väl som i andra länder, meddelats icke blott genom av parlamentet beslutade lagar (statutes), utan även genom av kronan utfärdade förordningar (nu-

¹ Anson, Law and custom of the constitution, sid. 255 f.

² Cit. av Anson, Law and custom of the constitution, sid. 341 f.; jfr texten hos Dicey, Law of the constitution, sid. 48 f.

³ I ordet parlament inbegripes då, enligt engelsk terminologi, även konungen.

mera i regel kallade orders eller rules). Dels har kronan behållit en viss, ehuru mycket begränsad självständig förordningsrätt — en förordningsrätt utan stöd i statutes; sålunda kunna vissa förvaltningsföreskrifter och föreskrifter rörande kolonierna i denna ordning meddelas (prerogative orders). Dels, och framför allt, äger kronan att, med stöd av i lag givet bemyndigande, meddela lagen kompletterande bestämmelser, verkställighets- och tillämpningsföreskrifter (subordinate eller delegated legislation). Förordningarna ha i regel karaktären av "orders in council".¹

Det är att märka, att dessa tillämpningsförordningar ända tills under senaste tid i England haft långt mindre betydelse än i kontinentens demokratiska stater. De engelska lagarna ha, jämförda t. ex. med de franska, varit ytterst detaljerade, de ha oftast så fullständigt reglerat vederbörande rättsområde, att något utrymme för kompletterande föreskrifter icke funnits. Under de senaste årtiondena har emellertid en allt påtagligare tendens till utvidgning av förordningsrätten framträtt; representationens växande arbetsbörda har gjort det nödvändigt att bemyndiga exekutiven (eller vissa exekutiva organ, såsom ministerierna) att inom lagarnas ram meddela även jämförelsevis betydande kompletteringsföreskrifter.² I sammanhang härmed har det blivit vanligt att i lagarna meddela bestämmelser rörande sättet för förordningsrättens utövning, stundom också rörande särskild parlamentarisk kontroll i detta hänseende; så t. ex. föreskrives icke sällan, att förordningarna skola, sedan de utfärdats och trätt i kraft, föreläggas parlamentet, och, om någon av kamrarna så begär, upphävas.

I regel äro de i lagarna givna föreskrifterna om rätten att utfärda tillämpningsförordningar sådana, att ändringar av bestående lagar icke kunna ifrågakomma. Men någon fast gräns mellan lag och förordning, sådan som i flertalet andra stater blir en följd av att en skriven, rigid författning finnes, föreligger självfallet icke i

¹ Att förordningarna utfärdas i form av orders in council, d. v. s. av konungen i Privy Council är en tom form; Privy Council spelar ej den reellt rådgivande roll som t. ex. Conseil d'Etat i Frankrike.

² Jfr på denna punkt framför allt Carr, Delegated legislation och Fairlie, Administrative procedure in connection with statutory rules and orders in Great Britain; jfr även Emden, Principles, sid. 29 ff.; Ridges, Constitutional law of England, sid. 155 f.; Macassey, Law-making by government departments.

England. Det engelska parlamentet har obegränsad makt och kan genom lag meddela exekutiven vilka befogenheter som helst. Redan före världskriget och under normala förhållanden har förekommit, ehuru i enstaka och föga betydande fall, att exekutiva organ bemyndigats meddela lagändrande föreskrifter.¹

Någon befogenhet för domstolarna att underkasta parlamentslagar materiell prövning finnes, såsom redan av det sagda framgår, icke i England. Tidigare — ännu på 1600-talet — ansågo sig domstolarna kunna ogiltigförklara lagar, som stredo mot "the reason of the common law" eller avsågo att beröva kronan dess rättigheter. Ännu kommer, ehuru parlamentets supremati är erkänd, i engelsk domstolspraxis ofta den uppfattningen tillsynes, att vissa rättsregler äro omgivna med större helgd än vanliga lagar, och en påtaglig tendens finnes att tolka lagarna på sådant sätt, att icke de rättigheter, som anses särskilt värdefulla, såsom personlig frihet och äganderätt, trädas för nära; man kan häri spåra en relik av de principer, som lågo till grund för den förlorade prövningsrätten.² — Materiell prövningsrätt i avseende å förordningar äga samtliga domstolar; de kunna alltså ogiltigförklara förordningar, som äro "ultra vires", d. v. s. icke äro grundade på prerogativet (kronans icke på statutes beroende befogenheter) eller på av parlamentet beslutade lagar. Tidigare har denna prövningsrätt framstått som en väsentlig garanti mot konungamaktens anspråk.

I det normalt gällande förhållandet mellan representation och exekutiv, mellan lag och förordning, ha — bortsett från utvecklingen under och efter världskriget — vid vissa tillfällen på grund av extraordinära omständigheter förskjutningar inträtt. Så har under vissa tidigare krig, såsom det sjuåriga kriget och Napoleonskrigen, parlamentet genom lag utsträckt regeringens befogenheter utöver det vanliga måttet; dessa lagar ha dock ej inneburit några generella fullmakter utan tvärtom i detalj fixerat gränserna för kronans handlingsfrihet.³ Likaså har under krig förekommit, att kronan utfärdat förordningar i strid med gällande lag; i dessa fall ha sedermera indemnitetsbeslut fattats av parlamentet.⁴

¹ Carr, Delegated legislation, sid. 8 f.

² Jfr Keir and Lawson, Cases, sid. 1 ff., samt den följande redogörelsen för domstolspraxis i fråga om Defence of the Realm act.

³ För exempel se May, Constitutional history, sid. 131 ff.

⁴ Typiska exempel hos Anson, Law and custom of the constitution, sid.

Det bör ock erinras om att man i engelsk doktrin, med ledning av vissa domstolsutslag, tämligen allmänt utgått från att kronan, liksom andra myndigheter och även enskilda personer, i händelse av inre oroligheter eller invasion skulle äga befogenhet att vidtaga alla för ordningens upprätthållande nödvändiga åtgärder. Denna befogenhet, som stundom benämnes eller säges innebära "martial law", innefattar, har det framhållits, icke någon rätt att meddela allmänna föreskrifter, utan endast att vidtaga konkreta åtgärder. Då teorien, som av olika författare blivit föremål för stridiga, ofta tämligen diffusa utläggningar, icke har någon större betydelse för den följande framställningen, torde det ej finnas skäl att närmare ingå på densamma.¹

I fråga om förhållandet mellan lag och förordning innebära under och efter världskriget antagna lagar bestämda avsteg från sedan århundraden följd praxis. Genom den under världskriget antagna fullmaktslagen erhöll kronan en visserligen till tiden begränsad men till innehållet nära nog obegränsad förordningsrätt; för att finna ett motstycke till denna lag måste man gå tillbaka till "the Statute of Proclamations" av år 1539. Genom den kort efter kriget antagna emergency-lagen skapades en i princip permanent grundval för en betydande, ehuru av starka kontrollbestämmelser omgärdad nödförordningsrätt. De väsentliga förutsättningarna

344 f. Det synes vara vilseledande att här, såsom *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung*, sid. 28, tala om ett "med nödförordningarna på kontinenten analogt institut", eftersom vederbörande engelska förordningar, i motsats till t. ex. nödförordningarna i Preussen och Österrike, allmänt ansetts rättsstridiga.

¹ De utslag, från vilka doktrinen utgår, äro få och föga klara. Jfr den utförliga framställningen i *Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande*, sid. 192 ff.; *Dicey*, *Law of the constitution*, sid. 280 ff., 538 ff.; *Emden*, *Principles*, sid. 161 f.; *Thomas and Bellot*, *Leading cases*, sid. 128 ff.; *Hatschek*, *Das Staatsrecht*, sid. 94, 194; *Ridges*, *Constitutional law*, sid. 34 ff.; samt framför allt den kritiska framställningen hos *Keir and Lawson*, *Cases*, sid. 368 ff. Vissa förf., såsom *Dicey*, tillerkänna ifrågavarande befogenheter stor betydelse, andra åter, såsom *Keir and Lawson*, företräda en mera kritisk uppfattning. I varje fall är det obefogat, att, såsom *Herlitz*, *Om lagstiftning*, sid. 62, göra gällande, att enligt engelsk rätt "den allmänna nödrätten omfattar så att säga även kunglig lagstiftning i nödsituationer". — Även om proklamationen den 4 aug. 1914 avsåg att hävda en dylik uppfattning — vilket är högst tvivelaktigt — kan denna givetvis ej därför anses vara en i engelsk rätt fastslagen grund-sats; jfr det följande.

för denna märkliga utvidgning av regeringsmakten äro uppenbara. Dels har parlamentets ökade arbetsbörda medfört ett behov av att, särskilt under för statsmakten påfrestande perioder, överföra en del av den legislativa kompetensen till regeringen. Dels har den traditionella känsla av motsättning mellan parlament och krona, som under tidigare motsvarande perioder, även efter parlamentarismens genombrott, fortlevat, försvagats eller försvunnit; det har blivit en naturlig sak för parlamentet att under vissa omständigheter frivilligt överlämna en del av sin makt till sina i regeringen insatta förtroendemän.

Omedelbart innan krigsutbrottet, den 4 augusti 1914, utfärdade konungen en proklamation av följande lydelse:¹

"Whereas by the law of Our Realm it is Our undoubted prerogative and the duty of all Our loyal subjects acting in Our behalf in times of imminent national danger to take all such measures as may be necessary for securing the public safety and the defence of Our Realm:

And whereas the present state of public affairs in Europe is such as to constitute an imminent national danger:

Now, therefore, We strictly command and enjoin Our subjects to obey and conform to all instructions and regulations which may be issued by Us or Our Admiralty or Army Council, or any officer of Our Navy or Army, or any other person acting in Our behalf for securing the objects aforesaid, and not to hinder or obstruct, but to afford all assistance in their power to any person acting in accordance with any such instructions or regulations or otherwise in the execution of any measures duly taken for securing those objects."

Det har av vissa författare — ehuru, såvitt bekant, inga engelska — gjorts gällande, att denna proklamation skulle ha avsett att hävda, att det kungliga prerogativet under krig ägde en utomordentligt vid omfattning; genom proklamationen skulle konungen ha gjort anspråk på rätt att vidtaga alla "för bevarande av den allmänna säkerheten och rikets försvar" nödvändiga åtgärder, även att besluta lagändrande förordningar, nödförordningar.² En

¹ *Manual of Emergency Legislation 1914*, sid. 145.

² Jfr *Esmein*, *Droit constitutionnel*, sid. 91; *Fairlie*, *British war administration*, sid. 121; *Jèze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 17 f. I engelsk litteratur synes denna fråga knappast ha uppmärksamats; kanske har man icke ens tänkt sig möjligheten av en sådan tolkning av proklamationen som den här refererade. Jfr dock uttalandena hos *Marriott*, *The mechanism of the modern state*, sid. 270 samt *Baty and Morgan*, *War*, sid. 7 ff.

bokstavlig tolkning av proklamationen kan möjligen anses lämna stöd åt en dylik uppfattning. Till synes avgörande skäl tala dock mot densamma. Man får icke utan de mest tvingande skäl förutsätta, att en engelsk regering gjort sig skyldig till en med hänsyn till den författningpolitiska utvecklingen så påtaglig absurditet som att hävda en generell nödförordningsrätt för kronan. Att detta icke varit avsikten, synes också framgå av andra omständigheter. Sålunda meddelades redan den 2 augusti genom proklamation bestämmelser om moratorium, men denna proklamation framlades redan påföljande dag för parlamentet och konfirmerades av detta;¹ om regeringen ansett sig äga generell nödförordningsrätt, hade den i detta fall icke bort hava anledning att anhålla om parlamentets godkännande. I senare debatter om de olika Defence of the Realm acts fälldes från regeringshåll intet yttrande, som tyder på att proklamationen av den 4 augusti avsett att hävda någon mera betydande befogenhet för exekutiven; det skulle för övrigt ha varit meningslöst att, såsom regeringen den 7 augusti gjorde, anhålla om en jämförelsevis begränsad parlamentarisk fullmakt, därest man redan ansett sig äga en obegränsad nödförordningsrätt.

I själva verket synes den refererade tolkningen icke heller berättigad, även om man blott utgår från proklamationens ordalydelse. Det står visserligen i denna, att det är konungens obestridda prerogativ att vidtaga alla åtgärder för angivna syften, men det står också, att det är alla lojala medborgares plikt att vidtaga motsvarande åtgärder. Då det "kungliga prerogativet" på detta sätt likställes med "alla lojala medborgares plikt", synes det tämligen uppenbart, att det här icke kan vara fråga om så utomordentliga befogenheter, som man påstått. Det bör också betonas, att det i den första, grundläggande delen av proklamationen endast talas om åtgärder, "measures", icke om förordningar; i sista momentet användes däremot uttrycket "instructions and regulations", men att här ej kan avses några egentliga nödförordningar, framgår av att dylika "instructions and regulations" förutsättes kunna utfärdas av bl. a. "any officer of our navy or army, or any other person acting in our behalf..."

¹ *Manual of emergency legislation 1914*, sid. 238 f., 5.

Vad proklamationen egentligen avsåg, synes i hög grad tvivelaktigt. Möjligen har man blott velat rikta en allmän vädjan till medborgarna att medverka till uppnående av angivna syften och att lojalt ställa sig av myndigheterna inom dessas genom lag eller praxis fastställda kompetensområde meddelade bestämmelser till efterrättelse, möjligen har ock begreppet "martial law" påverkat proklamationens upphovsmän. Denna fråga är av mindre intresse; huvudsaken är att fastslå, att det icke finnes anledning att i proklamationen se ett uttryck för anspråk på exekutiv nödförordningsrätt.

Detta om proklamationens syfte.¹ Att proklamationen, därest den haft det av vissa författare påstådda syftet, icke varit ett uttryck för gällande engelsk rätt, framgår av den i det följande givna redogörelsen för domstolarnas ståndpunkt. Det är i allt väsentligt på fullmaktslagstiftningen, icke på någon i det kungliga prerogativet innefattad nödförordningsrätt, som den engelska regeringens förordningsmakt under världskriget varit grundad.

Redan genom lagar den 5, 6 och 7 augusti erhöll konungen, respektive vissa ministrar, särskilda befogenheter på olika områden i anledning av kriget.² Den 7 augusti framlades ett lagförslag av större räckvidd, vilket den 8 augusti antogs av parlamentet. Ifrågavarande lag (Defence of the Realm act 1) brukar anses som den första fullmaktslagen; enligt rubriken var den "an act to confer on his Majesty in Council power to make regulations during the present war for the Defence of the Realm".³ Denna lag underkastades den 28 augusti några mindre viktiga ändringar (Defence of the Realm act 2).⁴ Sedermera, den 16 november, framlades förslag till en ny lag, som skulle ersätta lagarna av den 8 och 28 augusti och därjämte innehöll en rad nya bestämmelser. Den 27 november blev denna lag, "an act to consolidate and amend the Defence of the Realm acts", antagen, och den har sedan, med några

¹ Inga förordningar, överhuvud inga beslut ha meddelats under återopande av proklamationen; även detta talar för den här givna tolkningen.

² *Manual of emergency legislation 1914*, sid. 6 ff.

³ *Public general acts 1914*, sid. 80.

⁴ *Public general acts 1914*, sid. 378.

i detta sammanhang oväsentliga ändringar, förblivit gällande under hela kriget.¹

Lagen den 8 augusti var, med de den 28 i samma månad vidtagna ändringarna, i huvudsak av följande lydelse:

"His Majesty in Council has power during the continuance of the present war to issue regulations as to the powers and duties of the Admiralty and Army Council, and of the members of His Majesty's forces, and other persons acting in His behalf, for securing the public safety and the defence of the realm; and may, by such regulations, authorise the trial by courts martial and punishment of persons contravening any of the provisions of such regulations designed —

- (a) to prevent persons communicating with the enemy or obtaining information for that purpose or any purpose calculated to jeopardise the success of the operations of any of His Majesty's forces or to assist the enemy or to prevent the spread of reports likely to cause disaffection or alarm; or
- (b) to secure the safety of any means of communication, or of railways, docks or harbours or of any area which may be proclaimed by the Admiralty or Army Council to be an area which it is necessary to safeguard in the interests of the training or concentration of any of His Majesty's forces;

in like manner as if such persons were subject to military law and had on active service committed an offence under section five of the Army Act and may by such regulations also provide for the suspension of any restrictions on the acquisition or user of land, or the exercise of the power of making byelaws, or any other power under the Defence Acts, 1842 to 1875, or the Military Lands Acts, 1891 to 1903."

Vilka befogenheter erhöill regeringen genom denna lag? Innan vi ingå på tolkningen av lagen må det framhållas, att den ytterst korta debatten i underhuset, varvid ingen opposition yppades, ger vid handen, att man ansåg lagen vara av mycket begränsad betydelse.² Inrikesministern, som motiverade förslaget, yttrade endast, att regeringen ansåg sig behöva särskilda maktmedel mot personer, som sökte kommunicera med fienden eller hjälpa denne genom att förstöra kommunikationsmedel o. dyl.; framför allt vore en mera summarisk rättegångsprocedur påkallad. Ingen antydan

¹ *Public general acts* 1914—15, sid. 21 ff.; jfr beträffande ändringarna *Manual of emergency legislation*, sept. 1919, sid. 1 ff.

² *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 65, sp. 2191 ff.; i överhuset förekom alls ingen debatt (*Parl. deb.* 1914, Lords, vol. 17, sp. 477).

gjordes om att mera generella befogenheter för regeringen vore åsyftade. Då den 28 augusti vissa tillägg gjordes till den första lagen (bl. a. i mom. a om rätt för regeringen "to prevent the spread of reports likely to cause disaffection or alarm") synes man också ha utgått från att lagen vore av ringa räckvidd.¹ Dessa förhållanden stödja onekligen den mera restriktiva tolkning av lagen, som strax skall refereras.

Två i grunden skilda uppfattningar rörande lagens innebörd ha framträtt. De kunna i korthet karakteriseras på så sätt, att enligt den ena den första punkten i lagen (före det första semikolon) är den främst betydelsefulla, under det att enligt den andra det är lagens följande punkter, som konstituera någon verklig rättsförändring. Den mera extensiva tolkningen, som dock aldrig klart preciserats, synes innebära, att enligt lagens första ordkonungen skulle kunna dels själv besluta förordningar, dels uppdraga åt underordnade myndigheter att meddela föreskrifter, "for securing the public safety and the Defence of the Realm"; härigenom skulle alltså en generalfullmakt vara given.² Momenten (a) och (b) i lagen skulle i själva verket innebära inskränkningar i denna fullmakt, ty enligt dessa skulle endast i vissa angivna fall dom genom krigsrätt och enligt krigslagarna kunna fällas vid överträdelse av förordningarna.

Enligt den andra, mera restriktiva uppfattningen, som synes vara den starkast grundade, föreligger enligt lagens första punkt icke någon utsträckning av konungens befogenheter, framför allt stadgas icke någon allmän nödförordningskompetens.³ Enligt la-

¹ *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 66, sp. 26, 87 ff.; Lords, vol. 17, sp. 541.

² Jfr de dock icke alltid bestämda och entydiga uttalandena hos *Jéze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 22; *Signorel*, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre*, 1921, sid. 142; *Anson*, *Law and custom of the constitution*, sid. 345; *Fairlie*, *British war administration*, sid. 122 f: För uppkomsten av ifrågavarande uppfattning torde även lagens rubrik — "an act to confer... power to make regulations for the Defence of the Realm" — ha varit av viss betydelse.

³ Denna uppfattning företrädes, på delvis andra grunder än de här angivna, av *Baty and Morgan*, *War*, sid. 75. Här anföres bl. a. såsom stöd för förf:s ståndpunkt, att det i första punkten står, att "His Majesty has power" och alltså enligt förf:s mening förutsattes, att vederbörande befogenheter redan finnas. Detta påpekande kan dock icke, såsom förf. synes mena, användas som bevis för att lagen tillägger konungen endast mycket begränsade befogenheter; det är tolkningen av själva kompetensbestämmelserna, som måste vara

gens ordalydelse har konungen icke befogenhet att utfärda förordningar "for securing the public safety and the defence of the realm", han har blott rätt att förordna "as to the powers and duties of the Admiralty and Army council" osv. med avseende å det angivna syftet. Lagens stadgande på denna punkt är alltså ungefär lika intetsägande som proklamationen av den 4 augusti. Härtill kommer, att lagen i följande delar icke bemyndigar konungen att fastställa straff (det står "authorise the trial by courts martial and punishment") annat än i där angivna punkter; vilken mening har en allmän förordningsrätt, om ej överträdelser av förordningarna kunna straffas? Endast om lagen fattas på detta sätt, ingå de i följande punkter givna specialbestämmelserna naturligt i sammanhanget; det är dessa punkter, som innefatta en utvidgning av konungens kompetens.

En mera ingående diskussion av lagens stadganden, som uppenbarligen äro oklara och väl kunna ge utrymme åt skilda tolkningar, lär ej vara påkallad, då augustilagarna inom kort tid blevo ersatta av klarare bestämmelser. Någon auktoritativ tolkning genom domstol av den första Defence of the Realm act har icke givits. Med stöd av lagen utfärdades visserligen ett stort antal föreskrifter, men det kan diskuteras, huruvida dessa äro förenliga med den mera restriktiva tolkningen av lagen eller i vissa fall böra anses utgå från en vidare tolkning; något hävdande av en allmän nödförordningsrätt kunna dessa förordningar i varje fall icke sägas giva vid handen.¹

Lagen av den 27 november 1914, Defence of the Realm consolidation act, var i här väsentliga punkter av följande lydelse:

"His Majesty in Council has power during the continuance of the present war to issue regulations for securing the public safety and the defence of the realm, and as to the powers and duties for that purpose of the Admiralty and Army Council and of the members of His Majesty's

avgörande. — Att för övrigt uttrycket "has power" icke behöver ha den betydelse, som förf. antar, synes framgå av att det användes även i lagen 27 nov. 1914; jfr denna lag. — Jfr även *Thomas and Bellot*, Leading cases, sid. 104 f., som i huvudsak företräder samma mening.

¹ *Manual of emergency legislation 1914*, sid. 409 ff. — *Baty and Morgan*, War, sid. 76 ff. anser från angivna utgångspunkter vissa förordningar vara olagliga.

forces and other persons acting in his behalf; and may by such regulations authorise the trial by courts-martial, or in the case of minor offences by courts of summary jurisdiction, and punishment of persons committing offences against the regulations and in particular against any of the provisions of such regulations designed —

- (a) to prevent persons communicating with the enemy or obtaining information for that purpose or any purpose calculated to jeopardise the success of the operations of any of His Majesty's forces or the forces of his allies or to assist the enemy; or
- (b) to secure the safety of His Majesty's forces and ships and the safety of any means of communication and of railways, ports, and harbours; or
- (c) to prevent the spread of false reports or reports likely to cause disaffection to His Majesty or to interfere with the success of His Majesty's forces by land or sea or to prejudice His Majesty's relations with foreign powers; or
- (d) to secure the navigation of vessels in accordance with directions given by or under the authority of the Admiralty; or
- (e) otherwise to prevent assistance being given to the enemy or the successful prosecution of the war being endangered.

For the purpose of the trial of a person for an offence under the regulations by court-martial and the punishment thereof, the person may be proceeded against and dealt with as if he were a person subject to military law and had on active service committed an offence under section five of the Army Act:

Provided that where it is proved that the offence is committed with the intention of assisting the enemy a person convicted of such an offence by a court-martial shall be liable to suffer death.

For the purpose of the trial of a person for an offence under the regulations by a court of summary jurisdiction and the punishment thereof, the offence shall be deemed to have been committed either at the place in which the same actually was committed or in any place in which the offender may be, and the maximum penalty which may be inflicted shall be imprisonment with or without hard labour for a term of six months or a fine of one hundred pounds, or both such imprisonment and fine . . ."

Under debatterna rörande denna lag, som voro korta, ehuru utförligare än augustidebatterna, utgick man på alla håll från den restriktiva tolkningen av den tidigare lagstiftningen. Och, vad som är egendomligare, man utgick i regel från att den nya lagen endast innebar en obetydlig utvidgning av regeringens befogenhet.¹

¹ *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 68, sp. 909 ff., 1264 ff.; Lords, vol. 18, sp. 204 ff.

Från regeringshåll framhölls, att ett nytt lagförslag framlagts huvudsakligen för att möjliggöra ökad användning av krigsrättsproceduren och för att utsträcka regeringens förordningsmakt i ett par mindre viktiga punkter. Sålunda yttrade lordkanslern om lagens innebörd: "This is a bill, founded upon our experience since the war, which proposes to extend somewhat the powers which the Defence of the Realm acts confer for making regulations, so as to enable certain evils to be reached which are not adequately reached under the present system."¹ Än tydligare uttryckte sig inrikesministern i underhuset. "The amendments contained in this bill apart from the mere consolidation of the two proceeding acts, are fourfold. In the first place, the bill authorises the trial by court-martial of all offences, and in minor offences it authorises the trial by a court of summary jurisdiction. Next, the power of making regulations is expressly extended to the regulation of the navigation and pilotage of vessels... One other point... It is proposed to extend the punishment of death..."² Dessa yttranden synas ådagalägga, att det från regeringshåll förutsattes, att enligt augustilagen någon allmän nödförordningsrätt ej var stadgad samt att den nya lagen endast utvidgade senare delen av augustilagen genom att till denna lägga ytterligare några moment. Såsom det väsentliga i den nya lagen uppfattades alltså avdelningen efter det första semikolon, med punkterna (a) till (e). Samma inställning kom tillsynes hos nästan alla uppträdande talare; man diskuterade vissa detaljer i de nya momenten utan att ens ifrågasätta, att lagen skulle innehålla en allmän nödförordningsrätt.³

Endast i ett par korta repliker i underhuset tangerades den nya lagens verkliga innebörd, utan att dock något egentligt försök att klarlägga denna gjordes.⁴ En ledamot föreslog, att till de med bokstäver betecknade momenten skulle fogas ett nytt av följande

¹ *Parl. deb.* 1914, Lords, vol. 18, sp. 204.

² *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 68, sp. 917 (Mc Kenna).

³ Jfr t. ex. *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 68, sp. 909 (lord Robert Cecil: "This is a bill which, as I understand it, is for the consolidation and re-enactment of two acts which were passed in august or september. There are one or two amendments, but I do not know that they are really of very grand importance; they are mainly a matter of machinery"), sp. 918 (Bonar Law).

⁴ Jfr för det följande *Parl. deb.* 1914, Commons, vol. 68, sp. 1268 (Butcher), 1271 (Mc Kenna), 1272 (lord Robert Cecil), 1273 (Booth).

innehåll: "to secure the free enlistment of all British subjects willing and anxious to serve in His Majesty's forces". Med anledning av detta förslag hänvisade inrikesministern till lagens första punkt, med dess stadgande om konungens befogenhet att "issue regulations for securing the public safety and the Defence of the Realm" och yttrade vidare: "I cannot imagine any action that would be more appropriate to the Defence of the Realm than to secure the free enlistment of British subjects... We have construed the powers of the bill as enabling us to do the very thing in respect of which the hon. and learned gentlemen asks for precise words to be inserted... I should deprecate inserting special words in the bill which might have the effect of appearing to limit the general powers which are conferred upon the government by these larger and more general words at the opening of the clause." Här antydes alltså, i föga god överensstämmelse med ministerns förut citerade tidigare yttrande, att första punkten i lagen skulle innefatta en mera generell nödförordningsrätt. Efter ministerns uttalande framhöll två talare i korthet att, om det sagda vore riktigt, det vore mest konsekvent att stryka alla de med bokstäver betecknade momenten, ty dessa vore då fullkomligt obehövlige. Egendomligt nog diskuterades emellertid icke denna fråga mera grundligt, man övergick till debatt av olika detaljer i lagen.

Med tanke på den utomordentliga räckvidd, som sedermera i enlighet med en till synes riktig tolkning tillagts ifrågavarande lag, framstå parlamentsdebatterna rörande densamma, särskilt den refererade motiveringen från regeringshåll, såsom verkligt förblifvande. Man får det intrycket, att varken inom regering eller representation någon genomtänkt uppfattning rörande lagens innebörd förelåg; allt verkar oklarhet och improvisation. Visserligen har även i andra stater, såsom t. ex. i Schweiz, förekommit, att fullmaktsbeslut fattats utan ingående överläggning och utan att man synes ha gjort sig reda för beslutets innebörd eller annat dess framtida betydelse. Men endast i England har regeringen begärt och parlamentet meddelat en nära nog obegränsad fullmakt så att säga i rent missförstånd, hela fullmaktsregimen synes, liksom enligt Seeley det engelska imperiet, ha tillkommit "in a fit of absence of mind".

Att lagen den 27 november, som i det följande betecknas som

Defence of the Realm act,¹ innebar en verklig generalfullmakt, har auktoritativt fastslagits; vi återkomma härtill i redogörelsen för domstolspraxis.² I detta sammanhang må framför allt betonas, att lagens ordalydelse knappast synes lämna något tvivel öppet på denna punkt. De tvetydigheter, som förefunnos i augustilagen, ha nu försvunnit, även om bristfälligheterna i lagens formulering äro påfallande. I lagens första punkt stadgas, att konungen har befogenhet att under kriget genom "orders in council" "issue regulations for securing the public safety and the Defence of the Realm". Under det att i augustilagen endast talades om konungens befogenhet att reglera de underordnade myndigheternas rättigheter och plikter är nu klart utsagt, att konungen kan meddela föreskrifter för tryggande av den allmänna säkerheten och rikets försvar; genom en obetydlig ändring i uttryckssättet har en klar bestämmelse om nödförordningsrätt uppkommit. I det följande stadgas särskilt om konungens rätt att förordna "as to the powers and duties for that purpose of the Admiralty and Army council" etc.; denna bestämmelse, som upptagits ur augustilagen, är, med tanke på den generella avfattningen av de första raderna i lagen, uppenbart meningslös.

Beträffande omfattningen av den kungliga förordningsrätten givas i det följande inga inskränkande bestämmelser av större betydelse. Att konungen kan bestämma straff för överträdelser av förordningarna och att härvid rättegång inför krigsrätt eller annat summariskt processförfarande kan användas är uttryckligen stad-

¹ I engelsk litteratur kallas fullmaktslagstiftningen (efter begynnelsebokstäverna i orden Defence of Realm act) allmänt för Dora; detta ord begagnas också såsom inbegripande alla under kriget utfärdade, sedermera i stor utsträckning bibehållna specialbestämmelser rörande inskränkningar i den personliga friheten o. s. v.

² Jfr *Baty and Morgan*, War, sid. 102 ff. — *Marriott*, The mechanism of the modern state, sid. 270, antyder, att novemberlagens formulering vore sådan, att i densamma uppräknade befogenheter enligt lagstiftarens mening fölle inom konungens prerogativ. Han framhåller som skäl härför, att det står att konungen "has power . . .". I augustilagen skulle däremot en fullmakt vara avsedd, ty denna lag går enligt rubriken ut på att "confer power" . . . Frånsett ståndpunktens allmänna orimlighet må det framhållas, att augusti- och novemberlagarnas *ingresser* på denna punkt ha samma formulering ("has power") och att novemberlagens rubrik var "an act to consolidate and amend the Defence of the Realm acts" . . .

gat; konungen "may by such regulations authorise the trial... and punishment of persons committing offences against the regulations". I synnerhet ("in particular") heter det vidare, kan konungen meddela dylika straff- och processbestämmelser beträffande överträdelser av sådana regler i förordningarna, som hava vissa i punkterna (a) till (e) angivna syften. Denna del av lagen är tydligen ytterst oformligt avfattad; sedan en generell rätt att meddela särskilda straff- och processbestämmelser stadgats, uppräknas en rad specialområden såsom föremål för denna rätt. Denna uppräkning kan ur tolkningssynpunkt icke gärna fattas annat än som en illustration till den förut givna allmänna regeln; den torde emellertid, såsom parlamentsdebatterna giva vid handen, ha sin grund i oklarhet beträffande lagens syfte.

De enda sakliga begränsningarna av nödförordningsrätten (bortsett från den allmänna bestämningen av förordningarnas syfte) givas i de sista momenten av lagen. I dessa stadgas, att i regel krigslagarna skola komma till användning vid rättegång inför krigsrätt, samt bestämmes om vissa maximistraff, då överträdelser av förordningarna skola beivras inför "courts of summary jurisdiction".

I det följande skall genom en undersökning av domstolspraxis fullmaktslagens innebörd och statsrättsliga ställning närmare belysas.¹

Frågan om innebörden av kronans prerogativ under krigstid och om prerogativets förhållande till fullmaktslagen har vid flera tillfällen varit föremål för domstols bedömande.

¹ Det kan i detta sammanhang nämnas, att lagar, som i huvudsak voro av samma innehåll som Defence of the Realm act, under kriget beslötos i de olika dominions; jfr *d'Egville*, *The empire and the war*, sid. 37 (Canada), 51 f. (Australien), 81 (New Zealand), 93 ff. (Sydafrika), 98 (New Foundland) samt, beträffande Australien, *Menzies*, "*The rule of law*" during the war, sid. 19 ff. Så t. ex. stadgas i den australiska War precautions act av 29 okt. 1914 (med 30 april och 13 sept. 1915 vidtagna ändringar): "*The Governor-General may make regulations for securing the public safety and the Defence of the Commonwealth, and for conferring such powers and imposing such duties as he thinks fit, for securing the public safety and the defence of the Commonwealth, upon the Minister and upon the Naval Board... and in particular with a view to prevent persons communicating with the enemy*" etc. (*Commonwealth acts*, vol. XIII, sid. 332 ff.).

Till en början må framhållas, att i några domstolsutslag gjorts gällande, att under krigstid kronans befogenheter i viss mån utvidgas. Frågan kom första gången före i ett mål år 1915, med anledning därav, att militära myndigheter tagit i besittning viss privategendom.¹ I rättegången, som gällde frågan om kronans ersättningsskyldighet, gjorde kronan gällande, att åtgärden vidtagits med stöd av det kungliga prerogativet och att ersättning ej behövde betalas; häremot invändes, att särskild lag funnes om expropriation för militära ändamål och att denna, som stadgade om ersättning, i detta fall tillämpats. Att under vissa förhållanden kronan i kraft av prerogativet utan ersättningsskyldighet kunde expropriera egendom, erkändes av båda parterna; den egentliga tvistefrågan var, huruvida denna befogenhet alltid föreläge under krig eller om härför invasion eller i varje fall hot om invasion erfordrades.² Domaren i första instans kom till resultatet, att prerogativet vore tillämpligt och yttrade i utslaget bland annat, att konungen "by virtue of his war prerogative, through his representatives, was under the existing circumstances entitled to take possession of the land and premises in question... without making compensation". Till denna uppfattning anslöt sig även domstolen i andra instans. Målet appellerades sedermera till lordernas hus, men förlikning ingicks, innan utslag fallit.

Enligt nämnda utslag skulle sålunda det kungliga prerogativet vid krigstillstånd innefatta befogenhet att vidtaga vissa extraordinära åtgärder, prerogativet skulle — vid sidan av fullmaktslagen — giva exekutiven rätt att fatta under fredstid icke tillåtna beslut; huru långt prerogativet sträcker sig, är icke klart angivet i utslaget, ej heller beröres närmare förhållandet mellan prerogativet och fullmaktslagen. Det är emellertid att märka, att det

¹ *The matter of a petition of right (Law reports, King's Bench division 1915, vol. 3 sid. 649 ff.).* Se även *Tudsbury, Prerogative in time of war, sid. 384 ff.*

² På denna punkt utgick diskussionen i viss mån från ett rättsfall av 1606. *The case of the King's prerogative in saltpetre (Bicknell, Cases, sid. 76).* I utslaget i detta mål hade bl. a. förklarats, att "when enemies come against the realm to the sea-coast, it is lawful to come upon my land adjoining to the same coast, to make trenches or bulwarks for the defence of the realm". Innebar uttrycket "enemies come against the realm to the sea-coast" fordran på invasion, hot om invasion eller blott och bart krigstillstånd?

här endast är fråga om konkreta åtgärder, icke om allmänna föreskrifter — en åtskillnad, som i engelsk doktrin tillmättes stor betydelse.¹

Den i utslaget hävdade uppfattningen måste likväl anses ha blivit underkänd i av högsta domstolen, lordernas hus, senare avkunnade utslag. I dessa förnekas visserligen ej, att det kungliga prerogativet under krig får ett utvidgat innehåll, men det fastslås, att om kronans vederbörande befogenheter regleras genom lag, endast lagen, icke prerogativet, kan tillämpas. Särskilt må nämnas ett 1920 av överhuset handlagt mål av ungefär samma innebörd som det förut refererade.² Frågan var om ett av en administrativ myndighet förordnat besittningstagande av en byggnad hade skett med stöd av det kungliga prerogativet eller enligt en före kriget antagen, likaledes på fallet tillämplig expropriationslag. I överhusets utslag förklarades det senare vara fallet och samtliga domare gävo uttryck åt en uppfattning, som av en ledamot av domstolen uttrycktes på följande sätt: "In as much as the Crown is a party to every act of parliament, it is logical enough to consider that when the act deals with something which before could be effected by the prerogative and especially empowers the crown to do that same thing, but subject to conditions, the crown assents to that, and by that assent to the prerogative being curtailed. When powers covered by statute are exercised by the crown, it must be presumed that they are exercised under the statute and therefore subject to the equitable provision for compensation which is to be found in it." Exakt samma argumentation är tydligen tillämplig även på förhållandet mellan prerogativet och fullmaktslagen. Slutsatsen blir då, att eftersom konungens befogenheter under kriget reglerats i nämnda lag, endast lagen blir tillämplig; de särskilda befogenheter, som konungen i kraft av sitt prerogativ eventuellt skulle ägt under kriget, därest fullmaktslagen icke antagits, bortfalla, eller bliva i varje fall under lagens giltighetstid utan betydelse.

Det står sålunda fast, att konungens extraordinarie befogenheter under kriget uteslutande voro grundade på fullmaktslagen —

¹ Huruvida denna åtskillnad är logiskt hållbar, kunna vi här bortse från.

² *The Attorney General v. De Keyser's Royal Hotel* (Law reports, Appeal cases 1920, sid. 508 ff.).

eller på andra lagar — icke på prerogativet. Det bör tilläggas, att det i flera domslut betonats, att, oberoende härav, prerogativet aldrig kan innefatta befogenhet att utfärda lagändrande förordningar eller över huvud allmänna föreskrifter. Sålunda uttalade högsta domstolen i ett mål rörande giltigheten av en under kriget utfärdad förordning:¹ "the idea that the King in Council, or indeed any branch of the Executive, has power to prescribe or alter the law to be administrated by Courts of law in this country is out of harmony with the principles of our constitution. It is true that, under a number of modern statutes, various branches of the Executive have power to make rules having the force of statutes, but all such rules derive their validity from the statute which creates the power, and not from the executive body by which they are made." I ett annat mål yttrades (the Att. Gen. v. De Keyser's Royal Hotel) än mera allmänt, att "there is no prerogative to make regulations".²

Det sagda visar, att man vid en undersökning av nödförordningsrätten under kriget helt kan bortse från frågan om det kungliga prerogativets omfattning. Det är uteslutande fullmaktslagen, som utgör stöd för förordningsrätten och det är alltså tolkningen av denna, som blir avgörande för förordningarnas bedömande. Därmed är också klart, att i princip sådana förordningar, som falla utom fullmaktens ram, kunna av domstolarna ogiltigförklaras.

¹ *The Zamora* (Law reports, Appeal cases 1916, vol. II, part V, sid. 90). Det har sagts att i detta fall "the Executive definitely claimed legislative power" (*Emden*, Principles, sid. 143); frågan var om kronan, med stöd vare sig av 1894 års naval prize act, eller prerogativet, skulle äga befogenhet att meddela regler för prisdömstolarnas rättskipning.

² *Rex v. Halliday*, Zadig-målet (Law reports, Appeal cases 1917, part III, sid. 260 ff.). Lord Shaw, som i huvudfrågan, såsom i det följande skall beröras, dissenterade, men som i denna punkt förklarade sig vara enig med majoriteten, yttrade bl. a. följande (sid. 286): "The power to issue regulations for the public safety and for the defence of the realm is vested by the Act in His Majesty in Council. In the course of the discussion this was incidentally alluded to in connection with the Royal prerogative. My Lords, it has nothing to do with the Royal prerogative. If once again, and ever so slightly, that prerogative gets into association with executive acts done apart from clear parliamentary authority, it will be an evil day: that way lies revolution. Do not let the thing which has been done — in my opinion a violent thing — be associated for one moment with or at any point be said to be supported by Royal prerogative. Its validity depends upon the Act of Parliament alone". Jfr även Lord Dunedins yttrande (sid. 270).

Den grundläggande tolkningen av fullmaktslagen föreligger i det s. k. Zadig-målet (Rex v. Halliday) av år 1917. Genom en förordning av den 10 juni 1915 bestämdes, att inrikesministern, om han med hänsyn till "the public safety or the defence of the realm" så funne lämpligt, kunde låta internera personer "of hostile origin or associations". På detta sätt internerade personer skulle behandlas som krigsfångar. En med stöd av förordningen internerad tyskfödd engelsk medborgare drog frågan om förordningens giltighet inför domstol. Hans talan avvisades emellertid i alla instanser; det ansågs otvivelaktigt, att förordningen fölle inom fullmaktens ram. I alla instanser tolkades fullmakten på i det föregående angivet sätt. Så uttalades i de lägre instanserna, att fullmaktslagen måste tolkas som om den slutat med orden "for securing the public safety and the Defence of Realm"; de i fortsättningen av lagen givna bestämmelserna innebure endast exemplifikationer och finge icke fattas såsom medförande någon begränsning av fullmakten. Det framhölls också, att fullmakten icke kunde ha givits en mera vittomfattande karaktär. Samma uppfattning kan tydligt utläsas ur de uttalanden, som de fyra till majoriteten hörande domarna inom överhuset gjorde i detta mål. Endast tids- och syftesbestämningarna nämndes såsom begränsningar, i övrigt utgick man uppenbarligen från fullmaktens alltomfattande karaktär.¹

Genom detta domslut, som blev grundläggande för senare praxis, blev fastställt, att i princip konungen ägde befogenhet att under kriget utfärda förordningar inom alla rättsområden "for securing the public safety and the Defence of the Realm". Endast

¹ En av domarna (Lord Wrenbury, sid. 306), gjorde härvid en jämförelse mellan augusti- och novemberlagarna, som även med hänsyn till tolkningen av den förra är av intresse. Han yttrade, att den förstnämnda lagen "did not commence, as does the Act now in force, with the dominant words giving authority to issue regulations for securing the public safety and the defence of the realm. It commenced by authorizing regulations as to the powers and duties (of defined bodies and persons) for securing the public safety and the defence of the realm. Upon the latter words a contention might have been open that the authority was only to make regulations controlling existing powers and duties. That contention is not open upon the words of the present Act. There is a plain authority to issue regulations for a purpose. Those are the initial and dominating words".

i två avseenden föreligga inskränkningar i förordningsrätten. Dels i avseende å tiden; att domstolarna ägde prövningsrätt på denna punkt, att de alltså kunde ogiltigförklara eventuellt efter krigets slut utfärdade förordningar, har såsom en självklar sak vid olika tillfällen (även i Zadig-målet) uttalats. Dels i avseende å syftet; förordningarna skola meddelas för det angivna ändamålet. Kan då den vaga bestämmelsen om förordningarnas syfte läggas till grund för judiciell prövning? I Zadig-målet blev denna fråga icke mera ingående diskuterad. Flera av domstolsmajoritetens ledamöter antydde dock, att möjlighet till prövning även på denna punkt föreläge. Sålunda yttrade en domare, efter att ha erinrat om att avsikten med varje fullmaktsförordning måste vara att skydda den allmänna säkerheten och rikets försvar: "It by no means follows, however, that if on the face of a regulation it enjoined or required something to be done which would not in any reasonable way aid in securing the public safety and the defence of the realm it would not be ultra vires and void".¹ Den i huvudfrågan dissentierande domaren framhöll häremot, att, även om en begränsning av fullmakten i detta avseende föreläge, det knappast vore möjligt för domstolarna att effektuera densamma.² Senare domslut ha emellertid klargjort, att syftesbestämningen i fullmakten verkligen lämnar möjlighet till judiciell prövning; i vissa fall, till vilka vi strax återkomma, ha förordningar förklarats ogiltiga under hänvisning till denna bestämmelse.

Vad principerna för denna prövning beträffar, må framhållas, att prövningen principiellt icke kan gälla, om vederbörande förordning verkligen varit behöflig eller nödvändig med hänsyn till det angivna syftet. Frånsett att en dylik prövning uppenbarligen

¹ *Rex v. Halliday*, sid. 272 f. (lord Atkinson).

² *Rex v. Halliday*, sid. 287 f. (lord Shaw). Shaw yttrade bl. a. att förordningarna "can only be issued for the public safety and for the defence of the realm — a limitation of purpose. But who is to judge of that purpose? As to what acts of State are promotive or regardful of that purpose can a Court of law arrest the hand of a responsible Executive? Extreme cases may be figured in which personal caprice and not public considerations might be imagined, but in everything, from the lighting of a room to the devastation of a province, no Court of law could dare to set up its judgement on the merits of an issue — a public and political issue — of safety or defence. So that this limitation, as a legal limitation, is illusory".

av praktiska skäl svårligen kan verkställas, ger lagens formulering vid handen, att det endast är avsikt att nå det bestämda syftet, som måste vara för handen vid en förordnings utfärdande. I princip gäller prövningen alltså frågan, om avsikt att nå det angivna syftet förelegat. Självfallet är, att den prövning, som sålunda kan föranstaltas, i realiteten kommer att ingå på frågan om vederbörande besluts behövlighet, men den skiljer sig från en sådan prövning, som principiellt avser denna fråga, därigenom, att en utomordentligt stark presumtion till exekutivens förmån föreligger; för ogiltigförklaring fordras, att beslutet skall vara av sådan art, att det icke rimligen kunnat tillgodose det stadgade syftet och att följaktligen någon avsikt att göra detta icke kan antagas ha förelegat.¹

Under tiden 1914—1918, de egentliga krigsåren, förekom ej, att någon förordning ogiltigförklarades såsom fallande utanför fullmaktens ram. Sedermera ha emellertid i några fall ogiltigförklaring ägt rum under hänvisning till att vederbörande bestämmelser icke rimligen kunde anses tillgodose det i fullmakten stadgade syftet. Då t. ex. i en förordning stadgats, att personer, ssyselsatta med tillverkning av krigsförnödenheter, icke finge uppsägas eller vråkas från sina bostäder och att inga åtgärder, icke ens anhängiggörande av rättegång, finge vidtagas mot dylika personer utan ammunitionsministerns tillstånd, förklarades i ett domstolsutslag, att denna senare bestämmelse var ogiltig, då den uppenbarligen icke tillgodosåge lagens syfte.² Åtminstone i ett annat fall har en liknande ogiltighetsförklaring skett.³

Det bör likväl beaktas, att i dessa fall domstolarna icke blott betonat, att vederbörande förordningar icke rimligen kunnat vara avsedda att trygga den allmänna säkerheten och rikets försvar, utan jämväl framhållit, att de stått i strid med vissa rättsgrundsatser av särskilt betydelsefull natur, samt att man icke finge förutsätta, att parlamentet, då detta icke uttryckligen stadgats, velat medgiva exekutiven befogenhet att rubba dessa grundsatser; denna

¹ Jfr *Scott and Hildesley*, The case of requisition, sid. 101 f.

² *Chestef v. Bateson* (*Law reports*, King's Bench division 1920, 1, sid. 829 ff.).

³ *Newcastle Breweries limited v. The King* (*Law reports*, King's Bench division 1920, 1, sid. 854 ff.).

sistnämnda synpunkt har tydligen utgjort ett subsidiärt skäl för domstolarnas ställningstagande. Särskilt påtagligt kommer denna tvetydighet i motiveringen fram i det förstnämnda av de båda åberopade rättsfallen. Under rättegången hade en advokat gjort gällande, att den föreliggande förordningen strede mot Magna Carta. Med anledning härav yttrade en domare: "I could not hold the regulation to be bad on that ground, were there sufficient authority given by a statute of the realm to those by whom the regulation was made. Magna Carta has not remained untouched; and, like every other law of England, it is not condemned to that immunity from development or improvement which was attributed to the laws of the Medes and Persians." Det gällde därför att undersöka om exekutiven överskridit sin kompetens enligt lagen eller ej. På denna punkt blev slutsatsen, att kronan handlat "ultra vires". "I ask myself whether it is a necessary, or even reasonable, way to aid in securing the public safety and the defence of the realm to give power to a minister to forbid any person to institute any proceedings to recover possession of a house so long as a war worker is living in it." I det följande framhåller emellertid domaren, att i detta fall en person berövats den viktiga rätten att få sin sak behandlad av domstolarna samt fortsatte: "this might, of course, legally be done by Act of Parliament; but I think this extreme disability can be inflicted only by direct enactment of the Legislature itself, and that so grave an invasion of the rights of all subjects was not intended by the Legislature to be accomplished by a departmental order such as this one of the minister of Munitions."¹ Denna föga logiska tankegång torde få anses utgå från

¹ *Chester v. Bateson*, sid. 832 (Darling); jfr sid. 836 (Avory): "Nothing less than express words in the statute taking away the right of the King's subjects of access to the Courts of justice would authorize or justify it". Jfr också *Newcastle Breweries limited v. The King*. Här yttrade en domare (Salter, sid. 864): "The test to be applied is whether this part of the regulation... is reasonably capable of being a regulation for securing the public safety and the defence of the realm. If it is, if it is valid, and the Crown in council is the sole judge of its expediency". Men senare (sid. 866) yttrade samma domare följande: "A power to take the goods of a particular subject, or class of subjects without payment of the cash value, is a power of taxation by the Executive. If it had been intended that the Defence of the Realm Consolidation act, 1914, should confer such a power as this, I think that more precise language would have been employed".

uppfattningen, att, då genom förordning vissa särskilt väsentliga rättsregler kränkas, man måste fordra ett klarare legalt bemyndigande till förordningens utfärdande än i andra fall.¹

Dessa fall gälla förordningar, utfärdade under hänvisning till fullmaktslagen. Det bör framhållas, att ifråga om av underlydande myndigheter med stöd av fullmaktsförordningar vidtagna åtgärder domstolarna synas ha ställt sig än mera tveksamma till möjligheten av en judiciell prövning ur här berörda synpunkt. Då en förordning utfärdats, enligt vilken en myndighet inom viss ram fått befogenhet att vidta åtgärder "for securing the public safety and the defence of the realm", har det i regel icke ansetts möjligt att skrida till en prövning av om den enskilda åtgärden varit avsedd att tillgodose det angivna syftet. Det har t. o. m. i flera domslut uttalats, att i dessa fall vederbörande ämbetsmans åsikt eller påstående måste anses avgörande.²

Slutligen skall, vid sidan av denna redogörelse för huvudpunkterna i domstolspraxis, den särmening, som i Zadig-målet gjordes gällande rörande fullmaktslagens omfattning, i korthet beröras. Denna särmening omfattades, såsom nämnts, endast av en domare, lord Shaw.³

Shaw utgick från en synnerligen restriktiv tolkning av det ord, "regulations", varmed de åtgärder, som kronan enligt full-

¹ Jfr även beträffande i viss mån likartade fall *Thomas and Bellot*, *Leading cases*, sid. 27 f.; *Bicknell*, *Cases*, sid. 28 f.

² Så t. ex. yttrades i *The Zamora*, sid. 106: "Their Lordships are of opinion that the judge ought, as a rule, to treat the statement or oath of the proper officer of the crown to the effect that the vessel or goods which it is desired to requisition are urgently required for use in connection with the defence of the realm, the prosecution of the war, or other matters involving national security, as conclusive of the fact... Those who are responsible for the national security must be the sole judges of what the national security requires. It would be obviously undesirable that such matters should be made the subject of evidence in a court of law or otherwise". Jfr *The matter of a petition of right*, sid. 665 samt *Emden*, *Principles*, sid. 147 ff. I vissa fall äro domstolarnas utslag så allmänt formulerade, att det är svårt att säga, om de gälla endast åtgärder av här berörda slag eller även fullmaktsförordningar. Uppenbart synes vara, att de ovan citerade satserna endast gälla underordnade myndigheters åtgärder. De sista två satserna (från "those who") ha emellertid, lösryckta ur sitt sammanhang, åberopats jämväl i avseende å förordningar (*Emden*, *Principles*, sid. 133).

³ *Rex v. Halliday*, sid. 276 ff.

maktslagen bemyndigats vidtaga, betecknas. Detta ord kunde enligt hans mening endast innefatta "rules for the citizen's action and conduct, in obedience to which he shall be safe and in disobedience to which he shall on trial be punished"; någon befogenhet att genom internering eller på liknande sätt begränsa handlingsfriheten för sådana medborgare, som icke överträtt givna regler, funnes alltså icke. Såsom skäl för denna tolkning anfördes bl. a., att om ordet "regulation" gäves den vidsträckta innebörd, som i regel skedde, alla bestämmelserna i fullmaktslagen, med undantag för det första stycket, skulle bli betydelselösa, och detta strede mot principerna för en förnuftig lagstiftning. Det anfördes också, att den ifrågavarande förordningen läderade habeas corpus-principen, ty en internering av i förordningen föreskriven art vore liktydig med ett straff, och straff skulle alltså kunna påläggas utan rättegång i laga ordning. Men det vore orimligt, att en lag, som i övrigt innehölle åtskilliga specialstadganden, skulle bemyndiga till kränkning av den för engelsk rätt grundläggande habeas corpus-principen, utan att detta i lagen uttryckligen angäves. Överhuvud skulle enligt den vanliga tolkningen exekutiven få obegränsad makt: "the construction upheld implies a repeal of the ancient liberties and rights of our people and of statutes . . . no repeal like this, or in this manner, at once so sweeping and so covert, has ever been accomplished in the modern history of this island." En sådan tolkning finge ej godtagas, då en annan tolkning vore tänkbar; den vore "the very last resort of a court of construction".

Enligt Shaw's tolkning skulle fullmaktens omfattning uppenbarligen ha blivit en helt annan än enligt den härskande meningen; närmast skulle den, synes det, ha inneburit en slags polisförordningsrätt av relativt begränsad räckvidd. I den i övriga domares yttranden implicerade kritiken av Shaw's uppfattning betonades framför allt, att de första punkterna i fullmaktslagen vore så klart formulerade och av en så allmän räckvidd, att någon tvekan om fullmaktens utomordentliga omfattning ej kunde vara för handen. I avseende å habeas corpus-principen uttalades, att denna i det föreliggande fallet ej blivit kränkt, ty här föreläge en preventiv interneringsåtgärd, icke ett straff.

I fråga om fullmaktens användning kan en oavbruten stegring

konstateras.¹ Under den första tiden meddelades i stort sett endast sådana föreskrifter, som voro förutsedda i momenten (a) till (e) i fullmaktslagen eller i varje fall mera påtagligt och direkt tjänade i lagen angivna syften. Senare utsträcktes förordningsstiftningen även till områden, vilkas reglering endast medelbart kunde anses vara av betydelse "för tryggande av den allmänna säkerheten och rikets försvar". Vid krigets slut innefattade fullmaktsförordningarna ett helt system av extraordinära rättsregler, berörande de mest skilda ämnen, beträffande vilka i följd av kriget särskilda föreskrifter ansågos behövlige. De i de skilda förordningarna meddelade bestämmelserna blevo tid efter annan utfärdade i kodifierad form (Defence of the Realm regulations consolidated).

En egendomlighet i den engelska fullmaktslagens användning är, att kronan i mycket stor utsträckning delegerade sina befogenheter till underordnade verk, framför allt till ministerierna. Man kan t. o. m. säga, att förordningarna till största delen inneburo specialfullmakter för skilda myndigheter; dessa erhöilo vissa direktiv för sin verksamhet, men direktiven voro så allmänt avfattade, att ett betydande utrymme för fritt avgörande förelåg. I förordningarna fanns oftast blott ett skelett av kompetensbestämmelser; de för de enskilda medborgarna gällande konkreta föreskrifterna utfärdades av underordnade myndigheter. Betecknande är, att varje förordningskodifikation inledes med en allmänt hållen erinran om det sätt, på vilket de extraordinarie befogenheterna skola begagnas.² I bestämmelserna om myndigheternas befogenheter stadgas i regel, att dessa blott skola utövas, om så finnes nödvändigt "for securing the public safety and the defence of the realm".

¹ Jfr de skilda *Manuals of emergency legislation*. Såsom exempel kan nämnas, att krigsförordningarna på sommaren 1916 omfattade ungefär 65 sidor (*Manual*, july 1916, sid. 17 ff.), på hösten 1919 närmare 150 sidor (*Manual*, sept. 1919, sid. 41 ff.). Jfr redogörelserna hos *Fairlie*, *British war administration*, sid. 26 ff.; *Journal of the society of comparative legislation* (årliga översikter i *Review of legislation*); *Clarke*, *The rule of Dora*.

² Denna erinran lyder: "The ordinary avocations of life and the enjoyment of property will be interfered with as little as may be permitted by the exigencies of the measures required to be taken for securing the public safety and the defence of the Realm, and ordinary civil offences will be dealt with by the civil tribunals in the ordinary course of law".

Utan att ingå på någon närmare redogörelse för regeringens förordningsverksamhet skola vi, för att antyda innebörden av densamma, nämna några av de vid krigets slut bestående, mera betydelsefulla föreskrifterna.

I en rad förordningar stadgades om befogenhet för skilda myndigheter att taga i besittning eller reglera användningen av privat egendom. Sålunda hade de militära myndigheterna praktiskt taget obegränsad rätt att sätta sig i besittning av all egendom, som kunde vara av betydelse för försvarets organisation. Ministern för folknäringen kunde meddela bestämmelser rörande tillverkning, distribution och försäljning av vilka varor som helst, "where it appears to him necessary or expedient to make such order for the purpose of encouraging or maintaining the food supply of the country"; häri ingick även rätt att fastställa maximi- och minimipriser och att befalla personer att försälja sin egendom eller ställa den till ministerns förfogande. Handelsministeriet (Board of Trade) ägde rätt att taga i besittning transportmedel, respektive fastställa regler för deras användning. I andra förordningar meddelades bestämmelser, som på olika områden inskränkte den personliga friheten. Så blev församlingsfriheten starkt begränsad. Censur infördes i viss utsträckning. Yttrande- och tryckfriheten blev föremål för långtgående ingripanden. I detta hänseende gävos bestämmelser, som faktiskt möjliggjorde inskridande mot nära nog vilka misshagliga uttalanden som helst.¹

¹ Så stadgades i den omstridda Reg. N:r 27:

"No person shall by word of mouth or in writing or in any newspaper, periodical, book, circular, or other printed publication, spread false reports or make false statements; or spread reports or make statements intended or likely to cause disaffection to His Majesty or to interfere with the success of His Majesty's forces or of the forces of any of His Majesty's Allies by land or sea or to prejudice His Majesty's relations with foreign powers; spread reports or make statements intended or likely to prejudice the recruiting of persons to serve in any of His Majesty's forces, or in any body of persons enrolled for employment under the Army Council or Air Council or entered for service under the direction of the Admiralty, or in any police force or fire brigade, or to prejudice the training, discipline or administration of any such force, body or brigade; or spread reports or make statements intended or likely to undermine public confidence in any bank or currency notes which are legal tender in the United Kingdom or any part thereof, or to prejudice the success of any

Jämför man den engelska fullmaktsregimen med motsvarande förhållanden i vissa andra stater — såsom t. ex. Schweiz — blir emellertid slutsatsen, att den engelska regeringen begagnat sina befogenheter med en viss varsamhet; i varje fall har förhållandet mellan regering och representation icke förändrats i så hög grad, som med hänsyn till fullmaktens vidsträckthet varit möjligt. I stort sett beslutade regeringen endast förordningar, som kunde sägas, vare sig direkt eller indirekt, vara betingade av den utomordentliga situationen; rättsförändringar på områden, som uppenbarligen icke berördes av kriget och dess verkningar, ha knappast företagits.

Denna uppfattning grundas på det allmänna intrycket vid ett studium av krigsförordningarna i skilda stater. Att närmare motivera densamma skulle kräva en utförlig redogörelse, som helt fölle utom ramen för denna undersökning; endast ett par betydande omständigheter skola nämnas. Sålunda bör beaktas, att parlamentet under kriget fungerade på samma sätt som eljest; dess sessioner voro t. o. m. talrikare och längre än under normala förhållanden. Genom i vanlig ordning antagna lagar beslötos i många fall bestämmelser, som voro betingade av kriget, och härvid reglerades även regeringens kompetens på skilda specialområden; på detta sätt blev utrymmet för regeringens allmänna nödförordningskompetens i realiteten inskränkt. Särskilt mera genomgripande rättsförändringar genomfördes i denna ordning; såsom exempel kan nämnas, att "krigs"-ministerierna tillkommo genom en 1916 antagen lag. Men framför allt är att märka, att alla finansiella frågor reglerades på vanligt sätt; i detta hänseende medförde fullmakten i praktiken ingen som helst förändring i förhållandet mellan statsmakterna. Karakteristiskt för skillnaden mellan den engelska och den schweiziska fullmaktsregimen är, att den engelska krigsvinstbeskattningen 1915 beslutades genom lag och att den från vissa håll framförda tanken att låta administrativa myndigheter reglera vissa väsentliga moment i skattebeslutets tillämpning bestämt avvisades, även från regeringens sida.¹

financial measures taken or arrangements made by His Majesty's Government with a view to the prosecution of the war...".

¹ Jfr härom *Jéze, L'exécutif en temps de guerre*, sid. 33 ff.

Någon bestämmelse om parlamentarisk kontroll fanns icke i fullmaktslagen; denna stadgade icke ens, att utfärdade förordningar skulle i särskild ordning bringas till parlamentets kännedom. I praxis förekom ej heller någon som helst redovisning över fullmaktens användning från regeringens sida.¹ Att emellertid i realiteten möjligheter till parlamentarisk kontroll funnos, är utan vidare klart. Genom interpellationer eller motioner kunde ju när som helst kritik av förordningsbeslut eller förslag om ändring eller upphävande av förordningar framställas. Dessa möjligheter blevo också utnyttjade. Särskilt framställdes mycket ofta interpellationer rörande regeringens förordningspolitik eller underordnade myndigheters utövning av de dem enligt förordningar tillkommande befogenheterna. I några fall förekom också, att resolutioner föreslogos, vilka inneburo kritik av regeringens förordningspolitik eller krav på ändring av vissa förordningar. Så, för att nämna ett par exempel, framfördes i underhuset vid ett tillfälle ett resolutionsförslag om vissa förordningsändringar;² i överhuset yrkades vid ett annat tillfälle, att vissa allmänna direktiv för förordningsrättens utövning skulle beslutas.³ Dylika förslag synas dock ha framförts huvudsakligen för att möjliggöra diskussion av omstridda förordningsbeslut; de ha återtagits, sedan saken debatterats och förklaring lämnats från regeringshåll. Vid intet tillfälle förekom att positivt beslut, varigenom en förordningsändring påyrkades eller beslöts eller regeringens politik kritiserades, fattades av parlamentet eller av någon kammare; en dylik åtgärd från parlamentets sida låg ju för övrigt, med det förhållande mellan regering

¹ I själva verket överlämnades under den första tiden icke ens exemplar av förordningarna till parlamentets ledamöter. Saken bragtes på tal i en debatt 1916, varvid regeringen lovade, att hädanefter förordningstexterna skulle tillhandahållas i parlamentet (*Parl. deb.* 1916, Commons, vol. 82, sp. 372, 2741).

² *Parl. deb.* 1916, Commons, vol. 82, sp. 371. Resolutionsförslaget började: "That, in the opinion of the house, the interest of the public requires that an immediate and material modification should be made in the new regulations . . .".

³ *Parl. deb.* 1917, Lords, vol. 24, sp. 402. Resolutionsförslaget gick ut på, att de i fullmaktslagen givna befogenheterna "should be used strictly for the defence of the Realm, and not strained so as to interfere unduly with civil liberty or to deprive those living in this country of their constitutional safeguards". Med hänsyn till förslagets ordalydelse skulle man kunnat vänta sig, att motionären velat framställa en mera principiell kritik av regeringens förordningspolitik, men debatten rörde sig huvudsakligen om vissa enskilda fall.

och representation, som i allmänhet råder och särskilt vid denna tid rådde i England, utanför möjligheternas gräns.

Det har däremot förekommit, att parlamentet uppmanat regeringen att begagna sin förordningsrätt i viss riktning och på detta sätt så att säga i förväg godkänt vissa åtgärder. När på hösten 1916 tanken på ett utsträckt statligt ingripande i fråga om handeln med livsmedel o. dyl. blev aktuell, upptogs saken till diskussion i underhuset. Under debatten yttrade handelsministern, att regeringen, såvida icke kammaren ogillade denna plan, hade för avsikt att omedelbart i förordningsväg vidtaga en rad vittgående åtgärder; man hade ursprungligen tänkt att framlägga ett lagförslag i ämnet, men kommit till den slutsatsen, att det vore lämpligare — och fullt lagligt — att handla med stöd av fullmaktslagen.¹ Resultatet blev, att kammaren antog en resolution, vari regeringen uttryckligen uppmanades att handla;² på vissa håll kritiserades regeringen för att den icke tidigare begagnat fullmakten till åtgärder av ifrågavarande art.³

Någon starkare principiell opposition mot fullmaktsregimen synes icke ha förefunnits inom parlamentet; överhuvud blev det rådande systemet icke föremål för debatt ur mera allmänna synpunkter. Endast enstaka yttranden visa en kritisk inställning mot regeringsmaktens expansion. Så t. ex. framhöll lord Parmoor i en förut berörd debatt, att i Frankrike den parlamentariska ordningen i stort sett bibehållits oförändrad även under kriget, under det att i England exekutiven fått legislativ myndighet; "and at the present time the idea of parliamentary government in this country is nothing more than a farce".⁴ Härpå svarades från regeringshåll endast, att behovet av snabbhet i handlandet nödvändiggjort delegationer åt exekutiven.⁵ Icke sällan betonades, att regeringens

¹ *Parl. deb.* 1916, Commons, vol. 87, sp. 857 (Runiciman).

² *Parl. deb.* 1916, Commons, vol. 87, sp. 1167 f. Det beslöts "that, in the opinion of the House, it is the duty of the Government to adopt further methods of organisation to increase and conserve the national food supply, and so diminish the risk of shortage and serious increase of prices in the event of the war being prolonged".

³ Jfr särskilt *Parl. deb.* 1916, Commons, vol. 87, sp. 1099 (Winston Churchill).

⁴ *Parl. deb.* 1917, Lords, vol. 24, sp. 418.

⁵ *Parl. deb.* 1917, Lords, vol. 24, sp. 421.

makt vore nästan obegränsad, och att domstolarna i realiteten fränkännt sig rätt att pröva förordningarna. Betecknande är att vid ett tillfälle en parlamentsledamot frågade regeringen, varför förslag framlades för parlamentet, då regeringen enligt fullmakten kunde "alter or repeal for the duration of the war all or any portion of the statute law".¹

I fullmaktslagen bestämdes, att konungens extraordinarie förordningsrätt skulle äga bestånd "during the continuance of the present war". Kort efter vapenstilleståndet, den 21 november 1918, antogs en lag, enligt vilken inom vissa gränser konungen genom beslut i Privy council skulle äga fastställa den legala tidpunkten för krigets avslutning; vid denna skulle, framgår av lagen, icke blott fullmaktslagen utan även alla med stöd av denna utfärdade föreskrifter upphöra att gälla.² Under den närmast följande tiden annullerades genom exekutiva beslut ett stort antal fullmaktsförordningar; en del i förordningarna införda bestämmelser upptogs i lagförslag och blevo i denna form antagna av parlamentet.³ Först den 31 augusti 1921 upphörde enligt förordningsbeslut krigstillståndet och därmed var fullmaktsregimen tillända.⁴

Redan dessförinnan hade emellertid regeringen genom två lagar bemyndigats att även under fredstid i vissa fall överskrida sin normala kompetens. Den ena lagen, av den 9 augusti 1920, gällde Irland och innebar, kan med en viss schematisering sägas, att Defence of the Realm act gjordes permanent för Irlands vidkommande.⁵ Den andra lagen var den s. k. emergency-lagen, varigenom nödförordningsinstitutet erhöll permanent plats i den engelska författningen.

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas, att i augusti 1920 en indemnitetslag beslutades. Denna stadgade att, med vissa undantag, "no action or other legal proceeding whatsoever, whether civil or criminal, shall be instituted in any court of law for or on

¹ *Parl. deb.* 1917, Commons, vol. 90, sp. 1331 f.; jfr 1916, vol. 81, sp. 437.

² *Termination of the present war act*, (*Public general acts* 1918, sid. 443). Jfr kritiken mot lagen i *Parl. deb.* 1918, Commons, vol. 110, sp. 3130 ff.

³ Jfr redogörelsen i *Stat. rules and orders* 1920, sid. 468 ff. — Under denna tid framställdes flera interpellationer angående fullmaktsförordningarnas avveckling; jfr *Parl. deb.* 1919, vol. 112, sp. 1739, 118, sp. 27 f.

⁴ *Stat. rules and orders* 1921, sid. 1348.

⁵ *Restoration of order in Ireland act* (*Public general acts* 1921, sid. 222 ff.).

account of or in respect of any act, matter or thing done... during the war before the passing of this act, if done in good faith, and done or purported to be done in the execution of his duty or for the defence of the realm or the public safety, or for the enforcement of discipline, or otherwise in the public interest, by a person holding office...". Därmed var möjligheten till judiciell prövning av under hänvisning till fullmaktslagen tidigare vidtagna åtgärder borttagen.

I oktober 1920 beslöt regeringen — Lloyd George's liberal-konservativa koalitionsregering — att framlägga ett lagförslag, enligt vilket exekutiven skulle erhålla bemyndigande att vid inträdet av vissa utomordentliga förhållanden överskrida sin normala kompetens. Tanken på införande av permanent lagstiftning för dylika undantagsfall var, såsom av motiveringen till förslaget framgår, en följd av krigslagstiftningen; den föreslagna lagen betraktades i viss mån som en ersättning för Defence of the Realm act. Den omedelbara anledningen till förslagets framläggande var den svåra konflikt, som på hösten 1920 utbrutit inom gruvindustrin; denna befarades skola taga en sådan vändning, att ett snabbt vidtagande av exceptionella åtgärder kunde bli erforderligt.

Lagförslagets behandling i parlamentet skall senare beröras. Här nedan följer en redogörelse för huvudbestämmelserna i lagen i dess definitiva form.¹

Lagen består i huvudsak av två paragrafer. I den första stadgas om de förhållanden, under vilka speciella befogenheter för exekutiven skola uppstå, samt om varaktigheten av dessa befogenheter, i den andra om innebörden av den exekutiva nödkompetensen.

I det förra hänseendet stadgas, att nödkompetensen uppstår genom en kunglig proklamation, en "proclamation of emergency",

¹ An act to make exceptional provision for the Protection of the Community in cases of emergency (*Public general acts 1920*, sid. 345 f.). Lagtexten återgives i en bilaga. Lagen gällde ej ifråga om Irland.

vari förklaras, att ett emergency-tillstånd föreligger. En dylik proklamation kan konungen utfärda, om enligt hans mening¹ ("if ... it appears to His Majesty") vissa personer eller viss grupp av personer företagit en sådan handling — eller omedelbart hot om företagande av sådan handling föreligger — som kan antagas inverka på produktionen och distributionen av föda, vatten, bränsle eller ljus, eller på kommunikationerna, och härigenom beröva samhället, eller någon betydande del av samhället, livsfrönödenheter (the essentials of life). Det är uppenbart, att dessa bestämmelser om villkoren för utfärdande av en emergency-proklamation äro utarbetade med tanke på inomstatliga störningar, främst arbetsinställelser; ett krigsutbrott skulle knappast i och för sig kunna anses konstituera en "emergency" i lagens mening. Ej heller kan en naturkatastrof motivera en emergency-proklamation; därför fordras en av vissa personer företagen handling eller hot om dylik handling.

En emergency-proklamation gäller ej under längre tid än en månad; något hinder för att, då en proklamation upphör att gälla, utfärda en ny, föreligger dock ej. Då en proklamation utfärdats, skall parlamentet kallas att sammanträda inom fem dagar efter utfärdandet — såvida parlamentet ej redan är samlat eller ändock skall sammanträda inom denna tid — och orsaken till proklamationens utfärdande skall meddelas parlamentet. Någon särskild bestämmelse om befogenhet för parlamentet att upphäva proklamationen eller överhuvud behandla frågan om dess behövlighet gives icke.

I första momentet av andra paragrafen stadgas om rättsverkningarna av en emergency-proklamation. I och med dess utfärdande får konungen befogenhet att genom "order in council" "make regulations for securing the essentials of life to the community"; dessa förordningar kunna givetvis, såsom ock i den parlamentariska diskussionen betonades, bryta lag. I dessa förordningar kan han, stadgas det vidare, meddela eller ålägga alla å hans vägnar handlande personer sådana rättigheter och plikter, som synas nödvändiga för ordningens bevarande, säkrandet av

¹ Detta uttryck har betydelsen, att någon judiciell prövning av en proklamations lagenlighet ej kan komma i fråga.

tillgången av livsförnödenheter m. m. och "for any other purposes essential to the public safety and the life of the community". Denna sista ändamålsbestämmelse, med sin ytterligt vida och vaga avfattning, synes knappast stå väl samman vare sig med den omedelbart förut angivna begränsningen av den kungliga förordningsrätten eller med de i § 1 givna reglerna om förutsättningarna för en emergency-proklamation; emellertid äro samtliga de i lagen angivna ändamålsbestämningarna så allmänt avfattade, att de endast i ringa mån kunna tjäna som verkliga begränsningar.

Från ifrågavarande bestämmelse om omfattningen av konungens förordningsrätt göras i det följande vissa undantag. I förordningsväg kan obligatorisk militärtjänst eller arbetstvång icke införas, ej heller straff påläggas för deltagande i strejk eller för uppmaningar till dylikt deltagande; dessa begränsningar genomfördes under den parlamentariska behandlingen av lagförslaget. I princip äger konungen visserligen fastställa straff för brott mot förordningar, men endast inom viss angiven ram (högst tre månaders fängelse och 100 pounds böter) och han äger ej ändra straffprocessuella bestämmelser eller meddela befogenhet att pålägga straff utan rättegång.

En synnerligen effektiv parlamentarisk kontroll över den extraordinära förordningsrättens utövning är stadgad. Förordningarna skola omedelbart efter utfärdandet föreläggas parlamentet och förbli icke i kraft mer än sju dagar därefter, såvida icke båda husen stadgat, att de fortfarande skola gälla.¹ Att märka är, att genom dylika resolutioner förordningarna icke förvandlas till lagar; de bibehålla förordningskaraktären och upphöra att gälla, då emergency-tillståndet upphör. Beslut om ändringar i eller upphävande av förordningarna kunna även efter den första kontrollbehandlingen enligt särskilt stadgande fattas av parlamentets båda hus genom resolutioner; även konungen kan, under samma villkor som gälla för förordningsrätten överhuvud, fatta dylika beslut. Då en förordning upphäves eller eljest upphör att

¹ Formellt äger regeringen visserligen möjlighet att, oberoende av parlamentets ställningstagande, inom tiden för emergency-proklamationens giltighet utfärda en ny förordning av samma innehåll, men ett dylikt tillvägagångssätt är uppenbarligen otänkbart i England.

gälla, har detta emellertid icke någon retroaktiv verkan, enligt vad lagen uttryckligen stadgar.

Enligt lagen skola emergency-förordningarna "have effect as if enacted in this act". Denna bestämmelse, som återfinnes även i vissa andra nyare lagar, har enligt härskande praxis den betydelsen, att någon prövning av förordningarnas laglighet icke är möjlig. Varje förordning, som utfärdats under lagliga former och under ett på föreskrivet sätt proklamerat emergency-tillstånd, måste alltså tillämpas, även om ett överskridande av kompetensen föreligger.¹

De grundläggande skiljaktigheterna mellan Defence of the Realm act och emergency-lagen äro påtagliga. Den förra var provisorisk, den utgick från att ett nödtillstånd förelåg och reglerade exekutivens befogenheter under detta övergående tillstånd; den senare var permanent, den förutser möjligheten av exceptionella situationer, fastställer när dylika legalt äro för handen och angiver därefter ökningen av exekutivens makt. Härtill kommer, att Defence of the Realm act gällde för kriget, emergency-lagen för nödsituationer under fred, samt att den förra lagen intet föreskriver om parlamentarisk kontroll, under det att denna sak utförligt regleras i den senare lagen.

Ur principiell synpunkt är 1920 års emergency-lag av stort intresse, då genom densamma för första gången i Englands nyare historia en konstitutionell, icke provisorisk nödförordningsrätt meddelats exekutiven. Jämför man denna lag med motsvarande bestämmelser i andra stater, t. ex. art. 48 i den tyska författningen eller den italienska lagen av år 1926, framstår likväl den engelska nödförordningsrätten såsom mycket begränsad. Framför allt äro bestämmelserna om parlamentarisk kontroll så avfattade, att regeringens handlingsfrihet blir i hög grad inskränkt. Endast under högst tolv dagar kan en förordning förbliva i kraft, såvida den ej godkännes av parlamentets båda hus. Detta förhållande ger den engelska nödförordningsrätten dess speciella karaktär, och med hänsyn till detsamma kan man med fog påstå, att 1920 års lag i

¹ Jfr *Emden, Principles*, sid. 146 f.; *Keir and Lawson, Cases*, sid. 10 f. Frågan har dock ej aktualiserats med avseende å emergency-lagen; överhuvud har, så vitt bekant, ej någon emergency-förordning påstått vara lagstridig inför domstol.

realiteten icke innebär något mera betydande avsteg från den engelska parlamentarismens traditioner. Att emellertid på denna punkt olika meningar gjort sig gällande, framgår vid en undersökning av lagens behandling i parlamentet.

Emergency-lagen blev, i enlighet med regeringens begäran, utomordentligt snabbt behandlad. Den 22 oktober framlades regeringsförslaget i en motion av inrikesministern. Den 25 oktober ägde andra läsningen rum — och avslutades genom closure — den 26—27 diskuterades förslaget i "committee of the whole house" och sistnämnda dag antogs det i tredje läsningen av underhuset. Den 28 oktober behandlades förslaget i alla stadier av överhuset, dagen därpå accepterade underhuset de i medkammaren vidtagna ändringarna och samma dag, den 29 oktober, utfärdades lagen.

I underhuset blev regeringsförslaget föremål för en synnerligen skarp opposition från arbetarepartiets sida; detta parti såg, såsom av debatten framgår, i förslaget ett direkt hot mot arbetareklassen. I övrigt ställde sig däremot underhuset tämligen enhälligt bakom regeringen; även utanför koalitionen stående representanter, såsom t. ex. förutvarande premiärministern Asquith och lord Robert Cecil, uttalade sig i princip för förslaget, ehuru med åtskilliga reservationer. I den slutliga omröstningen blev resultatet 238 röster mot 58;¹ ungefär samma röstetal förelägo i en rad detaljvoteringar rörande av oppositionen framställda yrkanden om modifikationer i förslaget. I överhuset framkom ingen egentlig opposition; endast vissa mindre väsentliga ändringar, som av regeringen godtogos, påyrkades.²

Debatterna i underhuset rörande förslaget voro, trots den begränsade tiden, tämligen utförliga, men erbjuda ur allmänna konstitutionellt-politiska synpunkter jämförelsevis litet intresse. Detaljspörsmål och spekulationer rörande lagens eventuella praktiska användning upptogo det största utrymmet; endast ett fåtal talare sökte mera principiellt belysa lagens karaktär. Särskilt anmärkningsvärd är den nästan totala frånvaron av historiskt och komparativt orienterade inlägg. Någon mera ingående utredning

¹ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1889 ff.

² *Parl. deb.* 1920, House of Lords, vol. 42, sid. 123.

hade tydligen icke föregått förslaget framläggande; flera inlägg från regeringssidan utgöra påtagliga bevis härpå. För att möjliggöra en grundligare undersökning föreslogo flera talare tillsättandet av en "select committee", men detta projekt avvisades såsom alltför tidsödande.¹

I det korta anförande, varmed underhusets ledare, Bonar Law, inledde debatten, uttalades såsom något nästan självklart, att de i förslaget upptagna särskilda befogenheterna vore oundgängligen nödvändiga för regeringen; talaren förklarade sig övertygad om "att de befogenheter, som vi bedja om ... besittas av regeringen i varje stort land i världen". I de extraordinära situationer, som lagen förutsatte, måste regeringen ha möjlighet att omedelbart vidtaga sådana åtgärder, som vore behövlige för folkets förseende med "the necessities of life". Tidigare hade Defence of the Realm act varit tillräcklig såsom grundval för regeringsbeslut av denna art och den hade också använts i samband med järnvägsstrejken föregående år; det vore emellertid tvivelaktigt, om den numera vore tillämplig i dylika fall. Under alla förhållanden ansåge regeringen det mindre lämpligt att begagna en lag, som tillkommit med hänsyn till förhållandena under kriget. Regeringen önskade därför en ny lag, som klart utstakade dess befogenheter, och som jämväl gäve parlamentet betryggande kontrollmöjligheter. Det betonades starkt, att förslaget icke tillkommit uteslutande på grund av den föreliggande situationen; det hade tvärtom varit under utarbetande sedan flera månader och regeringen hade, oberoende av gruvstrejken, beslutat genomföra detsamma under innevarande session. Gruvstrejken hade endast påskyndat förslaget framläggande. Lagen finge alltså ej, såsom det gjorts gällande, fattas som en "provokation" mot gruvarbetarna; den vore, oberoende av om det ena eller det andra partiet sutte vid makten, en nödvändighet "om vi skola behålla hela det konstitutionella system, på vilket styrelsen av detta land är grundad";²

I huvudsak samma motivering presterades av flera andra regeringsrepresentanter, så av premiärministern, inrikesministern

¹ Jfr *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1435 (Maclean), 1438 (Roberts).

² *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1399 ff.

Shortt och — i överhuset — kolonialministern Milner.¹ Lloyd George betonade särskilt, att lagen innebure en ersättning för Defence of the Realm act; om regeringen begagnade denna — vars tillämplighet i förevarande fall vore tvivelaktig — skulle dess motståndare icke utan fog kunnat göra gällande, att befogenheter, som endast vore avsedda för kriget, missbrukades genom att användas även under fredstid. Det framhölls även, framför allt av inrikesministern, att de speciella befogenheter, som genom lagen tilldelades regeringen, vore starkt begränsade och endast under mycket kort tid kunde begagnas utan parlamentets medverkan. Om någon regeringsdiktatur vore det alltså icke fråga; tvärtom ginge lagen ut från att parlamentets hegemoni i allt väsentligt skulle förbli orubbad.²

Bland kritikerna av regeringsförslaget gjorde sig de mest olika meningar gällande beträffande dess konstitutionella innebörd och räckvidd. Vissa talare, såsom t. ex. arbetareledaren Thomas, utgingo från, att regeringen enligt Defence of the Realm act redan ägde de befogenheter, varom här vore fråga, och förklarade följaktligen den föreslagna lagstiftningen överflödig.³ Andra erkände, utan att ta ställning till frågan om tillämpningen av Defence of the Realm act, att ett behov för regeringen av speciella befogenheter under extraordinära förhållanden föreläge, och kritiserade främst utformningen av det framlagda förslaget.⁴ En tredje grupp av oppositionstalare ställde sig däremot principiellt ytterst skarpt avvisande mot förslaget och betecknade detsamma såsom syftande till en genomgripande omläggning av förhållandet mellan exekutivmakt och legislatur. Sålunda yttrade en talare, att regeringen begärde befogenheter, som icke tidigare medgivits "av något parlament i världshistorien", en annan, att det här vore fråga om inrättande av exekutivmaktens diktatur.⁵ Förslaget innebure

¹ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1451 ff. (Lloyd George), 1606. 1634 (Shortt), Lords, vol. 42, sp. 102 ff. (Milner).

² Jfr även olika inlägg av attorney-general Hewart (t. ex. *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1602).

³ Jfr *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1411 (Sexton), 1449 f. (Thomas).

⁴ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1426 f. (Clynes).

⁵ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1422 (Joynson-Hicks), 1602 (Hogge). En annan talare (Trevelyan Thomson, sp. 1798) yttrade: "You

ett flagrant avsteg från den engelska författningens utveckling i demokratisk riktning, även om det stode i god överensstämmelse med de tendenser till stärkning av regeringsmakten, som särskilt under den sittande regeringens tid framträtt.

Det var emellertid, såsom diskussionen otvetydigt visar, icke lagförslagets allmänna konstitutionella innebörd, som utgjorde huvudmotivet till arbetarepartiets opposition. De väsentliga skälen härtill voro av annan art. Dels ansåg man tidpunkten för förslagets framläggande inopportun, dels befarade man, att de befogenheter för regeringen, varom i förslaget stadgades, i praktiken skulle komma att användas för vidtagande av undantagsåtgärder mot arbetareklassen. Den förstnämnda synpunkten urgerades givetvis främst av de talare, som i princip icke — eller endast på ett jämförelsevis moderat sätt — kritiserade förslaget. Det framhölls, att förhoppningar funnos om ett snabbt biläggande av gruvkonflikten och att förhandlingar härom oavbrutet fördes. Förslagets framläggande komme — vare sig med rätt eller orätt — att tydas som ett bevis på att regeringen icke trodde på en snar och lugn avveckling av konflikten utan tvärtom beredde sig på en ytterligare skärpning av densamma. Arbetarna, för vilka regeringen framstode som solidarisk med arbetsgivareintressena, skulle i regeringens handlingssätt se en direkt utmaning och härigenom eggas att till det yttersta fortsätta kampen. Kritik mot regeringen på denna punkt framställdes även av en rad representanter utanför arbetarepartiet; sålunda uttalade bl. a. Asquith och lord Robert

may have two methods of Government. You may have a method of Government by the executive, no doubt moving swiftly and expeditiously and possibly more satisfactorily than that by the common law, but, on the other hand, we Englishmen in the past have struggled to reduce the power of the executive, and we say that although there may be delays and disadvantages, it is safer for democracy that the regulations which govern our land shall be based on the common statute law, which has to pass through its various stages in this House and another place. It is deplorable that in these days the Government are seeking to remove what has been an effective part of our method of government, and which Englishmen have prided themselves upon in comparison with other countries. In other countries the executive have these greater powers, and they can ride rough-shod over the liberties of the people when emergency arises, but it is undesirable that we in these days should give up the control of Parliament over matters of vital interest to the security of our people".
Jfr även sp. 1592 f. (Smith).

Cecil, ehuru i princip för förslaget, att tiden för dess framläggande vore i hög grad olämplig och att man härav kunde vänta ett förvärrande av situationen, samt värdjade till regeringen att återtaga förslaget.¹

Detta skäl mot förslaget framfördes framför allt i början av debatten, vid andra läsningen, och man synes på vissa håll ha räknat med möjligheten, att regeringen skulle kunna förmås att uppskjuta frågans behandling till en senare tidpunkt, efter det gruvkonflikten bilagts. Då det blev klart, att regeringen stod fast vid sitt krav på förslagets omedelbara antagande, fick kritiken från arbetarepartiets sida en alltmera hetsig karaktär, under det att oppositionen utanför detta parti förstummades.² Arbetarepartiets representanter gingo nu enigt fram på linjen, att det här i realiteten vore fråga om en undantagslagstiftning mot arbetarklassen och riktade från denna utgångspunkt en mer generell kritik mot förslaget, eller rättare sagt mot de syften, som man förutsatte ligga bakom detsamma. Regeringen ville, gjorde man gällande, skaffa sig erforderliga maktmedel för att i framtida arbetskonflikter verksamt ingripa till arbetsgivarnas förmån. Här förelåge, yttrade en talare, "icke ett öppet, men väl ett slugt beslöjat angrepp mot fackföreningarnas rättigheter", och en annan talare betecknade förslaget som direkt riktat mot hela arbetarerörelsen.³ Liknande uttalanden förekommo i nära nog varje anförande från arbetaresidan under debattens senare skede. Särskilt uttryckte

¹ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1415 ff. 1429 ff.; jfr i övrigt sp. 1404 ff., 1410 ff., 1423 ff. (Adamson, Sexton och Clynes, alla arbetarerepresentanter) samt sp. 1439 ff. (lady Astor) och 1446 f. (Sir Edward Carson). — Clynes yttrade bl. a.: "I want to assure the Government that our hostility to this Bill is directed mainly to the end of playing a helpful part in the negotiations which are still proceeding and which we hope will finally reach a settlement".

² Man kan konstatera en viss motsättning mellan arbetarerepresentanternas ståndpunkt vid andra läsningen och vid behandlingen i "committee of the whole house". Till en början sökte man övertala regeringen att återta förslaget och var härvid på vissa håll villig att medgiva, att regeringen redan ägde ifrågavarande befogenheter; man betonade, att tidpunkten för frågans uppdragande var illa vald. Sedermera angrep man förslaget med en häftighet, som föga stämde överens med de tidigare, försonligt färgade uttalandena.

³ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1610 (Walsh), 1641 (Lawson); jfr även särskilt sp. 1596 (Sexton), 1608 (Henderson), 1624 ff. (Clynes), 1647 ff. (Thorne).

man — innan ett tillägg till förslaget, som i det följande skall beröras, antogs — sina farhågor för att regeringen skulle begagna sina befogenheter enligt lagen att vid arbetskonflikter begränsa eller avskaffa strejkrätten och härigenom trygga företagareintressenas seger.

Denna argumentation var tydligen i grunden icke riktad främst mot det framlagda lagförslaget, utan mot den sittande regeringen. Lagen innebar ju endast, att i vissa fall speciella befogenheter skulle tillkomma regeringen; beträffande sättet för användningen av dessa befogenheter funnos inga bestämmelser, som i och för sig kunde anses riktade mot arbetareklassen, men oppositionen utgick från, att regeringen vore "kapitalistiskt" orienterad och att den i striderna mellan arbetare och företagare skulle ställa sig solidarisk med de senare. I huvudsak framstår alltså arbetarepartiets ställningstagande såsom helt enkelt ett utslag av misstro mot majoritetspartierna och deras ledning; genom stärkande av regeringen på parlamentets bekostnad minskades oppositionens möjligheter att göra sig gällande.

Kritiken av regeringsförslaget besvarades i huvudsak med samma argument, som framkommit i Bonar Law's förut refererade inledningsanförande. Vad beträffar tiden för förslagets framläggande framhöll man, att det vore lämpligare att upptaga frågan vid ett tillfälle, då visserligen en arbetskonflikt föreläge, men denna befunde sig på ett stadium av avspänning, än i ett mera akut och tillspetsat konfliktläge; man kunde då diskutera saken "in the calm atmosphere of considering possibilities".¹ I varje fall kunde regeringen icke återtaga sitt förslag, då den, oberoende av det närvarande läget, ansåge dess genomförande nödvändigt. Uppfattningen, att regeringen skulle komma att begagna sina befogenheter enligt lagen såsom vapen mot arbetareklassen, förklarades sakna all grund. Regeringen kunde naturligtvis ej redogöra för de åtgärder, som i olika fall skulle komma att vidtagas, därest lagen överhuvud komme till användning, men kunde försäkra, att härvid alla samhällsklassers intressen i samma mån skulle beaktas. För att visa, att någon tanke på eventuella ingripanden i arbetarnas strejkrätt el. dyl. icke funnes, föreslog regeringen ett

¹ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1456.

tillägg till det ursprungliga förslaget, vari bl. a. stadgades, att regeringen icke i förordningsväg skulle kunna förklara deltagande i en strejk straffbart.¹

För övrigt gick regeringen med på åtskilliga mindre väsentliga ändringsförslag, som avsåge att begränsa regeringens befogenhet och stärka parlamentets kontrollrätt. Ursprungligen var ingen tidsbegränsning för giltigheten av en emergency-proklamation fastställd; i denna punkt infördes ett tillägg till första momentet i art. 1. Likaledes förminskades den tid, inom vilken parlamentet måste sammankallas efter en emergency-proklamation, från fjorton till fem dagar, och den tid, under vilken en emergency-förordning vore gällande utan parlamentets godkännande, från fjorton till sju dagar. Även vissa andra, mindre väsentliga jämkningar i det ursprungliga förslaget beslutades av parlamentet med regeringens medgivande. Å andra sidan framställdes en rad ändringsförslag, som regeringen förklarade sig icke kunna godtaga och som genom votering, varvid partilinjerna strängt följdes, avstogs. Bl. a. föreslog en representant för oppositionen, att i lagen skulle intagas en bestämmelse, som förbjöde regeringen att i emergencyväg ändra eller upphäva av parlamentet beslutade lagar; möjligheten av en dylik begränsning avvisades emellertid, helt naturligt, såsom oförenlig med lagens syfte.² Likaså föreslog man utan framgång, att lagen skulle få provisorisk karaktär, med en giltighetstid av ett år.³

Sedan emergency-lagen antagits, har ingen mera utbredd principiell opposition mot densamma kommit till synes i parlamentet; intet förslag om dess avskaffande har framställts. Arbetarepartiet synes, av allt att döma, ha uppgivit eller åtminstone modifierat sin 1920 intagna ståndpunkt. Vid de två tillfällen, då regeringen använt de möjligheter, lagen erbjuder, ha emellertid starka motsättningar mellan regering och opposition förelegat.

Den första emergency-proklamationen utfärdades den 31 mars 1921, emedan situationen inom gruvindustrin ytterligare förvärrats, eller, såsom i det kungliga budskapet till parlamentet anför-

¹ Jfr *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1813 ff.

² *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1812 ff.

³ *Parl. deb.* 1920, Commons, vol. 133, sp. 1631.

des, på grund av "the immediate threat of cessation of work in coal mines".¹ Nya proklamationer utfärdades sedermera den 30 april, den 27 maj och den 27 juni, varför emergency-tillståndet sammanlagt varade omkring fyra månader.² 1926, då lagen för andra gången kom till användning, på grund av en konflikt inom gruvindustrin och därpå följande storstrejk, varade emergency-tillståndet än längre. Den första proklamationen utfärdades den 29 maj, den sista den 20 november, i ungefär sju månader ägde regeringen alltså extraordinär förordningsrätt.³

De förordningar, som utfärdades under dessa båda perioder, voro av synnerligen genomgripande natur.⁴ Väsentligen innehöllo de direktiv för underlydande myndigheters handlande, den kungliga befogenheten delegerades, såsom under världskriget, till ämbetsverken, särskilt till ministerierna; dessa fingo för övrigt befogenhet att genom inbördes överenskommelse ändra den i förordningarna angivna kompetensfördelningen. För att antyda förordningarnas betydelse kan nämnas, att vederbörande ministerier bemyndigades att taga i besittning livsförnödenheter (föda, bränsle osv.) samt all egendom, som användes vid produktion och distribution, transport eller försäljning av dylika förnödenheter eller dylik egendom, att förfara på motsvarande sätt i fråga om alla kommunikationsmedel, att fastställa maximipriser, meddela exportförbud osv. Även i andra avseenden genomfördes i förordningsväg betydande begränsningar i den personliga friheten. Så utfärdades 1926 bestämmelser, som möjliggjorde långtgående ingrepp i tryck-, församlings- och yttrandefrihet;⁵ bl. a. stadgades om straff för varje person, som "attempts or does any act calculated or likely to cause... disaffection among... the civilian population", och polismyndigheterna fingo befogenhet att förbjuda varje möte, som kunde befaras "conduce to a breach of the peace... or promote disaffection".

Emergency-proklamationerna, liksom ock vederbörande förordningar, förelades under båda dessa perioder för parlamentet i

¹ *Parl. deb.* 1921, Commons, vol. 140, sp. 129.

² *Stat. rules and orders* 1921, sid. 226.

³ *Stat. rules and orders* 1926, sid. 485.

⁴ Jfr t. ex. *Stat. rules and orders* 1921, no. 439, 1926 no. 451.

⁵ *Stat. rules and orders* 1926, no. 451, reg. no. 21, 22.

lagstadgad ordning. Resultatet blev vid alla tillfällen, att beslut fattades om att förordningarna skulle förbli i kraft.¹ Stark opposition restes emellertid av arbetarepartiet, som krävde upphävande av ett stort antal förordningar, särskilt sådana, varigenom den personliga friheten begränsades, och som överhuvud beskyllde den sittande regeringen för arbetarefientlig politik. Framför allt under storstrejken 1926 ledde det månatliga framläggandet av regeringsförordningar för parlamentet till utomordentligt långdragna och hetsiga debatter, vilka dock, då de i huvudsak endast avspeglade den allmänpolitiska motsättningen mellan det konservativa partiet och arbetarepartiet och icke inneburo någon principiell uppgörelse rörande själva nödförordningssystemet, ur vår synpunkt äro av ringa intresse.

Att man åtminstone på ledande håll inom arbetarepartiet modifierat sin ursprungliga hållning till nödförordningsinstitutet synes framgå därav, att Mac Donald's regering i mars 1924 på grund av trafikstrejk i London i princip beslöt att utfärda en emergency-proklamation och till denna anslutna förordningar; strejken blev emellertid bilagd, varför beslutet aldrig kom till utförande. Detta förhållande framhölls under 1926 års debatter från konservativt håll såsom ett bevis på att i princip även arbetarepartiet vore berett att i regeringsställning begagna de maktmedel, som 1920 års lag erbjöde.²

¹ Jfr särskilt *Parl. deb.* 1921, Commons, vol. 140, sp. 129 ff. (arbetarepartiets förslag om upphävande av vissa förordningar avslogs med 285 röster mot 69); 1926, Commons, vol. 195, sp. 291 ff. (arbetarepartiets ändringsförslag avslogs med växlande majoriteter).

² *Parl. deb.* 1926, Commons, vol. 195, sp. 291 (Joynton-Hicks), jfr sp. 303 f. (Henderson).

Belgien.

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 tillämpningsföreskrifter,¹ 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. utsäges i art. 9, att "nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi".

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

¹ Bestämmelsen tillkom på grund av erfarenheterna under den holländska regimen och är kalkerad på 1830 års franska författning; jfr även art. 78. — Jfr beträffande den belgiska förordningsrätten *Orban*, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, sid. 261 ff. och *Errera*, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, sid. 56 ff. — Förordningarna kallas omväxlande décrets, arrêtés och réglemens.

enlighet med en dylik uppmaning, och som alltså kunna sägas motsvara de franska *règlements d'administration publique*, äga emellertid i Belgien — i motsats till i Frankrike — icke någon särskild rättsställning; de äro fullkomligt likställda med andra tillämpningsförfordningar, 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 förekomma.¹ 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 förordningar.² Förordningar, som överhuvud 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 för-

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", 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 aux lois". — Jfr i övrigt *Orban*, Le droit constitutionnel de la Belgique, sid. 261 ff. och *Errera*, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, sid. 137 ff.

fattningen medgiver, finnes 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 undantagslagen av den 16 juli 1926.

Den 3 augusti 1914 sammankallade regeringen, med anledning av den överhängande krigsfaran, parlamentet till extra session på följande dag. Vid denna session antogs bl. a. utan diskussion eller votering ett regeringsförslag, enligt vilket konungen, under den tid kriget varade, utan parlamentets hörande skulle kunna fatta beslut inom rättsområden, som eljest reglerades genom lag.¹ Bl. a. skulle han kunna besluta om moratorium, förbjuda export av vissa varor samt kunna vidtaga alla åtgärder till folkförsörjningens främjande och för undertryckandet av ocker; för sistnämnda ändamål skulle även straffbestämmelser kunna meddelas. De enligt lagen utfärdade förordningarna skulle tydligen, ehuru detta icke

¹ Loi concernant les mesures urgentes nécessitées par les éventualités de guerre. Lagens huvudbestämmelse är följande:

"Pendant la durée du temps de guerre, le Roi peut, selon les circonstances:

1:o. Proroger les délais pendant lesquels doivent être faits les protêts et tous actes conservant les recours, pour toute valeur négociable souscrite avant la publication de son arrêté.

Le remboursement ne pourra être demandé aux endosseurs et autres obligés pendant le même délai.

Les intérêts seront dus depuis l'échéance jusqu'au paiement;

2:o. Limiter les retraits de fonds sur les dépôts en banque;

3:o. Prohiber l'exportation, par tout les frontières de mer et de terre, de tous objets ou produits dont la conservation dans le pays est nécessaire, soit pour les besoins de la défense nationale, soit pour l'alimentation des populations;

4:o. Prendre toutes mesures généralement quelconques destinées à assurer ou à faciliter l'alimentation des populations et réprimer l'accaparement, notamment fixer le prix des denrées et marchandises de première nécessité et permettre aux autorités provinciales et communales de les réquisitionner aux prix fixés pour les mettre à la disposition des habitants ou les vendre à ceux-ci au prix coûtant.

Fixer les peines applicables aux accapareurs, prescrire la confiscation et déterminer l'emploi des marchandises et denrées confisquées".

uttryckligen uttalades, kunna bryta gällande lagar. Något stadgande om skyldighet för regeringen att underställa parlamentet lagändrande förordningar fanns ej i lagen.¹ Det förtjänar nämnas, att samma dag fullmaktslagen beslutades vissa av regeringen de närmast föregående dagarna utfärdade lagändrande förordningar framlades för parlamentet och av detta godkändes.

I jämförelse med andra under kriget beslutade fullmaktslagar var den belgiska av tämligen begränsad räckvidd. Befogenheten att vidtaga alla åtgärder till folkförsörjningens främjande var dock uppenbarligen av mycket elastiskt innehåll. Också kom lagen att i praktiken utnyttjas till förordningsbeslut, som endast mycket medelbart kunde anses tillgodose det i lagen angivna syftet. På grund av den tyska ockupationen koncentrerades med nödvändighet all statsmakt under kriget hos konungen och det var under sådana förhållanden helt naturligt, att fullmaktslagen begagnades till det yttersta.² Konungen utfärdade i själva verket jämväl förordningar, som helt föllo utom fullmaktens ram och t. o. m. voro författningsstridiga; han återopade härvid det föreliggande nödtillståndet och omöjligheten att sammankalla parlamentet. Alla under krigstiden utfärdade förordningar tillämpades av domstolarna; i vissa domstolsutslag antyddes, att 1914 års fullmaktslag måste anses avsedd att giva konungen rätt att besluta alla sådana föreskrifter, som omständigheterna kunde påkalla. Då parlamentet ånyo sammanträdde i början av år 1919 förekom ej någon underställelse av de utfärdade legislativa förordningarna; dessa bibehöllo utan vidare gällande kraft, i den mån de ej i vanlig ordning ändrades eller upphävdes.

1926 års fullmaktsbeslut var, liksom motsvarande 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.

¹ Om lagens allmänna rättsställning gäller detsamma, som i det följande säges om 1926 års fullmaktslag.

² Jfr *Pasinomie* hösten 1914 samt 1919, sid. 42 ff., där en del av de under ockupationstiden utfärdade förordningarna återgivas, samt *Dendal*, *Le Rôle du Gouvernement en Temps de Guerre* och *Das Recht des Ausnahmestandes im Auslande*, sid. 60 f., 65 ff.

Delegationen av utomordentliga befogenheter till regeringen framstod som det enda medlet till förekommande av en statsfinansiell katastrof.

Den regering, 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 valutan.¹ 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 karakteriseras 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 stället för den avgångne Pouillet, och socialisterna, ledda av utrikesminister 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".²

Denna regering förfogade i båda kamrarna över en enorm majoritet; den egentliga oppositionen bestod endast av åtta kommunister och flamländska nationalister 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 områ-

¹ 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 översikterna av Dumont (La vie politique en Belgique) i *Revue politique et parlementaire* och av Tschoffen (La quinzaine politique) i *La Revue belge*.

² *Chambre des Représentants, Séance du 25 mai 1926, sid. 1368.*

den, som eljest voro förbehållna lagstiftningsmakten, skulle regeringen erhålla befogenhet att självständigt besluta i förordningsväg.

Motiveringen till regeringsförslaget bestod endast av några få allmänt hållna satsar.¹ Det framhölls, att de rådande förhållandena "kunna kräva brådskannde 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 "brådskannde behandling".² 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 förordades.³ Redan samma dag kunde därför första läsningen äga rum, varvid utskottets förslag efter några timmars debatt preliminärt godkändes.⁴ Då oppositionen mot ett förslag om sakens omedelbara företagande till definitivt avgörande yppades, måste emellertid andra läsningen enligt arbetsordningen uppskjutas till den 15 juli. Denna dag beslöt kammaren utan ytterligare diskussion förslagets definitiva antagande; vid omröstningen, som skedde medelst namnupprop,⁵ avgåvos 135 ja-röster och 9 nej-röster (varav åtta flamska nationalisterna och kommunister), under det att 4 medlemmar avstodo från att rösta.⁶ 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 yttrande.⁷ Brådskannde behandling beslöts och efter en timmes diskussion beslöt senaten definitivt att anta förslaget; 112 senatorer röstade ja, 2 nedlade sina röster.⁸ Följande dag, den 16 juli, promulgerades lagen och trädde omedelbart i kraft. Från lagförsla-

¹ *Chambre des Représentants*, Séance du 13 juillet 1926, doc. 398.

² *Chambre des Représentants*, Séance du 13 juillet 1926, sid. 2169—2174.

³ *Chambre des Représentants*, Séance du 13 juillet 1926, doc. 400.

⁴ *Chambre des Représentants*, Séance du 13 juillet 1926, sid. 2175—2180.

⁵ Detta är regel vid omröstningar rörande lagar, enligt förf. art. 39.

⁶ *Chambre des Représentants*, Séance du 15 juillet 1926, sid. 2242.

⁷ *Sénat*, Séance du 15 juillet 1926, doc. 202.

⁸ *Sénat*, Séance du 15 juillet 1926, sid. 1084—1087.

gets framläggande till lagens ikraftträdande hade alltså endast tre dagar förflutit.

Enligt den sålunda antagna lagen underställdes en rad finansiella och ekonomiska rättsområden konungens förordningsrätt.¹ 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

¹ 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;

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".

kunde skada statens kredit, och utfärda bestämmelser rörande folk-näringsen. I förordningarna skulle inom vissa gränser straffbestäm-melser kunna meddelas. Syftet med enligt lagen företagna åtgär-der skulle vara "förbättrande av landets finansiella ställning och förberedande av valutans stabilisering". Det är uppenbart, att in-om de angivna gränserna konungen i förordningsväg skulle kunna ändra eller upphäva även lagar.¹

Förordningsbesluten enligt lagen skola fattas efter överlägg-ning i "Conseil des ministres" d. v. s. i den officiella konseljen, där konungen är ordförande. Denna form för handläggning av ären-den, som tidigare mycket sällan användes, har under och efter kriget jämförelsevis ofta kommit i bruk.²

Lagen, som trädde i kraft samma dag den utfärdades, gällde för en period av sex månader. I det ursprungliga förslaget innefat-tades ingen särskild bestämmelse om parlamentarisk kontrollrätt. Representantkammarens centralsektion föreslog emellertid en till-läggsbestämmelse, enligt vilken regeringen (i detta fall tydligen ka-binettet, icke konungen) vid fullmaktstidens utgång skulle till kam-rarna avgiva en rapport över de åtgärder, som företagits med stöd av lagen. Någon parlamentarisk ratifikation av förordningsbe-sluten erfordrades alltså icke; av regeringen utfärdade lagänd-rande förordningar behöll, lika väl som lagar i formell mening, sin giltighet, såvida de icke i vanlig ordning ändrades eller upp-hävdes av de lagstiftande organen.³ Rent formellt kunde alltså konungen, på grund av sin andel i lagstiftningsmakten, hindra annullering av de beslutade förordningarna. Skyldigheten att av-lämna rapport innebar endast, att möjlighet bereddades för kamrarna att direkt uttala sig om regeringens förordningspolitik. De under hänvisning till fullmaktslagen utfärdade förordningarna måste, likaväl som andra förordningar, anses enligt författningen vara underkastade judiciell kontroll, d. v. s. domstolarna skola vägra till-

¹ Däremot torde en ändring av författningen med stöd av fullmaktslagen klart ha varit utesluten.

² Jfr *Orban*, a. a., II, sid. 292 och yttrande i representantkammarens debatt av Carton de Wiart.

³ Det synes vara givet, 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 under-ställts exekutivmakten. Jfr dock *Vauthier*, i anförda uppsats, sid. 11.

lämpningen av utom fullmaktens ram fallande förordningar. Såvitt bekant har emellertid denna fråga icke blivit aktualiserad.

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

Det uteslutande skälet till förslagens 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."¹

Förslagens anhängare sökte här, liksom vid motsvarande diskussioner 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".² Regeringen handlade endast

¹ Van Dievoet i representantkammaren.

² Jfr yttrande 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

i egenskap av parlamentets fullmäktige och skulle efter fullmakts-
tidens utgång avgiva redogörelse för förvaltningen av sitt uppdrag.
Endast i enstaka yttranden gjordes gällande, att ett mera gene-
rellt behov av en stärkning av exekutivmakten förelåge och att
fullmaktsförslaget i viss mån vore ett uttryck härför.¹

Fullmaktsförslagets motståndare gjorde däremot gällande, att
förslagets antagande innebure parlamentets abdikation och infö-
rande av provisorisk diktatur.² Det vore ett utslag av en all-
män strävan att stärka exekutivmakten på legislaturens bekostnad
och hindra oppositionen inom parlamentet att göra sig gällande.
På kommunistiskt håll talade man t. o. m. om en av storfinansen
stödd fascism och jämförde Vandervelde med Mussolini. Men det
vore blott, förklarade man, betecknande nog, den nuvarande rege-
ringens 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 bourgeoisiens
ledare och finansligorna. Men vi äro för arbetarnas diktatur..."³

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
utnyttja fullmaktslagen i striden mot parlamentarismen; lagens
antagande framställdes som ett bevis på det parlamentariska sy-
stemets 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 regimförändring.⁴ Även
på mera moderat håll uttalades, att fullmaktsbeslutet vore av stor
principiell betydelse såsom utslag av en reaktion mot parlaments-
enväldet och en framgång för strävandena att stärka regeringsmak-
ten; nu finge man äntligen, skrev en tidning, "un gouvernement",

Parlement... Une telle constatation n'a rien qui soit précisément humiliant pour
les Chambres..."

¹ T. ex. Van Dievoet i representantkammaren.

² Yttranden i representantkammaren av Jacquemotte, Vos och Declercq.

³ Van Overstraeten i representantkammaren.

⁴ Den katolska *Le XX:e Siècle* 15 och 16 juli; jfr även den konservativt
"liberala" *La Gazette* 22 och 24 juli.

förut hade man bara haft "des ministères".¹ 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 demokratin; "maktdelegationen i Belgien kan visserligen vara betänklig, men faran för en antidemokratisk diktatur är effektivt eliminerad redan genom närvaron av fyra socialister i ministären".² 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 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 fullmakten, icke skulle tillämpas av domstolarna samt att parlamentets kontrollrätt beträffande de fattade besluten vore tryggad.

¹ Den katolska *La Nation Belge* 14 juli, jfr 17 juli.

² *Le Peuple* 20 juli, jfr 16 juli; jfr även den moderata *Le soir* 14, 15 och 17 juli.

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 senatsrapporten.¹

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 antagande.²

Vederbörande utskottsrapportör inför senaten, Vauthier, upp tog sedermera i en tidskriftsuppsats frågan om fullmaktslagens konstitutionella karaktär till diskussion.³ Hans försök att hävda fullmaktsbeslutets förenlighet med författningen är av icke ringa intresse såsom ett auktoritativt och jämförelsevis ingående försvar för majoritetens ställningstagande.

Vauthier framhåller till en början, att fullmaktslagen vore 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 otillätlig. "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."⁴ 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 funnes i princip ej och det tillkomme därför den lagstiftande makten att själv för

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

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

³ Förut anförda uppsats i *Le Flambeau*; jfr även *Van den Bossche, La loi des "pleins pouvoirs" et l'avenir du regime parlementaire*.

⁴ Sid. 4.

varje fall fastställa kompetensfördelningen. I regel anvisades icke ett så vidsträckt område åt förordningsrätten, som här skett, men det funnes 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".¹ 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 erhöles 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 delegation. 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 överlåter 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".²

Svaghetera i Vauthier's resonemang äro uppenbara. De allmänna synpunkterna om frånvaron av en bestämd materiell gräns mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt äro i detta

¹ Sid. 6.

² Sid. 11.

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 icke äro obegränsade samt att de 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 förordningsväg.¹ 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 vanligt. 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.

¹ Se *Pasinomie* 1919, sid. 241 f.

Den belgiska fullmaktslagen kom till flitig användning. Med stöd av densamma utfärdade regeringen under det följande halvåret 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.¹ En rad skattesatser förhöjdes.² Lagen om nationalbanken ändrades i flera viktiga punkter.³ Lån upptogs och nya bestämmelser utfärdades rörande regleringen av förut befintliga låneförbindelser.⁴ Administrationen av statsjärnvägarna överlämnades åt ett enskilt bolag under statlig kontroll.⁵ 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 fullmaktperiod 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 ministerkonseljen.⁶

¹ Jfr t. ex. förordningar den 19 och 24 juli, 9, 20 och 27 augusti samt 8 november 1926.

² Förordningar den 13 augusti och 29 december 1926 samt den 14 januari 1927.

³ Förordningar den 25 oktober och 22 december 1926.

⁴ Förordningar den 31 juli, 29 augusti, 20 oktober och 26 november 1926.

⁵ Förordningar den 31 juli, 7 och 14 augusti 1926 samt 14 januari 1927. Jfr Franck, L'industrialisation des chemins de fer belges.

⁶ Varje förordning inledes med ungefär följande satser: "Vu la loi du 16

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 bilaga.¹ Rapporten blev utgångspunkt för ingående debatter i båda kamrarna. På enskilda punkter riktade härvid åtskilliga talare anmärkningar 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 icke-röstande), i senaten avgåvos 101 ja-röster, varjämte en ledamot nedlade sin röst.²

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 parla-

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.

¹ *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.

² 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.

mentariska 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 ha kunnat räddas."¹ 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, 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."

¹ *Sénat*, Séance du 3 mars 1927, sid. 304.

Förenta staterna.

"All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States", stadgas i art. 1, sec. 1 av unionsförfattningen. Den lagstiftande makt, som tillkommer förbundsstaten, utövas sålunda av kongressen, med den inskränkning, som presidentens vetorätt enligt art. 1, sec. 7 innefattar. Bestämmelser angående omfattningen av denna lagstiftningsmakt givas i det följande, särskilt i art. 1, sec. 8; i denna paragraf uppräknas en rad befogenheter, som tillkomma kongressen, varefter stadgas, att kongressen jämväl har att "make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this constitution in the government of the United states, or in any department or officer thereof".

Något uttryckligt stadgande om förordningsrätt för presidenten innehåller författningen icke. En viss, ehuru mycket begränsad självständig förordningsrätt måste emellertid presidenten anses äga såsom chef för förvaltningen, överbefälhavare över armé och flotta m. m. Ur vår synpunkt viktigare är, att i lagarna stundom gives bemyndigande för presidenten — eller andra exekutiva myndigheter — att inom lagarnas ram utfärda tillämplighetsförordningar (kallade orders, regulations, ordinances m. m.). Ett konstitutionellt stöd för presidentens befogenhet i detta hänseende finner man dels i stadgandet i art. 2, sec. 1, enligt vilket presidenten innehar den verkställande makten, dels i bestämmelsen i art. 2, sec. 3, att "he shall take care that the laws be faithfully executed". Stundom utgår man dock, ehuru satsen "delegata potestas non delegatur" i princip allmänt erkännes, från att bemyndigandet att utfärda tillämpningsförordningar innebär en av det praktiska behovet betingad delegation av legislativa befogenheter.¹

¹ Förordningsrätten, tidigare ett jämförelsevis försummat område inom amerikansk statsrätt, har under de senaste åren undersökts i två grundliga, varandra kompletterande arbeten: *Hart, The ordinance making powers of the*

I fråga om gränsen mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt råder en viss oklarhet. Frågan har vid många tillfällen varit före inför domstolarna, som enligt amerikansk statsrätt kunna ogiltigförklara icke blott tillämpningsförordningar, som överskrida den i lagen angivna ramen, utan även lagar, som äro författningsstridiga. Ur några domstolsutslag kan den meningen utläsas, att lagarna måste vara "self-contained", innehålla fullständigt uttömmande rättsregler, och att åt exekutiv myndighet endast kan överlåtas att fastställa, när ett i lagen angivet förhållande, som enligt lagen skall leda till vissa reglers ikraftträdande, föreligger. Så t. ex. uttalas i ett domslut: "That congress cannot delegate legislative power to the president is a principle universally recognized as vital to the integrity and maintenance of the system of government ordained by the constitution . . . The legislature cannot delegate its power to make a law; but it can make a law to delegate a power to determine some fact or state of things upon which the law makes, or intends to make its own action depend."¹ Denna regel är emellertid så tänjbar, att den kan ge utrymme åt en betydande förordningskompetens. Enligt andra domslut måste lagarna innehålla de grundläggande rättsreglerna, men intet hindrar, att vissa detaljer regleras genom förordning; det förklaras vara omöjligt att på denna punkt ange någon exakt gräns. "The line has not been exactly drawn which separates those important subjects which must be entirely regulated by the legislature itself, from those of less interest, in which a general provision may be made, and power given to those who are to act under such general provisions to fill up the details."² I konkreta fall ha domstolarna

president of the United states och *Comer*, Legislative functions of national administrative authorities. På denna punkt jfr särskilt *Hart*, sid. 110 ff., *Comer*, sid. 113 ff. samt *Cooley*, Constitutional limitations, sid. 163; *Burdick*, The law of the American constitution, sid. 149 ff.; *Freund*, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, sid. 93.

¹ Jfr *Comer*, Legislative functions, sid. 78 ff.; *Hart*, The ordinance power, sid. 143.

² *Hall*, Cases, sid. 125. Den oklara och inkonsekventa formuleringen av vissa domstolsutslag i denna fråga påvisas av *Powell*, Separation of powers (särskilt 1912, sid. 225 ff.); jfr även *Albertsworth*, Judicial review of administrative action by the federal Supreme Court. — Det förtjänar nämnas, att en förf. gjort gällande, att "satsen delegata potestas non delegatur" blott förbjuder

visat sig benägna att erkänna lagstiftarens handlingsfrihet; vid intet tillfälle har förekommit, att en lag ogiltigförklarats såsom innebärande en inkonstitutionell delegation. Den enligt vår uppfattning avgörande synpunkten, nämligen att lagar icke kunna bemyndiga till ändring eller upphävande av lagar i förordningsväg, har, såvitt bekant, ej urgerats i något domslut. Inom doktrinen synes man i huvudsak erkänna domstolarnas ställningstagande såsom riktigt.¹

I praktiken torde förhållandet mellan lag och förordning, om vi bortse från utvecklingen under och efter världskriget, ha gestaltat sig på ungefär samma sätt som i England. Lagarna ha i regel innehållit uttömmande bestämmelser, endast i jämförelsevis ringa utsträckning har ett mera betydande utrymme lämnats åt exekutivens förordningsrätt. Under senare årtionden har emellertid liksom i England en tendens till utvidgning av förordningskompetensen framträtt; i allt flera fall ha lagarna överlämnat åt exekutiva myndigheter att reglera speciella spörsmål inom lagarnas ram.

Under vissa krigsperioder har förhållandet mellan lagstiftare och exekutiv undergått väsentliga förändringar.² Särskilt har detta varit fallet under inbördeskriget och världskriget. Under inbördeskriget erhöll presidenten genom lagar utsträckta befogenheter i olika avseenden; därjämte utfärdade han, utan bemyndigande från kongressen, vissa förordningar utanför sitt normala kompetensområde, varefter kongressen antog en indemnitetslag. En ännu långt mera betydande utvidgning av den exekutiva förordningsrätten försiggick under världskriget, denna gång uteslutande genom legislativt bemyndigande. Någon generalfullmakt,

överlåtelse av den lagstiftande makten in toto, "the duty of meeting in annual session and declaring the national will in some form of enactment in the general laws" (*Cheadle*, The delegation of legislative functions, sid. 822); man jämföre härmed vissa uttalanden i den franska doktrinen, särskilt av Rolland (*Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar, sid. 85 ff.).

¹ Jfr särskilt *Hart*, The ordinance power, sid. 145 ff., som framhåller, att det är omöjligt att fastställa någon bestämd gräns för den förordningsrätt, som genom lag kan meddelas presidenten; det kan blott sägas, att lagen måste innehålla principerna, förordningen endast detaljbestämmelser, och man får sedan från fall till fall undersöka, om denna regel följts.

² Jfr *Hart*, The ordinance power, sid. 69 ff.; *Comer*, Legislative functions, sid. 50 ff.

motsvarande t. ex. de engelska och schweiziska undantagslagarna, har emellertid icke beslutats. Det är genom en rad för olika rättsområden gällande specialfullmakter, som ökningen av förordningskompetensen genomförts.

Under den tid, Förenta staterna deltog i världskriget, antogs flera tiotal lagar, i vilka presidenten erhöll exceptionellt vidsträckt förordningskompetens; flertalet av dessa lagar torde kunna betraktas som konstitutionella fullmaktslagar i här angiven mening. Att lämna ens en översiktlig redogörelse för denna lagstiftning skulle bryta ramen för vår undersökning utan att härigenom något av större värde skulle vinnas för belysning av fullmaktsinstitutets problem. Vi skola därför endast redogöra för två lagar, som innefatta de vidsträcktaste delegationerna och som samtidigt kunna anses vara typiska för hela den amerikanska fullmaktslagstiftningen. Dessa äro lagen av den 10 augusti 1917, som innehåller bestämmelser om handeln med livsfrönödenheter m. m. (Food and Fuel Control act) och lagen den 20 maj 1918 angående förvaltningsorganisation (i regel kallad Overman-act).¹

Förslaget till den förstnämnda av de båda lagarna framlades redan i början av april 1917, omedelbart efter krigsutbrottet; det emanerade i realiteten, liksom ett flertal viktiga lagförslag under denna tid, från regeringen och hade utarbetats inom jordbruksdepartementet. Huvudsakligen på grund av de vidsträckta befogenheter, som enligt förslaget skulle tilldelas presidenten, gjorde sig en stark opposition gällande, framför allt i senaten, och förslagets behandling kom att taga i anspråk mer än fyra månaders tid. Bland de punkter, i vilka stridiga meningar rörande lagens utformning förefunnos, är särskilt en av intresse. Vid sin första behandling av förslaget beslöt senaten att i detsamma införa en bestämmelse, enligt vilken en kongresskommitté skulle tillsättas vid exekutivens

¹ Översikter av undantagslagstiftningen under kriget finnas hos *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, särskilt sid. 167 ff.; *Garner*, L'exécutif aux États-Unis en temps de guerre; *Signorel*, Le pouvoir exécutif en temps de guerre, 1921, sid. 145 ff. En sammanfattning av delegationerna till presidenten lämnas av *Hart*, The ordinance power, sid. 104 ff. — Redan före krigsutbrottet hade presidenten genom National Defence act av 1916 erhållit vissa mindre betydande särskilda befogenheter för den händelse krig skulle utbryta.

sida. Denna kommitté, som skulle bestå av fem ledamöter (tre demokrater och två republikaner) från vardera kammaren och utses på samma sätt som de ständiga utskotten, skulle främst äga att granska med stöd av lagen beslutade utgifter, men det förutsattes, att den även skulle tjänstgöra som rådgivare åt exekutiven; genom rapporter från kommittén skulle kongressen hållas à jour med lagens tillämpning.¹ På denna och åtskilliga andra punkter fattade de båda kamrarna olika beslut, varför en "conference committee" tillsattes för att verkställa en sammanjämkning. På denna punkt ingrep presidenten, i det att han i en skrivelse till ordföranden i sammanjämningsutskottet förklarade, att han ej kunde godkänna senatens ifrågavarande ändringsförslag och skulle uppfatta dess antagande som ett uttryck av misstroende från kongressens sida.² Följden blev att tilläggsförslaget ströks och lagen antogs i av presidenten godkänd form. Det bör anmärkas, att striderna inom kongressen icke följde partilinjerna, även om oppositionen var talrikare företrädd inom det republikanska partiet än inom det demokratiska regerings- och majoritetspartiet; till förslagets mest energiska motståndare hörde en av demokraternas ledande män, senator Reed.³

Av den synnerligen omfångsrika lagen, som på vissa punkter innehåller uttömmande rättsregler, på andra åter meddelar presidenten vidsträckt fullmakt, skola här endast de bestämmelser, som främst reglera presidentens befogenheter, refereras.⁴

I lagens första paragraf gives till en början en slags programförklaring rörande lagens syften. Det förklaras här "by reason of the existence of a state of war" vara nödvändigt "to the national security and defence, for the successful prosecution of the war, and for the support and maintenance of the army and navy, to

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5740.

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5745. — En liknande kommitté hade fungerat under inbördeskriget och ansågs då ha inkräktat på exekutivens kompetensområde (jfr debatten sid. 5840 ff.).

³ I de slutliga omröstningarna bifölls förslaget med 360 ja-röster i representanthuset (69-icke-röstande) och med 66 röster mot 7 i senaten (23 icke-röstande); jfr *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5767 f., 5927. Oppositionen hade då fått åtskilliga önskemål i avseende på lagens utformning tillgodosedda, varför många uppgivit sitt motstånd.

⁴ *United states statutes at large*, vol. 40, part. 1, Public laws, sid. 276—287.

assure an adequate supply and equitable distribution, and to facilitate the movement, of foods, feeds, fuel . . . and equipment required for the actual production of foods, feeds and fuel, hereafter in this act called necessaries . . . and to establish and maintain governmental control of such necessaries during the war". Denna förklaring åsyftar tydligen att hävda, att lagen är nödvändig för krigets förande och att det därför faller inom kongressens befogenhet att besluta densamma, även om lagen på vissa punkter innebär överskridande av gränserna för unionens normala lagstiftningsmakt (varom mera i det följande). Efter programförklaringen kommer ett generellt stadgande om presidentens befogenheter enligt lagen: "the president is authorized to make such regulations and to issue such orders as are essential effectively to carry out the provisions of this act". Detta allmänna bemyndigande blir alltså till sin omfattning bestämt först genom de i det följande givna speciella rättsreglerna.

I § 5 stadgas "that, from time to time, whenever the president shall find it essential to license the importation, manufacture, storage, mining, or distribution of any necessaries, in order to carry into effect any of the purposes of this act, and shall publicly so announce, no person shall, after a date fixed in the announcement, engage in or carry on any such business . . . unless he shall secure and hold a license . . ." Detta stadgande ger uppenbarligen presidenten befogenhet att förbjuda varje produktions- eller affärsverksamhet inom den i lagen angivna ramen och att, såsom f. ö. uttryckligen utsäges i paragrafens följande punkter, meddela villkor för bedrivande av dylik verksamhet. Men det är att märka, att paragrafen givits en sådan formulering, som om presidenten endast vore verkställare av ett kongressbeslut och hade att för särskilda fall fastställa undantag från dess tillämpning. Det sägs nämligen att, då i lagen angivet förhållande inträffar (nämligen att presidenten så finner erforderligt) vissa i lagen angivna regler (om förbud mot viss verksamhet utan särskilt tillstånd) skola träda i kraft. Lagen är alltså formulerad, som om den vore utförmående, "self-contained", under det att den i realiteten innefattar ett bemyndigande åt presidenten att meddela vissa bestämmelser. Detta formuleringssätt, som återfinnes i en rad av lagens övriga bestämmelser, torde förklaras av att enligt vissa rättsfall regleringen av vikti-

gare rättsområden icke får överlämnas åt exekutiven, men att det däremot är konstitutionellt riktigt att i lag stadga om den händelse eller det förhållande, varvid i lagen givna regler skola träda i funktion.

I de följande paragraferna erhåller presidenten i vissa fall direkt och uttryckligt, i andra under samma invecklade former som i § 5, en rad andra bemyndiganden. Sålunda äger han att rekvisitionera livsförnödenheter, fabriker för produktion av dylika, gruvor o. s. v. (§§ 10—12); att fastställa bestämmelser rörande arbetet inom dylika fabriker och gruvor, även i fråga om löner, arbetstid o. dyl. (§ 12); att under angivna villkor utfärda förordningar "to prevent undue enhancement, depression or fluctuation of prices of or... injurious speculation in... necessaries" (§ 13); att fastställa pris på vissa förnödenheter, såsom vete och kol (§§ 14, 25); att förbjuda användning av näringsmedel för produktion av maltdrycker eller vin (§ 15).¹ I intet fall erhöill presidenten befogenhet att fastställa straff för överträdelser av förordningarna, utan i lagen meddelades straffbestämmelser, som automatiskt trädde i kraft samtidigt med förordningarnas utfärdande.

Lagens provisoriska karaktär anges i § 25. Det stadgas här, att lagen skall träda ur kraft, då krigstillståndet mellan Förenta staterna och Tyskland upphör; detta förhållande skall konstateras och genom proklamation offentliggöras av presidenten.

Någon formlig kontrollrätt för kongressen över lagens tillämpning stadgas ej. Dock skall, enligt § 19, presidenten låta utarbета och till kongressen den 1 januari varje år översända "a detailed report... of all proceedings had under this act during the year preceeding".

Presidentens befogenheter enligt lagen äro, såsom av det givna referatet framgår, mycket betydande; med rätta har sagts, att han blev "verklig diktator över en stor del av landets handel och industri".² Samtidigt bör dock understrykas, att den givna fullmakten var av klart begränsad karaktär; endast ett speciellt, om också mycket betydande rättsområde underställdes presidenten. Skillnaden mellan denna fullmaktslag — som likväl är den ojämförligt

¹ Förbud mot tillverkning av spritdrycker meddelades i samma paragraf.

² Garner, L'exécutif aux États-Unis en temps de guerre, sid. 38.

mest vittomfattande av de i Amerika beslutade — och de i andra stater meddelade generalfullmakterna är påtaglig.

I de ytterst vidlyftiga debatterna rörande lagen blev fullmaktsproblemet mera ingående behandlat än vid något annat tillfälle. Visserligen rörde sig diskussionen till stor del om den näringspolitiska situationen och frågan om behovet av statligt ingripande i denna, men förslaget blev även utförligt behandlat ur mera principiella synpunkter. Skilda meningar yppade sig härvid beträffande såväl lagens författningpolitiska innebörd och betydelse som dess konstitutionella tillåtlighet.

Förslagets anhängare utgingo i regel från att det vore nödvändigt att koncentrera statsmakten hos presidenten för att föra kriget till ett lyckligt slut. Detta innebure visserligen, såsom allmänt betonades, ett tillfälligt uppgivande av det demokratiska systemet, men detta offer måste bringas för landets räddning. Det vore bättre att få en livsmedelsdiktator än en utländsk diktator, yttrade en talare,¹ en annan, att man hade att välja mellan presidentens och jobbarnas diktatur.² Lagen vore den "mest extrema, godtyckliga och obegränsade lag, som någonsin föreslagits i den amerikanska kongressen", men den borde dock genomföras, ty "våra friheter hotas av mycket större fara från tyskt angrepp än från presidenten".³ En talare sammanfattade lyckligt denna i otaliga variationer presenterade tankegång i frasen: "Om presidenten behöver självhärskardömets vapen i kampen mot det tyska självhärskardömet, är jag av den åsikten, att han bör få dem."⁴ På vissa håll ville man giva presidenten en än vidare fullmakt än den i lagen förutsedda; folket "önskar", påstods det, "att kongressen ger presidenten all den makt och alla de pengar han behöver... och att den sedan åtskiljes och bibehåller en respektfull tystnad..."⁵

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 2831 (James).

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3877 (Kelly).

³ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3901 (Robbins).

⁴ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4019 (Langley). Jfr sid. 3990 (Lea).

⁵ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5089 (Williams); jfr följande uttalande å sid. 3878 (Parker): "As I say, I am for the principle of this bill, and I would that it were shortened and that it simply said that the Congress of the United States recognizes and confirms the absolute power which exists in the commander in chief to protect this nation in time of war and that if he thinks it

Å andra sidan sökte man visa, att det ifrågasatta avsteget från den demokratiska principen icke vore alltför betydande och i varje fall icke medförde någon fara för framtiden för denna princip. Man kunde icke jämföra Amerika med Tyskland, yttrade en talare; diktaturen i Amerika bleve visserligen genom lagens antagande nära nog lika fullständig som i fiendelandet, men den vore dock av provisorisk natur.¹ Genom att lämna exekutiven en viss begränsad fullmakt tryggade man i själva verket demokratien, ty det kunde befaras, att presidenten eljest skulle se sig tvungen att egenmäktigt utöva än vidsträcktare befogenheter.² Den radikale republikanen senator Johnson ansåg sig kunna "utan fruktan överlämna despotisk makt åt dem, som styra oss i dag", ty han ägde full tillit till det demokratiska systemets styrka: "Jag känner en obegränsad optimism i fråga om Amerikas demokrati, och en i farans ögonblick beslutad maktkoncentration, fullständigare än hos någon regent på jorden, är ett bevis på demokratiens mod och dess förtroende till sin egen styrka och sitt eget värde... En verklig demokrati, som litar på sig själv, kan tryggt centralisera makten... Den demokrati, som fruktar att till sina valda organ överlämna de befogenheter, som äro nödvändiga för dess uppehållande och bevarande... bär inom sig upplösningens frö."³

Förslagets motståndare kunde knappast starkare än dess anhängare betona, att det här vore fråga om ett avsteg från för amerikansk författningsspolitik grundläggande principer; på denna punkt sökte man snarast överbjuda varandra i energiska uttrycksätt. Kritikerna framhöllo emellertid det paradoxala i förhållandet, att man i sin kamp mot "självhärskardömet" skulle tillgripa dettas förhatliga medel. "Under det att vi rädda demokratien i Europa, förlora vi den hemma hos oss", såsom en representant uttryckte saken.⁴ Huvudfrågan vore dock, om den föreslagna maktkoncentrationen vore nödvändig eller åtminstone värdefull med hänsyn till krigets effektiva förande. Man förnekade, att detta

is necessary... he may seize, commandeer and control all of our energies and all of our lives for that purpose".

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5087 (Stone).

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4016 (Mondell).

³ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4403.

⁴ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5345 (Sherman).

vore fallet. Det demokratiska styrelsesättet vore det bästa även under krigstid. "Jag påstår", yttrade senator Reed, "att detta krig kan föras bättre av en demokrati, bättre av ett fritt folk... än av ett folk, som handlar i lydnad mot befallningarna från en enda man... Jag förklarar, att det är onödigt att upprätta någon slags diktatur i denna demokrati".¹ De maktmedel, som exekutiven redan ägde enligt författningen, vore fullt tillräckliga för att möta situationens krav.

Många av oppositionens talare gävo uttryck åt sitt förtroende för presidentens duglighet och lojalitet mot den demokratiska principen. Men de maktmedel, som formellt överlämnades åt presidenten, komme i realiteten att handhas av underordnade ämbetsmän, av byråkratien.² Någon garanti för en förnuftig användning av fullmakten gäve presidentens person alltså icke. Och även om man kunde lita på presidentens demokratiska sinne, innebure det alltid en fara att lämna så stora befogenheter åt en enda person; en sådan makt lockade, såsom senator Lodge i drastiska vändningar framhöll, till ytterligare maktutvidgning.³

Diskussionen rörande lagens konstitutionella tillätlighet gällde dels frågan, om överhuvud de unionella organen ägde befogenhet att besluta sådana bestämmelser, som meddelades eller förutsågos i lagen, dels frågan, om en så vidsträckt fullmakt kunde överlämnas åt presidenten.

Att under normala förhållanden en lag som denna innebure ett överskridande av unionens befogenhet erkändes av alla. De rättsområden, som enligt lagen skulle regleras, föllö uppenbarligen till väsentlig del inom delstaternas maktsfär; det kunde också ifrågasättas, om lagen icke kränkte flera av de i författningen givna garantierna för privata medborgerliga rättigheter. Stödda på ett inom jordbruksdepartementet utarbetat memorandum⁴ förklarade

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4063.

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5921 (Reed).

³ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4404; "We... have to meet a mental condition which exists among people who already have and who are seeking more huge power. Power... is a very dangerous thing. More than one of the Roman emperors, the Caesars, went mad by the simple possession of unrestrained and universal power, and we have that pressure continually at our doors to give constantly more power".

⁴ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3822 ff.

emellertid förslagens anhängare, att de under vanliga förhållanden gällande begränsningarna för unionens maktutövning icke vore bindande under krigstid. Enligt författningen, art. 1, sec. 8, hade kongressen rätt att förklara krig (vilket implicerade rätt att föra krig), att upprätta och underhålla armé och flotta m. m. samt att "make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers". Alla sådana åtgärder, som kunde anses nödvändiga eller lämpliga för att föra kriget till ett lyckligt slut, kunde därför av kongressen beslutas, oberoende av författningens särskilda bestämmelser; i princip vore kongressens "war-power" obegränsad. Frågan vore då, om det föreliggande förslaget vore nödvändigt eller lämpligt med hänsyn till situationens krav, och detta ansåg man vara förhållandet. Förslaget måste, såsom en talare yttrade, anses "reasonably necessary to a successful prosecution of the war, and if it is, then, in my opinion, there can be no doubt of its constitutionality".¹

Vissa talare synas ha ansett, att egentligen presidenten, i sin egenskap av överbefälhavare över armé och flotta, utan något bemyndigande ägde att utöva de befogenheter, varom här vore fråga. Sålunda yttrade en medlem av representanternas hus: "Enligt författningen har kongressen, sedan den förklarat krig, icke att sköta krigföringen. Denna makt tillhör presidenten och vi kunna endast erkänna hans befogenheter och bevilja penningmedel. Jag tror inte att vi kunna begränsa hans makt. Jag tvivlar på att vi ha någon rätt att definiera den genom denna lag. Jag skulle ha önskat, att en resolution antagits... erkännande presidentens makt att bestämma vad som skall ske i avseende å alla förnödenheter och alla industrier i hela landet för att vi skola vinna kriget."² Samma uppfattning gjordes även gällande av en talare i senaten.³

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3888 (Hamlin); jfr särskilt sid. 3928 f. (Kenyon), 4413 (Kellogg), 4557 (Lewis), 5029 (Myers). På vissa håll framhöll man visserligen (så Kellogg), att det finnes gränser för war-power; så kunde ej kongressen med stöd av war-power "abolish state governments, or the federal government, or change the office or prerogatives of the president". Men dessa gränser ansågos tydligen blott vara för handen, emedan det aldrig kunde befordra krigföringen att överträda dem.

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4179 (Parker).

³ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4552 f. (Lewis).

Tydlig delade likväl det stora flertalet av förslagets anhängare icke denna mening.

Den andra huvudfrågan ur konstitutionell synpunkt gällde tillåtligheten att bemyndiga presidenten att vidtaga ifrågavarande åtgärder. Flertalet av förslagets försvarare motiverade på denna punkt, egendomligt nog, icke sin ståndpunkt genom en hänvisning till war-power, genom att göra gällande, att en vidsträckt delegation vore nödvändig för krigets slutförande. De förnekade i stället förhandenvaron av en verklig delegation. Legislaturen hade i lagen meddelat uttömmande rättsregler; åt presidenten hade endast överlåtit att fastställa, när ett sådant förhållande eller en sådan situation förelåge, som enligt lagen skulle leda till vederbörande reglers ikraftträdande. Presidenten ägde alltså som vanligt blott att tillämpa lagen, icke att besluta legislativa bestämmelser.¹

Det bör nämnas, att vissa talare förklarade all diskussion om lagens grundlagsenlighet meningslös under framhållande av att statens rätt till självbevarelse stode över författningen. Ett formellt författningsbrott vore i grunden berättigat, då det gällde statens vara eller icke vara. Någon mera betydande roll spelade dock denna naturrättsliga synpunkt icke i diskussionen.²

Oppositionens talesmän urgerade i allmänhet, att lagen innebure en dubbel grundlagsstridighet, då den dels överskred unionens kompetens, dels delegerade legislativa befogenheter åt presidenten. Krigstillståndet medförde, ansåg man, icke någon utvidgning av kongressens kompetensområde; det funnes ingen författ-

¹ Jfr särskilt *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3827 (Memorandum), 3928 (Kenyon).

² Så yttrade en talare i representanthuset (*Congressional Record*, vol. 55, sid. 3927, Caraway): "This proposed measure is without precedent in our history. It is violative of our traditions... But it seems to me untenable and absurd to contend that the constitution, called into being by a people for their protection, should forbid the doing of acts necessary to be done that the nation may live. To do so is to assert, that the thing created is greater than the creator, that the nation has delegated powers which render it powerless to protect itself". Jfr sid. 4561 (Lewis), 5029 (Myers), 5237 (Husting). En av oppositionens talare crinrade gentemot dessa uttalanden om att "we are now waging war against the doctrine of necessity" (sid. 5029, Gore). Man åberopade också den författning, som skulle ha skrivits, om grundlagsstiftarna verkat 1917 i stället för 1787 (sid. 4015, La Guardia).

ningsbestämmelse, som angåve eller ens antydde något dylikt. Då det i art. 1: 8 stadgades, att kongressen ägde besluta alla lagar, som vore nödvändiga och lämpliga för utövningen av de här uppräknade befogenheterna, måste detta tolkas restriktivt; någon makt utöver den i övrigt i författningen givna meddelades icke genom detta moment. Om man godtog den vidare tolkningen av ifrågavarande bestämmelse, yttrade en talare, "kommer det inte längre att finnas någon skriven grundlag om folkets rättigheter i detta land; det kommer inte längre att finnas några gränser för kongressens och exekutivens makt..."¹

Även om kongressen ägde de befogenheter, varom i lagen stadgades, kunde den icke på sätt här skett överlåta utövningen av desamma till presidenten. Lagen gäve icke, som det påstods, uttömmande rättsregler, om vilkas ikraftträdande vid inträdet av visst angivet förhållande presidenten skulle stadga; den överläte tvärtom åt presidenten att i viktiga punkter formulera rättsregler. Någon likhet mellan denna lag och andra tidigare antagna, som av domstolarna förklarats grundlagsenliga, föreläge ej. Det kunde därför antagas, att, om lagen bleve föremål för judiciell prövning, flera av de viktigaste punkterna i densamma skulle annulleras.²

I januari 1918 väcktes i senaten ett förslag, enligt vilket ett s. k. krigskabinett skulle upprättas. Detta kabinett skulle bestå av tre av presidenten med senatens samtycke utnämnda personer och skulle närmast under eller, efter vad förslaget oklara formulering ger vid handen, vid sidan av presidenten inneha ledningen av hela den civila och militära administrationen. Detta egendomliga förslag, som torde ha haft det engelska krigskabinettet till mönster, åsyftade enligt förslagsställarens, den demokratiska senatorm Chamberlains, motivering, att åstadkomma större effektivitet och enhetlighet vid handläggningen av sådana ärenden, som direkt eller indirekt gällde kriget. För presidenten synes förslaget ha framstått såsom ett medel att beskära den presidentiella självständigheten. Detta synes ha varit orsaken till att presidenten ge-

¹ *Congressional Record*, vol. 55, sid. 4458 (Hardwick); jfr sid. 3998 (Sherman), 4460 (Reed).

² *Congressional Record*, vol. 55, sid. 3959 (Lenroot), 3999 (Sherman), 4411 (Hardwick).

nom senator Overman¹ lät väcka ett motförslag, enligt vilket det skulle anförtrons presidenten att under kriget provisoriskt vidtaga alla nödiga ändringar inom förvaltningen. Sedan de båda förslagen under en längre tid varit föremål för samtidig behandling, segrade det presidentiella förslaget och blev lag den 10 maj 1918. Motståndet mot förslaget kom huvudsakligen från republikanskt håll, men i de avgörande voteringarna voro båda partierna splittade.²

Overman-lagen är i sin formulering mera direkt och otvetydig än den förut behandlade fullmaktslagen.³ I dess första paragraf stadgas:

"That for the national security and defence, for the successful prosecution of the war, for the support and maintenance of the army and navy, for the better utilization of resources and industries, and for the more effective exercise and more efficient administration by the president of his powers as commander in chief of the land and naval forces the president is hereby authorized to make such redistributions of functions among executive agencies as he may deem necessary, including any functions, duties, and powers hitherto by law conferred upon any executive department, commission, bureau, agency, office, or officer, in such manner as in his judgment shall seem best fitted to carry out the purposes of this act, and to this end is authorized to make such regulations and to issue such orders as he may deem necessary . . . Provided, that this act shall remain in force during the continuance of the present war and for six months after the termination of the war by the proclamation of the treaty of peace, or at such earlier time as the president may designate: Provided further, that the termination of this act shall not affect any act done or any right or obligation accruing or accrued pursuant to this act and during the time that this act is in force: Provided further, that the authority by this act granted shall be exercised only in matters relating to the conduct of the present war."

Denna paragraf i lagen, som ger presidenten befogenhet att under kriget och för krigsändamål reorganisera förvaltningen, innehåller den egentliga fullmakten. I de närmast följande paragra-

¹ Att presidenten var den verkliga initianten, erkändes öppet av senator Overman (*Congressional Record*, vol. 56, sid. 4504: "The bill was advocated by the president and sent to me by the president and I have no hesitation in saying so").

² Jfr för det sagda den utförliga redogörelsen av *Leake*, *The conflict over coordination*.

³ *United states statutes at large*, vol. 40, part. 1, Public laws, sid. 556 f.

ferna givas i huvudsak endast vissa subsidiära bestämmelser, varigenom presidentens kompetens ytterligare klarlägges utan att utvidgas; så t. ex. bestämmes, hur det skall förfaras med redan beslutade anslag, när förändringar ske inom förvaltningsorganisationen. Någon skyldighet att redovisa för lagens användning stadgas ej.

Den sista paragrafen, § 6, är däremot av intresse. Det första momentet av denna paragraf lyder: "that all laws or parts of laws conflicting with the provisions of this act are to the extent of such conflict suspended while this act is in force". Detta stadgande är synnerligen egendomligt. De i lagen givna bestämmelserna inbefatta ju endast bemyndiganden till presidenten, endast regler rörande statsmakternas kompetens. Den enda lag, som kan komma i fråga såsom stående i strid med dessa bestämmelser, är tydligen grundlagen, men meningen kan ju icke rimligen vara att förklara denna suspenderad. Syftet måste vara ett annat. Bestämmelsen torde böra ses i belysning av det i lagens första paragraf givna stadgande, som säger, att presidenten äger ändra även i lag meddelade organisationsbestämmelser. Avsikten med § 6 synes då vara att så att säga i förväg förklara sådana lagbestämmelser, vilka i förordningsväg komma att ändras, suspenderade. Det skulle alltså vara de bestämmelser, som äro stridande mot med stöd av det i lagen givna bemyndigandet utfärdade förordningar, som suspenderas, icke de bestämmelser, som stå i strid med själva bemyndigandet; härigenom skulle någon lagändrande befogenhet icke ha överlåtits åt presidenten. Om detta är avsikten med bestämmelsen, har den emellertid ej nåtts, ty vederbörande lagar bli ju bestående, tills de brytas av förordningar, eftersom de lagar, som skola suspenderas, icke äro utpekade. Hur man än ser bestämmelsen, är den en ren meningslöshet.¹

I det andra momentet av samma paragraf bestämmes, att "upon the termination of this act all executive or administrative agencies . . . shall exercise the same functions . . . as heretofore or as hereafter by law may be provided, any authorization of the president under this act to the contrary notwithstanding". Även denna punkt i lagen är tydligen rättsligen meningslös, eftersom den här givna bestämmelsen träder ur kraft samtidigt som övriga delar

¹ Kongressdebatterna rörande lagen lämna ingen upplysning om paragrafens syfte. Jfr dock *Congressional Record*, vol. 56, sid. 6449 (Walsh).

av lagen och alltså icke kan vara normerande längre än dessa. Återställandet efter krigets slut av den vid lagens utfärdande gällande ordningen måste ske antingen genom en ny lag, eller genom av presidenten före den föreliggande lagens utslocknande beslutade förordningar; den citerade bestämmelsen blir blott av betydelse, såsom innefattande ett politiskt direktiv till presidenten.

Bland de befogenheter, som i andra lagar meddelades presidenten under krigstiden, kunna nämnas följande: rätt att i betydande omfattning utskryva trupper; att reglera exporten och meddela exportförbud; att upprätta censur i avseende på förbindelserna med främmande länder; att övertaga kommunikationsmedel, såsom fartyg och järnvägar; att meddela bestämmelser rörande handeln med främmande stater samt rörande emigration till och immigration från dylika stater.¹ Flertalet av här ifrågakvarande lagar initierades i realiteten av regeringen. Endast i ett fall har kongressen vägrat att bevilja en av administrationen begärd fullmakt. På våren 1917 framlades ett förslag, enligt vilket presidenten skulle få befogenhet att förbjuda offentliggörande av uppgifter rörande arméens och flottans rörelser m. m. Detta projekt mötte så starkt motstånd inom kongressen, att det måste uppgivas trots att presidenten ursprungligen förklarat dess genomförande "absolut nödvändigt för den allmänna säkerheten".²

I debatterna rörande de skilda fullmaktsförslagen framträdde, ehuru i mindre tillspetsad form, ungefär samma motsättningar som vid behandlingen av Food and Fuel Control act. Å ena sidan betonade man behovet av exekutiv maktutvidgning, varvid stundom upprättande av ren diktatur förordades, å andra sidan förnekade man detta behov och hävdade, att fullmaktsförslagen vore grundlagsstridiga.³

¹ Jfr särskilt lagarna den 18 maj, 15 juni och 6 oktober 1917 (United states statutes at large, vol. 40, part 1, Public laws, sid. 76 ff., 217 ff., 411 ff.

² Jfr *Garner, L'exécutif aux États-Unis en temps de guerre*, sid. 45 ff.

³ Det förtjänar anmärkas, att senator Harding, den blivande presidenten, vid ett tillfälle uttalade sig för upprättande av verklig diktatur. Han yttrade: "What the United states needs and what it must have if it is to win the war is a supreme dictatur with sole control of and sole responsibility for every phase of war activity, and this today means practically every phase of government. Not only does this country need such a dictator, in my opinion it is sure to have one before the war goes much further... The sooner it comes the better for all of us... For supreme dictator at the present moment there

De olika fullmakterna utnyttjades i synnerligen vidsträckt omfattning. En översikt av de åtgärder, som vidtogos, torde ej vara påkallad; av fullmaktsbestämmelserna framgår ju tämligen tydligt karaktären av vederbörande förordningsbeslut.¹ Här, liksom i England, delegerades de i fullmakterna meddelade befogenheterna i stor utsträckning till underordnade myndigheter; sålunda erhöll en Food administrator (Hoover) befogenhet att handha en stor del av den makt, som enligt Food and Fuel Control act tillkom presidenten, departementscheferna erhöillo självständig beslutanderätt inom under deras departement fallande områden o. s. v. Det bör också anmärkas, att vissa av fullmakterna, särskilt Food and Fuel Control act, kommo till användning även efter vapenstillståndet och i syfte att bemästra situationer, som ej stodo i något direkt samband med kriget; sålunda utfärdades flera fullmaktsförordningar under gruvstrejken 1919. Flertalet undantagsbestämmelser avvecklades likväl i förordningsväg, sedan kriget faktiskt avslutats. Först då formellt fredstillstånd inträdde, eller, såsom i Overman-lagen stadgades, viss tid därefter, trädde själva fullmaktslagstiftningen ur kraft.

Det återstår att närmare ingå på frågan om fullmaktslagstiftningens konstitutionella ställning, dess förenlighet med grundlagen. Denna fråga har, vad särskilda fullmaktsbeslut angår, vid flera tillfällen varit föremål för domstolsprövning; i samtliga dessa fall ha domstolarna, i sista hand den högsta förbundsdomstolen, erkänt beslutens grundlagsenlighet.²

Såsom av debatterna rörande Food and Fuel Control act framgår, är det väsentligen två konstitutionella spörsmål, som vid full-

is but one possible man, the President of the United states". (Cit. av *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, sid. 18 f.)

¹ Såsom exempel på omfattningen av presidentens fullmaktsbeslut kan nämnas, att alla järnvägar togos i besittning av staten, att ett stort antal ingripande bestämmelser meddelades rörande handel och industri, att förbud mot tillverkning av alla malt- och vindrycker meddelades; jfr f. ö. *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, sid. 167—219.

² Det har ej heller förekommit, att någon förordning ogiltigförklarats såsom fallande utom ramen för en given fullmakt. — Här ifrågavarande utslag — över vilka en förteckning finnes hos *Hall*, Cases, sid. 1730 — ha genomgått; principfrågorna äro ytterst flyktigt behandlade.

maktslagstiftningens bedömande föreligga: å ena sidan om överhuvud unionen (de unionella lagstiftningsorganen) äger befogenhet att reglera de rättsområden, som fullmakterna gälla, å andra sidan, om enligt författningen bemyndiganden av här ifrågavarande art kunna meddelas exekutiven. Vissa lagar, såsom Food and Fuel Control act, aktualisera båda dessa problem, andra lagar, såsom Overman-lagen, endast frågan om gränsen för exekutivens förordningskompetens.

Det har redan betönats, att Food and Fuel Control act, liksom flera andra av fullmaktslagarna, ostridigt ingrepp på rättsområden, som under normala förhållanden falla utom unionens — inom delstaternas — maktsfär; man torde också med fog kunna hävda, att den nämnda och andra lagar läderade de i författningen meddelade garantierna för medborgerliga rättigheter, men denna fråga kunna vi här bortse från. Det väsentliga är, att unionen överskred sitt normala kompetensområde, att alltså genom en unionell lag, — eller rättare genom med stöd av en dylik lag utfärdade förordningar — statliga lagar, som under fredstid voro ostridigt författningens enliga och icke kunde genom unionslag rubbas, provisoriskt sattes ur kraft. Bestämmelser om industri och handel tillkommer det t. ex. delstaterna att meddela, med den inskränkning, som unionens befogenhet att reglera den mellanstatliga handeln innebär; genom Food and Fuel Control act blev staternas rätt på detta område starkt beskuren. Typiskt är, att genom nämnda lag provisoriskt förbud mot tillverkning av spritdrycker meddelades; då det gällde att göra detta förbud permanent måste en författningsändring genomföras.

Under de refererade debatterna förklarades detta tillvägagångssätt konstitutionellt korrekt under hänvisning till kongressens särskilda war-power. Kongressen har, resonerade man, rätt att förklara och följaktligen även att föra krig, att upprätta arméer o. s. v. samt att antaga alla lagar, som äro "necessary and proper" för utövning av dessa befogenheter, och då en viss rättslig reglering är behövlig med hänsyn till kriget, har alltså kongressen befogenhet att besluta densamma, oberoende av andra författningsbestämmelser. Denna tolkning av grundlagen har av domstolarna redan före världskriget fastslagits såsom giltig. I ett utslag av högsta domstolen av år 1870, vilket gällde vissa under inbördeskriget antagna lagar, uttalades, att "the power to declare war invol-

ves the power to prosecute it by all means and in any manner in which war may be legitimately prosecuted" och i ett särskilt yttrande i samma mål framhölls, att "the war powers of the government have no express limitations in the constitution".¹ I under och efter världskriget givna utslag har samma uppfattning framträtt.² Man har, såsom en författare yttrar, allmänt utgått från att "the war-power implies the right to do anything that may seem necessary to carry on the war successfully, even to the extent of performing otherwise unconstitutional acts".³ Det skiljes därför stundom mellan unionens "peace powers", då författningens be- gränsningar gälla, och dess "war-powers", då i själva verket unionen har obegränsad makt i vad angår åtgärder, som "rimligen" kunna anses behövlige för krigets slutförande.

Att denna grundlagstolkning så allmänt hävdats — i doktrinen har den såvitt bekant ej utsatts för kritik — och av domstolarna accepterats, är så till vida lätt förklarligt, som dess resultat ur praktisk synpunkt äro uppenbart förmånliga.⁴ Domstolarna kunna icke rimligen utgå från en annan tolkning; vart skulle det ha lett, om högsta domstolen under inbördeskriget eller världskriget förklarat en rad lagar, som allmänt ansågos nödvändiga för krigets förande, ogiltiga och icke bindande?

Tydligt är likväl, att man med vanlig tolkningsmetod icke kan nå detta resultat. Det finnes ingen bestämmelse i författningen, som stadgar, att unionens befogenheter utvidgas under krigstid. Då det i art. 8 bestämmes, att kongressen har att förklara krig, utskriwa trupper o. s. v. samt anta för utövningen av dessa befogenheter nödiga lagar, kan härur icke utläsas ens en antydning om att under krig unionen skulle kunna inskränka på den maktsfär, som enligt statsskicket tillkommer delstaterna.⁵ Bestämmelserna i art.

¹ *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, sid. 16 f.

² Någon närmare motivering har ej givits. I ett typiskt utslag (*U. S. Reports*, vol. 250, sid. 149) säges blott, att "the complete and undivided character of the war power... is not disputable".

³ *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, sid. 16.

⁴ Ur vissa uttalanden av grundlagsstiftarna kan utläsas uppfattningen, att kongressens war-power i princip vore obegränsad; med den subjektiva tolkningsmetod, som ofta tillämpas i Amerika, har detta förhållande varit av stor betydelse. Jfr Hamilton i *The Federalist* nr 23.

⁵ De bestämmelser, som på denna punkt äro av betydelse, äro följande:

8 kunna tvärtom anses klart peka i motsatt riktning. Först stadgas nämligen, att kongressen har rätt att förklara krig, sedan givas särskilda bestämmelser om rätten att upprätta arméer och flottor, att meddela regler rörande organisationen av dessa, att kalla ut statsmilisen o. s. v.; om, såsom man hållit före, rätten att förklara krig innefattade rätt att besluta alla åtgärder, som "rimligen" kunde anses behövlige för krigets förande, borde författningen givetvis icke ha innehållit en rad specialregler om kongressens rätt att fatta sådana beslut (om upprättande av arméer och flottor etc.), som äro uppenbart nödvändiga för krigets förande. Särskilt är att märka, att i moment 16 vissa begränsningar stadgas i unionskongressens makt över statsmilisen; när alltså unionen icke ens har obegränsad makt över staternas stridskrafter under krigstid, är det ej rimligt att förutsätta, att befogenheten att förklara krig skulle inkludera en obegränsad rätt att inkräkta på staternas normala kompetensområde. De absurda konsekvenser, som här ifrågavarande tolkningsmetod, allmänt använd, skulle leda till, äro påtagliga: varje statsorgan med befogenhet att förklara krig skulle under krigstid principiellt vara obundet av alla konstitutionella föreskrifter.

Den teori rörande kongressens war-power, som uppställts i amerikansk rättspraxis och doktrin, erinrar starkt om den uppfattning, som i den schweiziska doktrinen, särskilt av Waldkirch och Burckhardt, urgerats i fråga om innebörden av förbunds församlingens rätt att vidtaga åtgärder för bevarande av förbundets inre och yttre säkerhet. Denna likhet är tydligen icke tillfällig. I såväl Amerika som Schweiz uppdraga rigida författningar jämförelsevis snäva gränser för statsorganens kompetens: dels äro vissa cm-

"The congress shall have power... 11) to declare war, grant letters of marque and reprisal, and make rules concerning captures on land and water; 12) to raise and support armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years; 13) to provide and maintain a navy; 14) to make rules for the government and regulation of the land and naval forces; 15) to provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions; 16) to provide for organizing, arming, and disciplining, the militia, and for governing such part of them as may be employed in the service of the United states, reserving to the states respectively, the appointment of the officers, and the authority of training the militia according to the discipline prescribed by congress..., to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers..."

råden reserverade för delstaterna, resp. kantonerna, dels givas ingående bestämmelser om medborgerliga rättigheter, vilka av staten icke få kränkas. Under exceptionella förhållanden har det synts nödvändigt för unionsorganen att överträda dessa gränser. För jurisprudensen har det varit ett behov — i Amerika, på grund av den judiciella prövningsrätten, t. o. m. en politisk nödvändighet — att finna en rättsgrund för dessa överträdelser. Lösningen har, i den mån man icke, såsom vissa schweiziska teoretiker, fallit tillbaka på föreställningen om en "högre" rätt,¹ funnits genom en grundlagstolkningsmetod, varigenom ett visst stadgande godtyckligt ställes i en högre klass än andra författningsbestämmelser. Bestämmelsen om kongressens rätt att förklara krig i Amerika, resp. bestämmelsen om förbundsförsamlingens befogenhet att vidtaga åtgärder för bevarande av den inre och yttre säkerheten i Schweiz, har på detta sätt vidgats till att dominera hela statsskicket; ett moment i författningen har utnyttjats för att radera de övriga, för att de facto sätta författningen ur kraft.

Under diskussionen rörande Food and Fuel Control act gjorde, såsom nämnts, vissa talare gällande, att presidenten i sin egenskap av överbefälhavare över armé och flotta självständigt, utan be- myndigande av kongressen, skulle kunna meddela bestämmelser av här ifrågavarande art. Denna uppfattning, som jämväl har en viss motsvarighet inom schweizisk doktrin (Burckhardt's och Waldkirch's tolkning av bestämmelserna om förbundsrådet i art. 102), kan icke anses stödd på rättspraxis. Tvärtom har i domslut uttalats, att i princip förhållandet mellan legislatur och exekutiv icke förändrats under krigstid.² Frågan om presidentens ställning under krig är likväl oklar; det har framhållits, att på denna punkt rättspraxis icke kommit till definitiva resultat.³ Att den kritik, som här givits av teorien om kongressens war-power, även är till-

¹ Någon gång skymtar även föreställningen om en naturlig nödrätt i amerikanska domstolsutslag; jfr t. ex. det i *Congressional Record*, vol. 55, sid. 5090 citerade utslaget.

² *Berdahl*, War powers of the executive in the United states, sid. 17; jfr *Cushman*, Leading constitutional decisions, sid. 114 ff.

³ *Garner*, L'exécutif aux États-Unis en temps de guerre, sid. 13. — Att presidentens ställning som överbefälhavare ger andra än rent militära befogenheter, är ostridigt; sålunda var det med stöd av denna, som 1863 års emancipationsproklamation utfärdades.

lämplig på berörda uppfattning om innebörden av presidentens överbefälhavareskap, är utan vidare klart.

När det gäller att bedöma den konstitutionella tillåtligheten av de bemyndiganden, som i de olika fullmaktslagarna meddelats presidenten, ha domstolarna antingen helt allmänt hänvisat till kongressens war-power — om denna i princip är obegränsad, bör den ju även lämna möjlighet till vidsträckta delegationer — eller ock uttalat, att den förordningsrätt, som tilldelats presidenten, icke överskrede det tillåtliga måttet. Då t. ex. den lag, genom vilken presidenten bemyndigats att i viss omfattning utskriwa trupper — en befogenhet, som enligt art. 8 tillkommer kongressen — påstods vara grundlagsstridig, bl. a. emedan den innefattade en delegation av lagstiftningsmakten, anförde högsta domstolen på denna punkt blott följande ord: "we think that the contention that the statute is void because vesting administrative officers with legislative discretion has been so completely adversely settled as to require reference only to some of the decided cases..."¹ Den makt, som genom fullmaktslagarna överlämnats åt presidenten, ha domstolarna alltså betraktat såsom blott en reguliär befogenhet att meddela tillämpningsföreskrifter. Någon kritik inom doktrinen mot domstolarnas ställningstagande har såvitt bekant icke framkommit. I det grundligaste arbetet om den amerikanska förordningsrätten förklaras samtliga undantagslagar vara konstitutionellt oantastliga.² Det erkännes visserligen, att här förelågo blancofullmakter, "blanket-delegations", men dessa anses ej grundlagsstridiga: "a 'blanket' delegation involving 'skeleton legislation' is valid or not according to whether it *transfers* legislative power relative to a given topic to the President or whether it blocks out a *general policy* for a limited and reasonably definite subject and merely leaves it to the President to *concretize* a legislative abstraction".³

Uppställer man däremot postulatet, att under ett statsskick sådant som det amerikanska en lag icke kan bemyndiga exekutiven att utfärda lagändrande eller lagbrytande förordningar, måste om-

¹ *Cushman*, Leading constitutional decisions, sid. 153 f.

² *Hart*, The ordinance power, sid. 103.

³ Satsens oklarhet är uppenbar; i grunden inrymmer den blott påståendet, att den makt, som givits presidenten, icke är alltför stor. Jfr de i inledningen gjorda anmärkningarna.

dömet om vederbörande lagars konstitutionella ställning bliva ett annat. Det kan visserligen diskuteras, om alla de refererade lagbestämmelserna gävo presidenten rätt att utfärda mot unionslagar stridande föreskrifter — om statslagar är givetvis i detta sammanhang icke tal — och om de alltså inneburo konstitutionella fullmakter i den mening, vari ordet här användes. Men det står utom tvivel, att t. ex. Food and Fuel Control act och Overman-lagen gävo presidenten en dylik befogenhet. Enligt Food and Fuel Control act kunde presidenten meddela sådana bestämmelser, varigenom av kongressen med stöd av den unionella kompetensen att reglera den mellanstatliga handeln beslutade lagar sattes ur kraft. I Overman-lagen utsades klart och tydligt, att lagändrande förordningar kunde utfärdas. Dessa lagar innefatta sålunda — liksom en rad andra undantagslagar, för vilka närmare redogörelse icke lämnats — grundlagsstridiga delegationer.

Italien.

Bestämmelserna om lagstiftningsmakt och förordningsrätt i den grundläggande italienska författningslagen — *statuto del Regno* av år 1848 — äro, liksom motsvarande stadganden i den belgiska författningen, uppgjorda efter mönstret av 1830 års franska konstitution. I art. 3 stadgas, att "den lagstiftande makten skall utövas samfällt av konungen och de båda kamrarna: senaten och deputeradekammaren". Enligt art. 6 "beslutar konungen de förordningar, som äro nödvändiga för lagarnas tillämpning, utan att suspendera lagarna eller dispensera från deras efterföljande."¹ Enligt författningen skulle alltså i princip förordningen vara underordnad lagen, förordningen finge ej bryta lag; på den självständiga² förordningsrätt, som konungen (som förvaltningens högsta chef m. m.) tillerkännes, saknas anledning att här ingå. Någon saklig gräns mellan lag och förordning antydes icke; i Italien, liksom i andra länder, har emellertid hävdats, att enligt författningens mening mera allmänna normer, bestämmelser om medborgerliga rättigheter o. s. v. endast borde få meddelas genom lag.³

Författningens bestämmelser, som numera i realiteten äro upphävida, ehuru själva författningstexten ej ändrats, giva sålunda

¹ "Il Re... fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne." Art. 13 i den franska författningen av år 1830 stadgade: "Le roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles mêmes, ni dispenser de leur exécution". Man observere, att ordet "jamais" icke har någon motsvarighet i den italienska texten. Bestämmelsen i 1830 års författning avsåg som bekant att undanröja den oklarhet, som varit rådande enligt 1814 års författning, art. 14, och som möjliggjort juli-ordonnanserna.

² Dyliga förordningar kallas *regolamenti indipendenti* eller *autonomi*.

³ Jfr t. ex. *Orlando*, *Principii di diritto costituzionale*, sid. 223 ff.; *Sabini*, *La funzione legislativa*, sid. 5 ff. Ofta betonas, att skatte- och straffbestämmelser måste meddelas genom lag.

vid handen, att förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt varit ungefär detsamma som i andra konstitutionella stater. Så har likväl ej varit fallet. Den uppdelning av makten mellan exekutiv och legislatur, som karakteriserar den moderna konstitutionalismen, har icke helt genomförts i italiensk författningspolitik. Författningen utgår från maktodelningsprincipen, men i praxis har denna icke tillämpats med tillnärmelsevis samma fasthet som i andra stater. En av förutsättningarna för detta förhållande är, att särskilda villkor för författningsändring icke finnas; författningsändrande lagar beslutas i alldeles samma ordning som vanliga lagar.¹ En annan förutsättning har varit det italienska statsskicket parlamentarisering, varigenom motsatsförhållandet mellan legislatur och exekutiv försvunnit.

Genombrytandet av den i författningen uppställda principen har skett på två skilda linjer. Dels har genom lagar exekutiven bemyndigats att utfärda lagändrande förordningar. Dels har exekutiven utan bemyndigande i lag utfärdat dylika förordningar. Motsvarande företeelser ha visserligen förekommit i andra stater, men endast undantagsvis; de ha icke kunnat undergräva kompetensfördelningens princip. I Italien ha de däremot, även under normala förhållanden, varit jämförelsevis vanliga.

De förordningar, som utfärdas på grundval av en lag, indelas i regel i italiensk statsrättslära i två grupper.² Den ena gruppen bilda de vanliga tillämpningsförordningarna (*regolamenti di esecuzione* eller *esecutivi*), alltså förordningar, som, utan att bryta lag, i detaljer komplettera en lag eller endast meddela erforderliga verkställighetsföreskrifter. Det är denna art av förordningar, som i författningen regleras; dylika förordningar hava alltså stöd i författningen. Den andra gruppen bildas av sådana förordningar (*regolamenti legislativi* eller *delegati*), varigenom, i enlighet med av legislaturen givna direktiv, ett visst rättsområde regleras och i samband härmed eventuellt tidigare existerande lagar ändras eller

¹ T. o. m. utan att författningstexten formellt ändras (alltså såsom i Tyskland). Beträffande utvecklingen på denna punkt se *Brusa*, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*, sid. 12 ff.

² Jfr *Chimienti*, *Manuale di diritto costituzionale*, sid. 401 ff.; *Salandra*, *Corso di diritto amministrativo*, sid. 652 ff.; *Presutti*, *Istituzioni di diritto costituzionale*, sid. 235 ff.; *Ferraris*, *Diritto amministrativo I*, sid. 304 ff.

upphävas.¹ De lagar, som bemyndiga till utfärdande av dylika förordningar, äro tydligen konstitutionella fullmaktslagar enligt den av oss använda definitionen, de konstituera en författningsstridig delegation av lagstiftningsmakten; oberoende av om principen "delegata potestas non delegatur" erkännes² eller icke kunna emellertid enligt italiensk statsrätt dylika lagar beslutas, ty om de anses strida mot grundlagen, kunna de helt enkelt betraktas som grundlagsändringar.³ Lagar av detta slag ha ständigt förekommit i icke ringa utsträckning; legislaturen har angivit grundlinjerna för en reform och exekutiven har befullmäktigats att utforma de konkreta bestämmelserna. Vad i övrigt skillnaden mellan verkställighetsförordningar och delegationsförordningar beträffar, må framhållas, att enligt en utbredd åsikt endast de förra, som enligt författningen falla inom regeringens kompetens, kunna ändras eller upphävas i förordningsväg; delegationsförordningar, som utfärdas av regeringen såsom legislaturens ställföreträdare, kunna däremot ej rubbas annat än genom lag eller genom en med stöd av en ny delegation utfärdad förordning.⁴

Uppdelningen i verkställighetsförordningar och delegationsförordningar erinrar om den åtskillnad, som i fransk statsrätt göres mellan *règlement* ordinaires och *règlement* d'administration pu-

¹ Dessa förordningar definieras av *Ferraris* på följande sätt: "Sono quelle emanati in seguito a delegazione con cui il potere legislativo affida al potere esecutivo di disciplinare per regolamento materie che sarebbero di competenza legislativa e quindi starebbero oltre i limiti della facoltà regolamentare di esecuzione consentita al potere esecutivo". — Uttrycket *regolamenti delegati* gives stundom en annan innebörd och man använder då beteckningen *leggi delegati* för delegationsförordningarna. Jfr *Saltelli*, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, sid. 208 f. och sannolikt efter denne *Leibholz*, *Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts*, sid. 69.

² I regel torde denna princip erkännas; jfr förut nämnda förf.; annan mening hos t. ex. *Criscuoli*, *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, sid. 105 f.; *Capizzi-Giangresco*, *La "Delegazione parlamentare" ed i "Pieni poteri" nella scienza e nella politica*, sid. 297.

³ Jfr även *Crosa*, *La competenza regia nel diritto italiano*, sid. 87; *Racioppi e Brunelli*, *Commento allo statuto del Regno*, sid. 341 ff.; *Gamberini*, *I decreti per delegazione legislativa*, sid. 5.

⁴ Jfr t. ex. *Salandra*, *Corso di diritto amministrativo*, sid. 655; *Criscuoli*, *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, sid. 315 ff. — Stundom bestämmes i delegationslagen, att förordningarna skola framläggas för parlamentet för att konverteras till lagar.

blique; särskilt är likheten betydande, om man utgår från den i fransk rättspraxis hävdade uppfattningen, att règlements ordinaires grunda sig på författningen, under det att règlements d'administration publique bygga på en i vederbörande lag meddelad delegation. Skillnaden är väsentligen praktisk, icke principiell; den befogenhet, som i franska lagar gives regeringen att utfärda règlements d'administration publique, är mycket begränsad jämförd med de italienska delegationerna. I Frankrike har endast i undantagsfall (under och efter världskriget) lagar bemyndigat till utfärdande av lagändrande förordningar; i Italien har detta även under normala förhållanden förekommit i viss utsträckning.¹

Såsom en art av delegationsförordningar kan man betrakta de förordningar, som utfärdas med stöd av vad den italienska doktrinen betecknar som fullmaktslagar (leggi di pieni poteri).² Någon principiell skillnad mellan dylika lagar och vanliga delegationslagar förefinnes ej. Skillnaden ligger blott däri, att de förra giva ett långt vidare utrymme åt exekutivens handlingsfrihet; de bemyndiga exekutiven att mer eller mindre generellt, icke blott inom ett starkt begränsat rättsområde, besluta lagändrande förordningar. Enligt vår terminologi föreligga i dessa fall generalfullmakter, vid delegationslagarna i egentlig mening specialfullmakter. Vid en rad tillfällen även före världskriget ha, såsom i det följande närmare skall beröras, generalfullmakter beslutats; även detta förhållande har tvivelsutan bidragit att uppluckra maktdelningsprincipen i italiensk statsrätt.

Exekutiven har därjämte, såsom nämnts, i icke ringa utsträckning beslutat lagändrande förordningar utan legislativt bemyndigande, s. k. decreti-leggi. Detta tillvägagångssätt har tidigare

¹ Utgår man från den uppfattning om règlements d'administration publique, som i fransk doktrin (t. ex. Esmein och Duguit) hävdas, och enligt vilken även dessa förordningar äro verkställighetsförordningar i författningens mening, utfaller den gjorda jämförelsen helt annorlunda; båda de nämnda franska förordningsgrupperna måste då anses motsvara de italienska verkställighetsförordningarna och de italienska delegationsförordningarna kunna jämföras med de — enligt Esmein och Duguit principiellt grundlagsstridiga — förordningar, som Duguit kallar "règlements faits sur une délégation législative". Jfr *Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar, sid. 74 ff.

² Jfr särskilt *Ferraris*, Diritto amministrativo, II, sid. 85 f.; *Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche, sid. 213 ff.; *Sabini*, La funzione legislativa, sid. 167 ff.

huvudsakligen använts i sådana fall, då särskilt trängande skäl påkallat meddelande av vissa bestämmelser, men det har begagnats även under fredliga och i det hela normala förhållanden. Det har beräknats, att under tiden 1849—1913 sammanlagt 315 lagförordningar utfärdats.¹ Under de första årtiondena efter statskicketets tillkomst beslutades dylika förordningar i stor utsträckning; 1849—1869 uppgick antalet till 112. Under den därpå följande perioden 1871—1892 utfärdades sammanlagt endast 18 lagförordningar. Sedermera har frekvensen stadigt ökats. Under tio-årsperioden 1893—1902 steg antalet till 76. Perioden 1904—1913 uppvisar icke mindre än 109 dylika förordningar; under åren närmast före världskriget växer antalet, bl. a. på grund av Tripolis-kriget (22 1911, 17 1912, 28 1913). Under år 1914 begagnas institutet extensivare än någonsin förr, i det att över 100 lagförordningar utfärdas. På denna extraordinarie förordningsrätts enoma användning under och efter kriget skola vi i det följande ingå.

Lagförordningarna ha i regel (dock ej alltid) utfärdats under tider, då parlamentet ej varit samlat, och ha utom i några undantagsfall innehållit bestämmelser, enligt vilka de skola föreläggas parlamentet vid följande sammanträde för att konverteras till lagar; om parlamentet vägrar godkännande, träda förordningarna ur kraft, dock icke med retroaktiv verkan. Det har emellertid förekommit, att föreläggande för parlamentet icke ägt rum, åtminstone ej inom rimlig tid; år 1924 framlades en rad lagförordningar, som utfärdats under åren före världskriget (tidigast 1907) till konvertering.²

Att här föreligger en inkonstitutionell praxis, lär icke med fog kunna bestridas; i art. 6 i författningen stadgas ju uttryckligen, att lagar icke kunna suspenderas i förordningsväg. Att lagförordningarna voro grundlagsstridiga erkändes också tidigare allmänt inom doktrinen, och även under senare tid (före 1926 års författningsslag) torde denna åsikt ha hävdats av flertalet mera auktoritativa författare.³ Å andra sidan ha emellertid en rad delvis synnerligen egendomliga teorier uppställts för att rättsligen motivera lagför-

¹ *Cerciello*, La Questione dei decreti-legge, sid. 113; jfr *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, documenti, n. 345 A, sid. 2 ff.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924, documenti, n. 46 A, sid. XXXVI.

³ *Chimienti*, Manuale di diritto costituzionale, sid. 422 ff.; *Presutti*, Istitu-

ordningarna; bl. a. har man utgått från existensen av en naturlig nödförordningsrätt, ansett lagförordningarna grundade på en prenumerad delegation, och i själva författningen velat finna stöd för exekutivens handlingssätt.¹ Frågan om lagförordningarnas innebörd och konstitutionella ställning har i själva verket varit den mest omstridda frågan inom italiensk statsrätt; en väsentlig del av litteraturen har gällt detta spörsmål.

Beträffande domstolarnas, inklusive den högsta administrativa domstolens (Consiglio di Stato), ställning i här ifrågavarande hänseende, må till en början betonas, att någon materiell judiciell prövningsrätt med avseende å lagar icke föreligger. En prövningsrätt beträffande förordningar måste däremot anses framgå av ett stadgande i en lag av 1865, enligt vilket domstolarna skola tillämpa förordningar i den mån de överensstämmer med lagarna; e contrario kan man sluta, att lagstridiga förordningar i princip icke böra tillämpas.² Tydligt är likväl, att med stöd av en legislativ delegation utfärdade förordningar måste av domstolarna tillämpas. Och i praxis ha domstolarna i regel icke heller ansett sig äga befogenhet att pröva, om ett legalt bemyndigande överskridits; en dylik prövning har ansetts vara av politisk, icke av rättslig natur, och alltså tillkomma parlamentet.³

I fråga om lagförordningar ha domstolarna under tidigare skeden i regel följt samma princip. I en rad utslag har fram-

zione di diritto costituzionale, sid. 222 ff.; *Racioppi e Brunelli*, Commento allo statuto del Regno, sid. 352 ff.; *Siotto-Pintor*, Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923, (1922), sid. 168 ff.; samt uppräknigen hos *Sabini*, La funzione legislativa, sid. 207 f.

¹ Jfr de refererade framställningarna hos *Sabini*, La funzione legislativa, sid. 209 ff.; *Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche, sid. 47 ff. På de många skilda teorierna (*Saltelli* anger antalet klart skilda åsikter till femton) finnes ej anledning att närmare ingå; de giva närmast intrycket av statsrättsliga kuriositeter. Såsom exempel på de metoder, som använts vid sökandet efter en rättsgrund till lagförordningarna, kan nämnas, att man hävdade, att då ordet "jamais" (giammai) i art. 13 i 1830 års franska författning icke upptagits i art. 6 i den italienska författningen, är det där uttalade förbudet ej absolut (att ordet utelämnades har med säkerhet berott på dess pleonastiska karaktär); det har också gjorts gällande, att en övergångsbestämmelse i författningen (art. 82), som ger konungen befogenhet att före kamrarnas första sammanträde utfärda förordningar, skulle vara grunden för lagförordningarna.

² *Sabini*, La funzione legislativa, sid. 282.

³ Jfr *Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche, sid. 221 ff.

hållits, att det under vissa förhållanden är nödvändigt för exekutiven att överskrida sin normala kompetens, att denna nödvändighet medför rättsenlighet och att blott parlamentet äger bedöma, huruvida nödvändighet förelegat. Sedan de första grundläggande utslagen fallit, har stundom även påståtts, att en konstitutionell sedvanerätt på denna punkt uppkommit.¹

Inom parlamentet har icke sällan kritik framställts mot exekutivens grundlagsstridiga förordningspolitik och i enskilda fall har parlamentet vägrat att godkänna för konvertering framlagda förordningslagar. I stort sett har man dock låtit sig nöja; praxis har fortsatt, trots enskilda sammanstötningar mellan regering och representation. Detta förhållande, liksom praxis med vidsträckta delegationer åt regeringen, utgör, har ofta betonats, ett av de främsta bevisen på den italienska parlamentarismens dekadans.²

¹ Jfr *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, documenti, n. 345 A, sid. 9 ff. Samtliga de viktigare domstolsutslagen äro här återgivna. Ett utdrag ur kassationsdomstolens grundläggande utslag av år 1888 torde böra citeras. Efter att ha framhållit, att principen, att exekutiven i trängande fall kan utfärda lagändrande förordningar, måste anses utgöra en oskriven del av Italiens statsrätt, fortsätter domstolen:

"C'è un imprevisto che sfugge alla legge generale che deve governare tutto uno Stato; ci sono delle necessità alle quali non può sottrarsi inerte il potere esecutivo; invincibile necessità di fatto che diventa suprema ragione di diritto. Altro è un decreto reale in materia legislativa senza che concorra l'urgenza e senza riserverlo al Parlamento; altro è il decreto reale con espressa riserva e reclamato da una necessità di circostanza. Nell'un caso flagrante ed assoluta la violazione dello Statuto, nell'altro caso la violazione non c'è; ammessa l'urgenza, il potere esecutivo interpreta il Parlamento e lo anticipa. Argomento di giurisprudenza; i provvedimenti di cui trattasi sono quelli denominati nel diritto pubblico tedesco ed austriaco *ordinanze di necessità*, in quello inglese *ordinanze della Corona in Consiglio*, in quello francese *ordinanze di circostanza*, e da noi *decreti-legge*. Le denominazioni diverse accusano gli eventi molteplici a cui con quelle ordinanze si è provveduto. Argomento di legislazione comparata: le più recenti costituzioni tedesche disciplinano queste prerogative del potere esecutivo. La sentenza che si impugna conosce anche del merito del decreto reale, negando l'urgenza; dell'urgenza non può conoscere l'autorità giudiziaria; solo il Parlamento."

² Det bör framhållas, att samtidigt som regeringen i stor utsträckning utövat legislativa funktioner, parlamentet ingripit i den exekutiva verksamheten; särskilt de parlamentariska utskotten dirigerade ofta i viktiga fall regeringens handlande. Man får alltså icke av den givna redogörelsen draga slutsatsen, att exekutiven i Italien i det hela och ur allmän-politisk synpunkt haft en stark ställning gentemot parlamentet. Här har blott gällt att klargöra det statsrätts-

Genom den givna redogörelsen torde förhållandet mellan lag och förordning, sådant det gestaltade sig vid tiden för Italiens inträde i världskriget, i sina grunddrag ha angivits. Sedan denna tid har en märklig utveckling ägt rum. Denna kan i stort sett kännetecknas på så sätt, att först de egenartade drag i italiensk författningsspolitik, som redan tidigare framträtt vid sidan av eller i strid med författningen, fått allt större betydelse och småningom antagit karaktären av en praxis, som helt ersatt de formellt kvarstående grundlagsbestämmelserna, och att sedermera denna praxis legaliserats genom en ny författningsslag. Systemet med vidsträckt delegationer har under och efter världskriget antagit större proportioner än någonsin förr: främst märkas de båda generalfullmakterna 1915, vid Italiens inträde i världskriget, och 1922, sedan Mussolini bildat ministär. Samtidigt har regeringen i ojämförligt större utsträckning än förut begagnat sin möjlighet att utan legislativt bemyndigande besluta rättsnormer; lagförordningarna ha blivit regel, snarare än undantag. Maktdelningsprincipen, redan förut undergrävd, har härigenom helt upprivits. Under den fascistiska regimen dragas konsekvenserna härav. 1926 års lag om regeringens befogenhet att meddela rättsnormer innebär en naturlig likvidering av det gamla systemet, varigenom förut tillämpad praxis legaliseras och utbygges. Men den utgör jämväl en av hörnstenarna i det nya system, enligt vilket parlamentarismen i realiteten avvecklas och en av ett fast sammansvetsat, med staten identifierat parti uppbyren regeringsdiktatur upprättas.

Det framgår av det sagda, att fullmaktslagstiftningen i Italien, i än högre grad än i andra stater, måste betraktas som ett led i den allmänna författningsspolitiska utvecklingen. I andra här behandlade stater ha fullmakterna i det hela varit isolerade företeelser, kristidsföreteelser, som icke utövat någon mera genomgripande inverkan på statsskickets utveckling. I Italien ha fullmakterna däremot varit ett led — och ett av de viktigaste — i den kedja av företeelser, som lett till statsskickets omvandling, till parlamentarismens totala avveckling.

liga förhållandet mellan regering och parlament i avseende på de legislativa funktionerna. Det är framför allt maktfusionen, bristen på klara linjer i förhållandet mellan statsmakterna, som kännetecknat italiensk parlamentarism redan före världskriget.

Vid flera tidigare tillfällen ha, såsom nämnts, i kritiska situationer generalfullmakter beviljats regeringen. Detta har skett under två av de krig, som föregingo Italiens enande, nämligen 1848 och 1859, samt under det enade Italiens krig mot Österrike år 1866.¹ År 1848, några månader efter författningens utfärdande, antogs en lag, enligt vilken konungen under kriget bekläddes "med alla legislativa och exekutiva befogenheter"; genom förordningar ägde han vidtaga alla åtgärder, som vore nödvändiga för landets försvar och bibehållandet av dess institutioner. I lagen stadgades särskilt, att den ministeriella ansvarigheten fortfarande skulle upprätthållas, ett stadgande, som är helt naturligt med hänsyn till, att dylik ansvarighet, liksom konstitutionalismen överhuvud, så nyligen införts.² 1859 antogs en lag av nästan alldeles samma innehåll; i denna stadgades dock, att de kungliga förordningarna icke finge rubba författningens bestämmelser, utom i avseende på inskränkingar i tryckfriheten och den personliga friheten överhuvud (förf. art. 26—28).³ 1866 antogs flera varandra kompletterande fullmaktslagar. Enligt en bemyndigades den kungliga regeringen "att besluta nödvändiga utgifter och genom extraordinära medel sörja för skattkammarens behov"; enligt en annan auktoriserades inskränkingar i tryckfriheten och den personliga friheten. Under de nämnda perioderna utfärdades med stöd av fullmakterna ett stort antal lagändrande förordningar, vilka delvis blevo gällande även efter krigens slut, utan att föreläggas parlamentet för godkännande.⁴

¹ Jfr härom framför allt *Galgano*, I pieni poteri nel secolo scorso in Italia samt *Jéze*, L'exécutif en temps de guerre, sid. 43 ff.; *Sabini*, La funzione legislativa, sid. 168 ff.; *Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche, sid. 213 ff.

² Lagen var av följande lydelse: "Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra dell' indipendenza di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà quindi per semplici Decreti Reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni".

³ Lagen var av följande lydelse: "Art 1^o — In caso di guerra con l'Impero d'Austria e durante la medesima il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni. Art. 2^o — Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà d'emanare disposizioni per limitare provvisoriamente durante la guerra la libertà della stampa et la libertà individuale".

⁴ Om påstådda överträdelser av 1859 och 1866 års fullmakter jfr *Gamberini*, I decreti per delegazione legislativa, sid. 18 ff.

Under tiden mellan 1866 och 1915 har icke någon generalfullmakt beslutats. Endast vid ett tillfälle, år 1894, har en dylik fullmakt begärts av regeringen; ministären Crispi anhöll då om be- myndigande att i förordningsväg reorganisera förvaltningen, men förslaget mötte motstånd och återtogs.¹

Med Italiens inträde i världskriget börjar ett nytt skede i avseende å fullmaktsinstitutets användning.

Den 20 maj 1915, alltså tre dagar före avgivandet av krigs- förklaring till Österrike-Ungern, framlade regeringen Salandra för deputeradekammaren, som denna dag sammanträdde till session, ett lagförslag, enligt vilket regeringen, om krigstillstånd inträdde, skulle beklädas med utomordentliga fullmakter. Den ytterst korta motiveringen till förslaget utgjorde väsentligen ett försvar för rege- ringens utrikespolitik och en patriotisk appell inför krigsfaran.² Direkt berördes förslaget endast med några ord. Regeringen måste få ökade befogenheter för att sättas i stånd att möta faran; för- slaget anknöts till Italiens politiska traditioner och vore ett uttryck för grundsatsen, att "statens säkerhet är högsta rätt". Sedan kon- seljpresidenten uppläst denna motivering beslöt kammaren att slutbehandla förslaget samma dag och ett utskott tillsattes för att avgiva ett förberedande yttrande.³ Detta yttrande lades efter två timmar på kammarens bord.⁴ Förslaget tillstyrktes enhälligt utan att likväl dess innebörd med ett ord berördes; utskottet betygade blott sina nationella känslor och sin anslutning till regeringens politik. I den kammardebatt, som vidtog sedan utskottsutlåtandet avgivits, yttrade sig endast några få talare.⁵ Den socialistiske le- daren Turati förklarade, att en överväldigande majoritet inom socialistpartiet komme att rösta mot lagen;⁶ detta vore en conse-

¹ Jfr *Esmein*, De la délégation du pouvoir législatif. Detta förslag har sannolikt tjänat som mönster för 1922 års fullmaktslag. Enligt förslaget skulle likväl en kommission, till större delen sammansatt av parlamentsledamöter, fungera vid regeringens sida.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1913—15, documenti, n. 423.

³ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1913—15, sid. 7907 ff. Här, liksom i andra fall, då ej annat angives, är det diskussionsprotokollen, som citeras.

⁴ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1913—15, documenti, n. 423 A.

⁵ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1913—15, sid. 7911—7921.

⁶ Turati och några andra socialister voro medlemmar av det utskott, som behandlade lagförslaget, men deltog tydligen ej i utskottets förhandlingar.

kvens av motståndet mot kriget. Turati framhöll också det egen- domliga förhållandet, att "kriget, som skulle bevara det latinska Europas demokratiska institutioner mot den imperialistiska tyska feodalstatens faror och hotelser... skall hava som första resultat, till och med innan det utbrutit, att det parlamentariska systemets styrka och värdighet förstöres hos oss". En annan socialistisk de- puterad meddelade, att han själv och några medlemmar av par- tiet komme att rösta för förslaget, då man i den föreliggande situa- tionen icke ville lägga några hinder i vägen för regeringens arbete. Inom de borgerliga partierna gjorde sig ingen opposition gällande. Vid den hemliga omröstningen bifölls förslaget med 407 röster mot 74. Följande dag godkändes förslaget enhälligt av senaten¹ och den 22 maj utfärdades lagen "om meddelande av utomordentliga befogenheter åt den kungliga regeringen i händelse av krig".²

I den första punkten av lagen, som består av en enda para- graf, stadgas, att "den kungliga regeringen har befogenhet, i hän- delse av krig och så länge kriget varar, att utfärda föreskrifter med lags kraft i den mån så erfordras för statens försvar, för upp- rätthållande av den offentliga ordningen och för tillgodoseende av trängande och extraordinära ekonomiska behov (bisogni dell' economia nazionale)". Enligt följande moment har regeringen jämväl befogenhet "att besluta nödvändiga utgifter och genom extraordinära medel sörja för skattkammarens behov". Slutligen befullmäktigas regeringen att intill den 31 december 1915 provi-

¹ Jfr *Tittoni*, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, sid. 5.

² *Raccolta Ufficiale* 1915, nr 671. Lagen var av följande lydelse:

"Articolo Unico. — Il governo del re ha facoltà, in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell' ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni dell' economia nazionale. Restano ferme le disposizioni di cui agli articoli 243 a 251 del Codice penale per l'esercito.

Il governo del re ha facoltà di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro.

Il governo del re è autorizzato a esercitare provvisoriamente, in quanto non siano approvati per legge e non oltre il 31 dicembre 1915, i bilanci per le amministrazioni dello stato nell' esercizio 1915—1916, secondo gli stati di pre- visione dell' entrata della spesa e i relativi disegni di legge con le susseguite modificazioni già proposte alla Camera dei deputati, nonchè a provvedere i mezzi straordinari per fronteggiare le eventuali deficienze di bilancio derivanti da aumenti di spese o da diminuzioni di entrate."

soriskt tillämpa för parlamentet framlagda, men ännu ej godkända budgetförslag för budgetåret 1915—1916; eventuellt uppkommande deficit finge härvid fyllas genom extraordinära medel.

Man lägger märke till, att i denna lag, liksom i tidigare fullmaktslagar, bäraren av fullmakten är "den kungliga regeringen" (il governo del re) icke "konungen". Någon juridisk betydelse har icke detta uttryckssätt; ifrågavarande befogenhet, liksom andra exekutiva befogenheter, utövas formellt av konungen och fullmaktsförordningarna undertecknas av denne, med ministeriell kontrasignation.¹ I denna fullmaktslag stadgas icke uttryckligt, såsom i 1848 och 1859 års lagar, att fullmaktsbesluten skola fattas under vanligt ministeriellt ansvar; en erinran på denna punkt har, sedan konstitutionalismen blivit fast grundad, ej längre ansetts behövlig.

I avseende på innehållet är den italienska fullmakten av ungefär samma utomordentligt vida karaktär som de schweiziska och engelska fullmakterna. Någon begränsning av fullmakten till bestämda rättsområden föreligger ej; endast vissa mycket allmänna syftesbestämningar äro angivna. Något formellt hinder för att genom fullmaktsförordningar bryta konstitutionella bestämmelser — lika väl som lagar — kan lagens formulering icke anses innefatta. Med hänsyn till den generella räckvidd, som fullmakten har enligt lagens första moment, kunna de i de följande momenten meddelade bestämmelserna om regeringens finansiella befogenheter icke sägas innebära någon utvidgning av fullmaktens omfång; av intresse är likväl, att det uttryckligen utsäges, att i princip regeringen kan fatta såväl anslagsbeslutet som beslut om anskaffande av medel för utgifternas bestridande och att den sålunda även äger pålägga skatter och upptaga lån — på denna punkt torde den italienska fullmaktslagens bestämmelser vara unika.² I det hela framstår fullmakten såsom praktiskt taget obegränsad;

¹ I själva verket delegerade konungen, då han vid krigets utbrott övertog kommandot över armén, i enlighet med gammal tradition en stor del av sina befogenheter, inklusive rätt att besluta förordningar, till en annan medlem av det kungliga huset. Ur här anlagd synpunkt är detta förhållande utan betydelse. Jfr *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 157 f.

² Det har gjorts gällande, att fullmaktslagen icke gav bemyndigande till beslut om skatter och upptagande av långfristiga lån (*Tittoni*, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, sid. 20); denna ståndpunkt synes helt godtycklig.

varje beslut, som avser att tillgodose i lagen angivna syften, faller inom fullmaktens ram.

Enligt lagen skulle fullmakten bestå så länge kriget varade. Då fredsslutet med Österrike ratificerades genom lag den 26 september 1920,¹ bestämdes, att regeringen genom förordning skulle fastställa den tidpunkt, då kriget skulle anses avslutat och fullmakten sålunda upphöra att gälla. I anslutning till denna lag utfärdades sedermera en förordning av den 30 september 1920,² enligt vilken fredstillstånd inträdde den 31 oktober samma år.

Någon bestämmelse om den tidpunkt, då med stöd av fullmakten utfärdade förordningar skulle upphöra att gälla, gavs icke i lagen. Det har gjorts gällande, att i enlighet med lagens syfte fullmaktsförordningarnas, liksom själva fullmaktens, giltighet principiellt vore begränsad till krigstiden; endast i sådana fall, då förordningarna enligt sin lydelse skulle gälla även efter krigets slut och då med hänsyn till föreliggande omständigheter en fortsatt giltighet kunde anses "rättsligen grundad", skulle fullmaktsbesluten förbliva i kraft även sedan fullmakten utlupit.³ I realiteten löstes frågan på så sätt, att regeringen, som genom lagen den 26 september 1920 fått befogenhet att reglera sättet för övergång från krigs- till fredstillstånd, i förordningen den 30 september samma år förklarade, att i regel fullmaktsförordningarna skulle upphöra att gälla, då krigstillståndet upphörde, men att de förordningar, som ansåges böra förbliva i kraft, skulle förvandlas till lagförordningar, varvid stadgande om förordningarnas föreläggande för parlamentet för konversion till lagar skulle meddelas.

Någon bestämmelse om parlamentarisk kontroll över fullmaktens användning gives icke i lagen; beslut om upphävande av en fullmaktsförordning under fullmaktperioden kunde representationen icke ensidigt fatta. Parlamentet var alltså hänvisat till de vanliga kontrollmedlen, särskilt interpellationsinstitutet. I praktiken förekommo under fullmaktperioden knappast några parlamentariska debatter rörande enskilda fullmaktsbeslut, endast, såsom eljest, allmänna debatter rörande regeringspolitiken överhuvud. Det italienska parlamentet sammanträdde under krigstiden —

¹ *Raccolta Ufficiale* 1920, sid. 3560 ff. Bestämmelsen återfinnes i art. 5.

² *Raccolta Ufficiale* 1920, sid. 3917 ff.

³ Jfr *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 162 f.

i motsats till de engelska och franska parlamenten — mera sällan än under fredstid.¹

Enligt tidigare praxis ha, såsom nämnts, domstolarna icke ansett sig befogade att pröva, om under hänvisning till i lag meddelad delegation utfärdade förordningar fallit inom delegationens ram. I detta hänseende kan under här berörda period en tendens till ändring av domstolarnas hållning konstateras.² I vissa domslut uppehölls visserligen principen, att någon judiciell prövning icke vore möjlig, att endast politisk, icke rättslig kontroll i avseende å förordningarna funnes, men i andra utslag gjordes gällande, att domstolarna vore befogade att undersöka, om en förordning fölle inom fullmaktens ram. Så uttalades i ett domslut, att domstolarna ägde pröva, om regeringsförordningarna rimligen kunde anses tillgodose i fullmaktslagen angivna syften, och att de, om så ej funnes vara fallet, kunde underlåta att tillämpa vederbörande förordning; denna ståndpunkt är densamma, som tillämpats i engelsk domstolspraxis. Vid intet tillfälle har likväl, såvitt bekant, förekommit, att en förordning av domstol förklarats ogiltig.

Ett stort antal legislativa bestämmelser meddelades i form av fullmaktsförordningar. Särskilt förtjänar framhållas, att en rad speciella krigsskatter, såsom bl. a. en krigsvinstskatt, infördes i denna ordning.³ I övrigt meddelades på olika områden en rad till sin natur provisoriska bestämmelser av ungefär samma innehåll som krigsförordningarna i andra stater. I vissa förordningar gävos underlydande myndigheter, främst ministerierna, befogenhet att inom given ram besluta bestämmelser, men en dylik subdelegation av den extraordinarie förordningsrätten förklarades i flera efter fullmaktensperiodens slut avkunnade domslut vara otillätlig.⁴

Ett märkligt förhållande är, att under fullmaktensperioden lagförordningar utfärdades i större antal än någonsin tidigare; regeringen beslutade lagändrande förordningar icke blott under hän-

¹ Enligt uppgift av *Tittoni*, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, sid. 43, sammanträdde deputeradekammaren under dessa år endast 158 dagar, mindre än hälften av de franska och engelska nedre kamrarnas arbetsdagar.

² Jfr *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 163 f.; *Parpagliolo*, *Codice costituzionale*, sid. 31 f.

³ Jfr *Jèze*, *L'exécutif en temps de guerre*, sid. 49 ff.

⁴ *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 172 f.; *Parpagliolo*, *Codice costituzionale*, sid. 31.

visning till fullmaktslagen utan även självständigt.¹ Antalet lagförordningar utgjorde under åren 1915—1918 i genomsnitt omkring 250, steg 1919 till över 1000 och var 1920 över 500.² Att regeringen, trots innehavet av en synnerligen vid fullmakt, i denna enorma utsträckning begagnade lagförordningsrätten, torde ha berott på flera skäl: lagförordningar utfärdades dels i sådana fall, då fullmakten icke ansågs tillämplig, dels i de fall, då förordningarnas konversion i lagar framstod som påkallad.³ Att regeringen, sedan fredstillstånd inträtt och fullmakten utlupit, fortsatte att i stor utsträckning utfärda lagförordningar, är med hänsyn till landets kritiska situation under denna tid ej ägnat att förvåna. Under åren 1921 och 1922 beslutades årligen flera hundra dylika förordningar.⁴ Ett stort antal fall uppsköt man på obestämd tid lagförordningarnas föreläggande för parlamentet. Protester mot regeringens förordningspolitik framfördes vid olika tillfällen i parlamentet men blevo utan resultat.⁵

Under detta skede, i januari 1922, avkunnade kassationsdomstolen i Rom ett utslag, som bröt mot tidigare domstolspraxis i avseende å prövning av lagförordningar. I detta utslag uttalades, att domstolarna ägde vägra tillämpning av lagförordningar i vissa fall, nämligen när dessa icke framlades för parlamentet för konversion till lagar, när de ändrade en kort tid förut utfärdad lag utan att exceptionella omständigheter föreläge, och när de utfärdades under, eller kort tid före, ett parlamentssammanträde.⁶ Detta utslag har från auktoritativt håll försetts med den egendomliga motive-

¹ Fullmaktsförordningarna hänvisa alltid till fullmakten; deras ingress var av följande lydelse: "In virtù dell autorità a noi delegata... In virtù della facoltà conferita al Governo del Re con la legge 22 maggio 1915..." I lagförordningarna fanns ej någon dylik hänvisning; därjämte innehöllo de senare — med några undantag — stadgande om föreläggande för parlamentet.

² Antalet lagförordningar var: 1915 229, 1916 186, 1917 238, 1918 354, 1919 1,043, 1920 545; jfr *Cerciello*, *La Questione dei decreti-legge*, sid. 113, jfr 116.

³ *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923 (1922)*, sid. 159 f.

⁴ Antalet lagförordningar under år 1921 beräknas till 350 (*Cerciello*, *La Questione dei decreti-legge*, sid. 113), för år 1922 föreligger ingen beräkning, men antalet var minst 240 (jfr *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924, documenti, n. 46 A, sid. XXXVI).

⁵ *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923 (1922)*, sid. 170 f.

⁶ Jfr utslagets ordalydelse i *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, documenti, n. 345 A, sid. 11.

ringen, att judiciell kontroll icke kunde anses ha varit behöflig, då lagförordningarna voro sällsynta — såsom före kriget — men att den blivit erforderlig, sedan lagförordningarnas antal vuxit i så hög grad som skett.¹ Liknande uppfattning gjordes gällande även i vissa andra domslut utan att dock någon generell ändring av praxis ägde rum; vi återkomma i det följande härtill.

Genom användningen av fullmaktsinstitutet och kanske än mer genom det ytterligt vidsträckt utnyttjandet av lagförordningsrätten under den berörda tidsperioden — 1914—1922 — hade i realiteten det italienska statskicket maktfördelningssystem upprivits. Den kris, som staten genomgick, hade medfört en allt mera påtaglig förskjutning i förhållandet mellan regering och representation. Sedan under den fascistiska regimens första år den faktiska omgestaltningen av statskicket ytterligare fortskridit genomfördes en legalisering av den nya ordningen.

Bildandet av ministären Mussolini i slutet av oktober 1922 var som bekant resultatet av en utomparlamentarisk aktion (den s. k. marschen mot Rom) och regeringen stödde sig i realiteten främst på det till revolution beredda, militärt organiserade fascistiska partiet. I regeringen ingingo ej blott fascister utan även företrädare för andra parlamentspartier, men ledningen låg ostridigt i den fascistiske regeringschefens hand. De yttre parlamentariska formerna blevo likväl, trots regeringens halvt revolutionära ursprung, bevarade. Sålunda begärde regeringen i vanlig ordning förtroendevota och dylika beslötos med stora majoriteter. De borgerliga partierna ställde sig i regel avvaktande till regeringen; i varje fall kunde man icke fordra dess avgång, ty härmed hade öppen revolution blivit oundviklig. Betecknande är att regeringschefen i sitt programtal inför deputeradekammaren den 16 november förklarade, att det fascistiska partiet vore berett och kapabelt att taga makten utan hänsyn till parlamentet men att de parlamentariska formerna skulle bevaras, så länge representationen icke lade några hinder i vägen för regeringens verksamhet.

¹ Jfr *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 166 f.

I samma tal uttalade Mussolini, att regeringen av parlamentet måste begära en vidsträckt fullmakt för att lösa den finansiella och ekonomiska kris, som staten genomginge. Regeringen ville ha denna fullmakt, emedan den ensam ville bära hela ansvaret; utan fullmakt vore för övrigt varje besparing omöjlig.¹ Följande dag framlades ett förslag till fullmaktslag, enligt vilket regeringen, under tiden till och med utgången av år 1924, skulle kunna för angivna finansiella och ekonomiska ändamål besluta förordningar med lags kraft.

I den ytterst korta motiveringen till förslaget uttalades, att staten genomginge en kris, "crisi non soltanto finanziaria, ma soprattutto di volontà, di potenza, di prestigio politico".² Framför allt vore det nödvändigt att återställa jämvikt i budgeten genom revision av skattesystemet och reorganisation av statsförvaltningen. Regeringen vore beredd att påtaga sig ansvaret härför, men måste erhålla tillräckliga maktmedel. Den begärde därför en till tiden begränsad, men till innehållet obegränsad fullmakt (una temporanea, ma illimitata delegazione legislativa). Över bruket av denna fullmakt skulle räkenskap avläggas inför parlamentet.

Fyra dagar senare avgav ett inom kammaren tillsatt utskott utlåtande rörande förslaget.³ Majoriteten tillstyrkte, med en av förre konseljpresidenten Salandra framförd motivering, förslagets antagande. En minoritet, vars uppfattning motiverades av socialisten Matteotti, yrkade avslag. Efter ingående debatter och sedan en rad yrkanden om ändringar i lagen och om antagande av direktiv för regeringens arbete avslagits, beslöt kammaren med 215 röster mot 80 att godkänna förslaget;⁴ oppositionen kom, enligt vad debatten utvisar, nästan uteslutande från socialistiskt håll. Därefter översändes förslaget till senaten. Senatsutskottet tillstyrkte enhälligt bifall,⁵ och den 29 november beslöt senaten, efter en jämförelsevis kort diskussion, med 170 röster mot 26 att antaga förslaget.⁶ Den 3 december utfärdades lagen.⁷

¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8394.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, documenti, n. 1810.

³ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, documenti, n. 1810 A.

⁴ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8725.

⁵ *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, documenti, n. 540 A.

⁶ *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, sid. 4332.

⁷ *Raccolta Ufficiale* 1922, nr 1601.

Meningsbrytningarna rörande förslaget komma klarast fram i det av deputeradekammarens utskott avgivna betänkandet. Salländras yttrande avspeglar den välvilligt avvaktande hållning mot den nya regimen, som parlamentets majoritet intog. En reform i av förslaget angiven riktning förklarades vara nödvändig. Det vore med hänsyn till gjorda erfarenheter icke att förvänta, att denna reform skulle kunna åstadkommas i vanlig parlamentarisk ordning; särskilt under föreliggande förhållanden kunde kammaren, vars egen existens stode på spel (nell' attuale precarietà della sua esistenza) med all säkerhet icke anses skickad "att allvarligt och effektivt utföra ett arbete, för vilket den hittills visat sig organiskt oduglig". Redan tidigare hade exekutiven, utan bemyndigande eller direktiv från parlamentet, genom lagförfordningar utfärdat legislativa bestämmelser; denna oreglerade legislativa verksamhet erbjöde större faror än en på ett parlamentariskt bemyndigande stödd förordningskompetens. Det vore därför bäst att "legalisera ett ostridligt faktiskt tillstånd" och att åt regeringen, som åtnjöt parlamentets och folkets förtroende, överlämna en fullmakt, som visserligen vore obegränsad till innehållet, men begränsad till tiden och som klart koncentrerade ansvaret hos exekutivmakten.

Emot denna motivering, som kan sägas innebära, att parlamentet erkänner sin oduglighet och förklarar regeringens förmynderskap nödvändigt, anfördes i Matteottis yttrande, att det tvärtom vore regeringens maktutvidgning, som bure skulden till landets kritiska läge. Det vore sedan parlamentet upphört att fungera på normalt sätt, sedan regeringen och byråkratien efter Italiens inträde i världskriget tillerkänts eller tillvällat sig en stor del av den lagstiftande makten, som krisen inträtt. Om parlamentet, som man påstode, vore odugligt, borde härur icke dragas den slutsatsen, att regeringen skulle erhålla obegränsad makt, i stället borde en reform av parlamentets sammansättning och arbetssätt genomföras. I själva verket hade parlamentet många svagheter, men parlamentarismen vore under alla förhållanden bättre än diktaturen, ty parlamentet vore i högre grad än regeringen underkastat folkets kontroll. Det framhölls även, att om, såsom antytts, kammaren komme att upplösas, fullmaktslagen skulle innebära en begränsning av det nya parlamentets och därmed också av det väljande folkets rättigheter. Fullmaktslagens vaga utformning och bristen på ett verk-

ligt regeringsprogram kritiserades; parlamentet borde icke "abdikera till förmån för en regering, som icke framlagt ett program eller ett bestämt förslag". Det hänvisades också till, att generalfullmakter tidigare endast antagits under krig; ministären Crispis förslag, som erinrade om det föreliggande, hade ej bifallits.

I kamrarnas debatter gjordes i huvudsak samma synpunkter gällande som i utskottsrapportörernas utlåtanden. I regeringsanhängarnas inlägg upprepades ständigt påståendet, att parlamentet vore inkompetent att lösa de föreliggande problemen; den tekniska sakkunskapen vore ej tillräckligt företrädd, lokala och privata inflytelser bleve ofta utslagsgivande och den erforderliga snabbheten i handlandet saknades.¹ I varje fall vore det bättre med ett ordnat fullmaktssystem än med icke auktoriserade lagförordningar. En talare yttrade, att helst en parlamentarisk kommission med konsultativ befogenhet borde ha insatts vid regeringens sida, då härigenom ständig kontroll ernåtts och samtidigt reorganisationsbesluten fått ökad effektivitet; denna tanke hade emellertid avvisats av regeringen.² Totalintrycket av de anföranden, som höllos till förmån för förslaget, är, att man föredrog en diktatur under legala former och parlamentariska auspicer framför en oreglerad och öppet anti-parlamentarisk diktatur.

Flertalet av förslagens motståndare förklarade, att parlamentet vore mera skickat än regeringen att lösa de aktuella problemen. Härför fordrades framför allt fri och öppen diskussion; obehöriga inflytelser kunde i själva verket lättare göra sig gällande gentemot regering och byråkrati än i parlamentet.³ Men det betonades också, att fullmakten blott vore en "legal sanktion av kamrarnas abdikation till förmån för exekutiven", en logisk följd av det tidigare följda systemet; det vore framför allt mot den sittande regeringens diktatur, icke mot varje maktkoncentration hos regeringen, som man opponerade.⁴

¹ Jfr t. ex. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8587 (Pellizzari), 8597 (Vicini), 8619 (Lanza di Scalea), 8705 (Sanna-Randaccio); Senato del Regno, sess. 1921—22, sid. 4318 f. (Berenini).

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8587 (Pellizzari).

³ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8656 (Modigliani), 8663 (Macrelli), 8667 (Donati), 8679 (Baratono).

⁴ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, sid. 8619 ff. (Riboldi), jfr sid. 8683 (Lazzari).

1922 års fullmaktslag är i huvudsak utarbetad efter samma schema som 1915 års lag.¹ I lagens första artikel meddelas regeringen befogenhet att utfärda förordningar med lags kraft för vissa ändamål: för att reorganisera skattesystemet i syfte att förenkla det, avpassa det efter de budgetära behoven och genomföra en lämpligare fördelning av skattebördorna samt för att begränsa statens funktioner, reorganisera de offentliga ämbetena och institutionerna, åstadkomma större snabbhet i förvaltningens funktionering och minska utgifterna. Regeringens befogenheter äro sålunda mera begränsade än enligt 1915 års lag; det är väsentligen statsfinansiella åtgärder, som fullmakten avser. Fullmaktens syften äro likväl ytterst obestämt angivna och regeringens handlingsfrihet blir i realiteten betydande. Betecknande är, att under den parlamentariska behandlingen av fullmaktsförslaget från olika håll uttalades, att fullmakten vore obegränsad; tydligt är, att de inskränkningar, som formuleringen strängt taget måste anses innefatta, icke tillerkändes någon större vikt.

Såsom nämnts, är tiden för fullmaktens giltighet klart begränsad; fullmakten upphörde att gälla med utgången av år 1923. Beräffande fullmaktsförordningarnas giltighetstid gives ingen bestämmelse; tydligt är att fullmaktens syfte var att möjliggöra rättsförändringar av principiellt icke provisorisk karaktär, detta i motsats till 1915 års fullmaktslag.

I fullmaktslagens andra artikel stadgas, att regeringen under mars månad 1924 skall avlägga räkenskap inför parlamentet över

¹ Lagen var i huvudsak av följande lydelse:

Art. 1.

Per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese, il Governo del Re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge.

Art. 2.

Entro il mese di marzo 1924 il Governo del Re darà conto al parlamento dell' uso delle facoltà conferite dalla presente legge.

Art. 3.

La presente legge andrà in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

fullmaktens användning. I övrigt meddelas ej några bestämmelser om parlamentarisk kontroll.

Beträffande frågan om domstolarnas befogenhet att vägra tillämpning av under hänvisning till fullmakten utfärdade, men utom dess ram fallande förordningar är att nämna, att Consiglio di Stato i två år 1923 avkunnade utslag fränsade sig varje prövningsrätt. I ett av dessa utslag förklarades, att, då regeringen meddelade en legislativ bestämmelse, detta vore en rent politisk handling och att den administrativa domstolen därför saknade all befogenhet att undersöka, om en i lag given delegation överskridits.¹

Under fullmaktperioden meddelades det stora flertalet legislativa bestämmelser i förordningsväg.² Sammanlagt utfärdades ej mindre än 1,155 fullmaktsförordningar, varav många av synnerligen genomgripande betydelse. Såväl den centrala som den lokala förvaltningen reorganiserades och förenklades; en mängd ämbeten avskaffades, bl. a. fyra ministerier. Statens affärsdrivande verk blevo likaledes omorganiserade; särskilt bekant är reformen av järnvägsförvaltningen. Skatteväsendet reformerades; bl. a. blev den 1920 beslutade arvsfattelagen ändrad i sådan riktning, att arvsfatten väsentligen avskaffades. Bland de många övriga reformerna märkes främst omläggningen av skolväsendet. Att genom de beslutade åtgärderna den statsfinansiella situationen förbättrades, lär vara obestriddigt.

Det kan diskuteras, om och i vad mån vissa av fullmaktsförordningarna icke rimligen kunde anses tillgodose det i fullmakten angivna syftet. Betonas bör, att en rad reformer även under denna tid genomfördes i vanlig legislativ ordning. Så var t. ex. fallet med 1923 års vallag, den viktigaste konstitutionella reform, som beslutades under denna period.

Någon rapport över fullmaktens användning avgavs icke, såsom i lagen stadgats, i mars 1924; parlamentet sammanträdde ej, sedan fullmakten utlupit, förrän efter nyvalen detta år. Först i juni 1924 överlämnades en fullmaktsrapport; under den närmast föl-

¹ *Foro Italiano* 1923, vol. 48, III, sid. 145 ff.; jfr *Parpagliolo*, *Codice costituzionale*, sid. 32.

² Jfr *Bollettino Parlamentare* 1927, n. 3, sid. 3 ff. samt *Leibholz*, *Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts*, sid. 42 f. och här angiven litteratur.

jande tiden upptogs emellertid regering och parlament av andra frågor — under denna tid ägde den avgörande uppgörelsen mellan fascismen och övriga partier rum — och regeringens fullmaktspolitik blev aldrig mera ingående diskuterad inom representationen.

Även under denna fullmaktsperiod fortsatte regeringen att utfärda lagförordningar, t. o. m. i ännu större omfattning än under de närmast föregående åren; 1923 utfärdades mer än 600 dylika förordningar.¹ Sedan fullmaktsperioden utlupit, utnyttjades lagförordningsrätten än mera; 1924 var antalet lagförordningar över 800, 1925 omkring 950. Ministären Mussolini visade sig likväl mera angelägen än tidigare regeringar att inhämta representationens godkännande av förordningarna. Sålunda framlades i maj 1924 över 2,500 lagförordningar för parlamentet; ett stort antal av dessa förordningar hade beslutats redan före regeringens tillträde — ungefär 250 under krigsåren och mer än 1,000 under åren 1919—1922 — och åtskilliga t. o. m. under tiden före kriget.² Samtliga dessa förordningar blevo genom en lag av den 17 april 1925 konverterade till lagar.

I fråga om domstolarnas ställning till lagförordningarna gjorde sig fortfarande osäkerhet gällande. I skilda domstolsutslag framträdde olika meningar.³ Särskilt anmärkningsvärt är, att kassationsdomstolen i Rom i två utslag av år 1924, i strid mot sitt ställningstagande år 1922, förklarade judiciell prövning av lagförordningar otillätlig.⁴

Trots att regeringen sålunda ansåg sig oförhindrad att lagstifta utan parlamentarisk fullmakt, begärde och erhöll den likväl i särskilda fall vidsträckta delegationer. Såsom exempel kan nämnas, att den 24 december 1925 en lag beslutades, enligt vilken regeringen bemyndigades att inom vissa gränser reformera straff- och processrätten.⁵

¹ Jfr härom och för det följande *Bollettino parlamentare* 1928, 1, sid. 455—543.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924, documenti, n. 46 A.

³ Jfr *Siotto-Pintor*, Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien, sid. 282 f.; *Parpagliolo*, Codice costituzionale, sid. 28 f.

⁴ Jfr *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924, documenti, n. 46 A, sid. X.

⁵ Jfr t. ex. *Leibholz*, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, sid. 71.

Det framgår av det sagda, att vid denna tid — före antagandet av 1926 års författningslag — stor förvirring rådde inom italiensk författningspolitik. De i 1848 års författning givna reglerna om förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt hade väsentligen förlorat sin betydelse; de för författningen destruktiva tendenser, som praxis redan före kriget visat, hade i samband med kriserna under och efter världskriget vunnit i styrka och småningom helt undergrävt den gamla ordningen. Här, liksom på andra områden, erbjöd Italien bilden av ett statsliv i upplösning. Fasthet och konsekvens i förhållandet mellan statsmakterna hade försvunnit; kompetensfördelningen mellan regering och representation hade blivit beroende på särskilda lagbeslut eller på regeringens godtycke. I domstolspraxis gjorde sig häftiga omkastningar gällande, även om tendensen till underkastelse under den härskande regimen var påtaglig.

Inom såväl den vetenskapliga doktrinen som parlamentet voro hithörande frågor föremål för livligt meningsutbyte. På vissa håll riktade man en generell kritik mot avstegen från författningen och yrkade på, att den konstitutionella ordningen borde återställas; systemet med fullmakter och lagförordningar vore ett missbruk, som helt borde avskaffas, sedan den på kriget följande krisen avvecklats.¹ På andra håll åter höll man före, att visserligen det existerande oreglerade tillståndet vore av ondo, men att erfarenheten ådagalagt behovet av en omläggning av förhållandet mellan exekutiv och legislatur; en författningsrevision, varigenom en ny, på den faktiskt föreliggande situationen grundad kompetensfördelning upprättades, borde därför genomföras.² Denna sistnämnda riktning fick genom 1926 års författningslag sina önsknings uppfyllda.

* * *

¹ Jfr t. ex. *Cerciello*, *La Questione dei decreti-legge*; *Ferracciu*, *Per la disciplina giuridica dei decreti-legge* (särskilt sid. 8 ff.). Till väsentlig del gällde diskussionen domstolarnas ställning till lagförordningarna; på många håll yrkades, att domstolarna skulle begagna sin möjlighet till materiell prövning. Jfr diskussion mellan *Orlando* (*Ancora dei decreti-legge*) och *d'Amelio* (*Ancora dei decreti-legge*), år 1925.

² Jfr den följande redogörelsen.

Redan innan fascismen kom till makten hade förslag framställts om att man på grundval av de efter världskrigets början gjorda erfarenheterna skulle genomföra ny reglering av förhållandet mellan regering och representation på det legislativa området. Sålunda förordade justitieministern Rossi på våren 1922 vissa reformer, bl. a., att parlamentet generellt skulle inskränka sig till att i lagarna fastställa principerna för ett visst rättsområdes reglering, varefter det skulle överlämnas åt regeringen att i samverkan med ett parlamentsutskott besluta de definitiva bestämmelserna; härigenom skulle, framhölls det, systemet med lagförordningar bli överflödigt.¹ Av helt annan natur, men i grunden betingat av samma orsaker, var det förslag, som senator Scialoja väckte i mars 1922. Enligt detta skulle genom en lag regeringen förpliktas att framlägga varje lagförordning för parlamentet vid den på förordningens utfärdande närmast följande sessionen; om förordningen ej inom viss tid genom beslut av båda kamrarna förvandlades till lag, skulle den träda ur kraft. Härigenom skulle alltså systemet med lagförordningar legaliseras men samtidigt skulle garantier erhållas för en effektiv parlamentarisk kontroll över regeringens förordningspolitik. Scialojas förslag antogs i juni 1923 i huvudsak² av senaten men kom aldrig till behandling i deputeradekammaren.

I samband med behandlingen av det förut nämnda, i maj 1924 framlagda regeringsförslaget om konversion av ett stort antal lagförordningar blev frågan om en revision av förordningsrätten föremål för särskild uppmärksamhet. I det utlåtande, som ett deputeradekamarutskott avgav rörande regeringens förslag, lämnades en redogörelse för utvecklingen av förhållandet mellan exekutiv och representation på detta område och det betonades i anslutning härtill, att en ny reglering av gränsen mellan lag och förordning vore påkallad.³ I lagarna borde endast de grundläggande bestämmelserna meddelas; i övrigt borde rättsnormer fastställas i förordningsväg. Om denna princip genomfördes, skulle missbruket av lagför-

¹ Jfr här och för det följande *Siotto-Pintor*, *Das Verfassungsrechtsleben 1913—1923* (1922), sid. 171 f. och *Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien*, sid. 280 f.; *Ferracciu*, *Per la disciplina giuridica dei decreti-legge*; *Saltelli*, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, sid. 76 ff.

² *Atti parlamentari*, Senato del Regno, sess. 1921—22, n. 345 A.

³ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1921—22, doc. n. 46 A.

ordningarna bortfalla. Här återkommer alltså samma tankegång som i Rossis uttalanden.

I maj 1925 tog regeringen initiativet till en reform genom ett förslag till lag om "exekutivmaktens befogenhet att utfärda rättsnormer" (Sulla facoltà del Potere esecutivo di emanare norme giuridiche).¹ Förslaget behandlades och antogs av deputeradekammaren den 20 juni 1925² — med 250 röster mot 37 — men kom först i slutet av samma år inför senaten, där det den 14 december godkändes utan votering.³ Lagen är daterad den 31 januari 1926.⁴

1926 års lag avser att uttömmande reglera förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt. I realiteten bliva genom densamma vederbörande bestämmelser i 1848 års författning utan betydelse; någon ändring av författningstexten sker likväl ej och intet stadgande i lagen utsäger direkt, att den är författningsändrande. Överhuvud är lagens karaktär egenartad. Normer givas för förhållandet mellan lag och förordning, men dessa normer ha juridiskt alldeles samma natur som vilka andra i lag givna föreskrifter som helst; intet hindrar, att genom en vanlig lag bestämmelser i strid med de här fastslagna grundsatserna meddelas. Det har också framhållits, att 1926 års lag på ett särskilt påtagligt sätt ådagalägger behovet av en rigid författning.⁵

Lagen är indelad i fyra artiklar, av vilka de viktigaste äro art. 1 och 3. Art. 1 kan sägas behandla den ordinarie, art. 3 den extraordinarie förordningsrätten.⁶

¹ Redan i januari samma år hade regeringen tillsatt en kommitté av vetenskapsmän och politiker (de adertons kommitté), som bl. a. hade i uppdrag att undersöka behovet av en författningsrevision. Kommitténs betänkande, i vilket, jämte en rad andra genomgripande reformer, förändringar av förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt förordades, avgavs emellertid först i juli 1925, alltså sedan regeringen framlagt sitt lagförslag om förordningsrättens reglering; jfr *Relazioni e proposte* della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali, Roma 1925, sid. 84 ff.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, 1:a sess. 1925, sid. 4403.

³ *Atti parlamentari*, Senato del Regno, 1:a sess. 1924—25, sid. 3995 ff.

⁴ Text och kommentar i *Bollettino parlamentare* 1927, 1, sid. 36 ff. Lagtexten återgives i en bilaga.

⁵ *Vacchelli*, Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, sid. 52 f.

⁶ Lagen har kommenterats i en rad arbeten: *Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche; *Vacchelli*, Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme

Enligt art. 1 kunna genom kungliga förordningar rättsnormer av tre skilda kategorier meddelas. Den första gruppen bilda de normer, som gälla lagarnas verkställighet (l'esecuzione delle leggi). Här är det fråga om vanliga tillämpningsförordningar, som konungen enligt art. 6 i 1848 års författning har befogenhet att utfärda; någon förändring av gällande rätt är alltså icke stadgad i detta moment av lagen.¹ Den andra gruppen utgöres av normer, som reglera "användningen av den befogenhet, som tillhör den exekutiva makten". Denna egendomliga bestämmelse avser blott att fastslå, att den förordningsrätt, som enligt författning eller praxis tillkommer exekutiven, skall förbliva orubbad.² Den är alltså den självständiga förordningsrätt, som exekutiven äger, bl. a. befogenheten att i egenskap av förvaltningens högsta chef utfärda föreskrifter för ämbetsmännen, som här sanktioneras. Beträffande omfattningen av denna förordningsrätt gives ingen bestämmelse.

Dessa båda moment i lagen innehålla sålunda intet nytt; de upprepa blott redan gällande bestämmelser. Att enligt dessa moment exekutiven icke tillägges befogenhet att utfärda lagändrande förordningar är uppenbart och framhölls också i motiveringen till lagförslaget.³

Viktigare är det tredje momentet i art. 1. Genom detta moment utvidgas nämligen exekutivens självständiga förordningsrätt till nya områden, i det att en synnerligen vidsträckt befogenhet att reglera förvaltningens organisation meddelas.⁴ Exekutiven bemyn-

giuridiche; *Mazzocolo*, La facoltà normativa del potere esecutivo; *Ranelletti*, La potestà legislativa del governo. Jfr också *Azzolini*, Il potere esecutivo, sid. 31 ff.; *Betti*, Sulla base giuridica del potere regolamentare.

¹ Tidigare var det vanligt — ehuru undantag förekommo — att lagarna innehöll en särskild bestämmelse om konungens befogenhet att meddela tillämpningsföreskrifter. Genom ifrågavarande bestämmelse i 1926 års lag ansågs det ha blivit klarlagt, att dylika stadganden i lagarna voro överflödiga; jfr t. ex. *Bollettino parlamentare* 1927, 1, sid. 39. Tydligt är likväl, att lagen blott upprepar art. 6 i 1848 års förf.; jfr *Ranelletti*, La potestà legislativa del governo, sid. 166 f.

² Jfr särskilt senatutskottets yttrande (*Atti parlamentari*, Senato del Regno, 1:a sess. 1924—25, documenti, 272 A., sid. 4).

³ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924—25, documenti, n. 543, sid. 3.

⁴ Förordningar enligt detta moment brukas kallas "regolamenti di organizzazione", under det att förordningar av de båda första grupperna kallas "regola-

digas att fastställa regler rörande statsförvaltningens organisation och arbetssätt samt rörande alla offentliga företag och institutioner (enti ed istituti pubblici), med undantag för kommuner, provinser, välgörenhetsinrättningar, universitet och vissa högre skolor. På dessa områden kunna, såsom lagen uttryckligen stadgar, förordningar beslutas i strid mot gällande lag.¹ Dock måste alltid, stadgas det, erforderliga anslag beviljas genom finanslagen och bestämmelser om domstolsväsendet, domarnas behörighet, statskonseljen och garantier för oavsättliga ämbetsmän måste beslutas genom lag.

Om omfattningen av exekutivens förordningsrätt enligt detta moment kunna visserligen skilda meningar göras gällande. Ostridigt är likväl, att i princip hela förvaltningsorganisationen, tidigare väsentligen reglerad genom lag, överföres till regeringens kompetensområde; så t. ex. kan genom förordning departementsindelningen omläggas, bestämmelser rörande tillsättning av personal meddelas, det lägre skolväsendet regleras o. s. v. I realiteten innebär likväl parlamentets finansmakt en betydelsefull inskränkning av regeringens befogenhet.²

Samtliga förordningar enligt art. 1 skola utfärdas "efter överläggning i ministerkonseljen och sedan statskonseljen blivit hörd". Bestämmelsen om statskonseljens hörande synes ha tillkommit särskilt med tanke på regeringens befogenhet att meddela förordningar rörande förvaltningens organisation.

Största intresset ha bestämmelserna i art. 3 om regeringens extraordinarie förordningsrätt. I två fall kan regeringen, stadgas det, meddela normer med lags kraft, d. v. s. lagändrande förordningar, nämligen dels då delegation föreligger, dels vid nödtillstånd. I dessa fall behöver ej statskonseljen höras; endast överläggning i ministerkonseljen föreskrives.

menti esecutivi", resp. "indipendenti" eller "autonomi". Tydligt är likväl, att "regolamenti di organizzazione" principiellt äro ett slag av "självständiga" förordningar. Stundom likställer man dessa förordningar med de franska "règlemens d'administration publique" (jfr t. ex. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924—25, documenti, n. 543, sid. 3), vilket givetvis är felaktigt.

¹ Men om en efter 1926 års lag beslutad lag reglerar hithörande frågor, bör den i princip ej kunna ändras av regeringen.

² För en tolkning av bestämmelserna hänvisas särskilt till *Mazzoccolo*, *La facoltà normativa del potere esecutivo*, sid. 311 ff.; *Ranelletti*, *La potestà legislativa del governo*, sid. 169 f.

Stadgandet att regeringen äger utfärda lagändrande förordningar, då genom lag dylik befogenhet meddelas, innebär ingen nyhet, utan blott, liksom bestämmelserna i de båda första momenten av art. 1, en bekräftelse av ett i gällande rätt redan förefintligt, ehuru icke normerat eller uttryckligen fastslaget förhållande. Av betydelse är emellertid lagens stadgande, att normer av denna art (regolamenti legislativi) skola falla inom delegationens gränser. I och för sig är detta visserligen självklart, men lagens uttryckliga stadgande torde få anses ha till följd, att domstolarnas befogenhet att materiellt pröva och vägra tillämpning av utanför ramen av vederbörande lag fallande delegationsförordningar ställes utom tvivel.

Lagens kärnpunkt ligger i stadgandet om nödförordningsrätten. Lagändrande förordningar kunna — utom vid delegation — utfärdas "i utomordentliga fall, då skäl av trängande och obetingad nödvändighet så påkalla" (nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano). Härigenom blir lagförordningsinstitutet äntligen legaliserat; en principiellt obegränsad nödförordningsrätt införes. Regeringen kan, under angivna villkor, besluta vilka lagändrande förordningar som helst; intet rättsområde, ej ens det konstitutionella, är undantaget. Särskilt bör observeras, att nödförordningar kunna utfärdas även då parlamentet är samlat. Judiciell prövning av lagförordningar ur synpunkten av deras "trängande och obetingade nödvändighet" är utsluten; det stadgas särskilt, att på denna punkt endast politisk kontroll genom parlamentet är tillåten.

Rörande parlamentets kontrollrätt givas ingående bestämmelser. Lagförordningarna skola vara försedda med klausul om deras föreläggande för parlamentet för konversion till lagar. Dylikt föreläggande måste äga rum inför någon av kamrarna senast vid tredje sessionen efter en förordnings utfärdande.¹ Ett förslag av denna art behandlas som brådskande. Om den kammare, för vilken förslaget förelagts, godkänner detsamma, skall det inom fem dagar överlämnas till den andra. Om någon av kamrarna vägrar godkännande, skall kammarpresidenten införa meddelande härom i Gaz-

¹ Då de italienska kamrarnas sessioner icke alltid sammanfalla, är denna bestämmelse oklar. Man torde få gå ut från att regeringen kan fritt bestämma, inför vilken kammare föreläggandet skall ske; jfr *Mazzocco*, La facoltà normativa del potere esecutivo, sid. 329.

zetta *Ufficialie* och förordningen träder ur kraft samma dag som införandet sker.¹ Om en lagförordning icke konverterats till lag inom två år efter dess utfärdande, träder den utan vidare ur kraft. — En lagförordning förlorar alltså, utom genom regeringsbeslut, sin giltighet under tre skilda betingelser: 1) om föreläggande ej sker på stadgat sätt; 2) om någondera kammaren vägrar godkännande; 3) om ej konvertering till lag skett inom två år. I dessa fall torde domstolarna, ehuru detta ej uttryckligen stadgas, vara skyldiga konstatera ogiltigheten av en återopad förordning.²

Dessa bestämmelser innefatta skenbart en stark kontrollrätt för parlamentet, även om den tid, under vilken en lagförordning kan förbliva i kraft utan att konverteras till lag, är betydande. Men i grunden kan regeringen, stödd på lagen, göra den parlamentariska kontrollen helt illusorisk. Intet hindrar, att, om en lagförordning på ett eller annat sätt träder ur kraft, en ny lagförordning av samma innehåll utfärdas, eller att fristen för en lagförordningsgiltighet förlänges genom en ny lagförordning.³ Detta uttalades också av justitieministern under debatten i senaten.⁴

I det hela är 1926 års lagstiftning, ur här anlagda synpunkter, främst av intresse såsom ett sista led i den utveckling, som förhållandet mellan lagstiftningsmakt och förordningsrätt i Italien undergått. Lagen innehåller icke alltför betydande nyheter, i huvudsak legaliserar den endast praxis. Men just denna legalisering medför en förskjutning i kompetensfördelningen till exekutivens förmån. Ty lagen har till följd, att regeringen ostridigt kan besluta vilka rättsnormer som helst utan representationens medverkan, under det att representationen, som blott i samverkan med regeringen

¹ En vägran att godkänna har ej tillbakaverkande kraft. — Enligt lagen om premiärministerns kompetens av den 24 december 1925 kan regeringen, om en kammare avslår ett regeringsförslag, omedelbart förelägga det för den andra kammaren och, om denna godkänner, ånyo taga upp frågan i den kammare, som först behandlat den. Det synes tvivelaktigt, om ett dylikt tillvägagångssätt är möjligt i här berörda fall, då bestämmelserna om lagförordningsrätten ej innehålla något härom; jfr *Mazzocco*, *La facoltà normativa del potere esecutivo*, sid. 327 f.

² Enligt art. 4 skola redan utfärdade lagförordningar i princip behandlas på samma sätt som de, vilka utfärdas med stöd av lagen.

³ Ett dylikt fall har, otroligt nog, förekommit; jfr *Stotto-Pintor*, *Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien*, sid. 286.

⁴ *Atti parlamentari*, Senato del Regno, 1:a sess. 1924—25, sid. 4000.

kan stifta lag, är maktlös. Med visst fog har därför sagts, att genom lagen "den italienska statsrätten i grund ombildats".¹

Därmed är icke sagt, att 1926 års lag utgör grundvalen för den faktiska regeringsdiktatur, som råder i Italien. Lagbestämmelser av denna art kunna ej ensamma bli bestämmade för de politiska maktförhållandena. Och bland de lagar, som utgöra diktaturens statsrättsliga förskansningar, är i själva verket den här berörda icke den viktigaste.

Under de parlamentariska förhandlingar, som föregingo antagandet av 1926 års lag, lade man på regeringshåll främst an på att visa, att lagen i stort sett endast reglerade föreliggande praxis och i grunden icke innebure någon begränsning av parlamentets makt; oppositionen åter gjorde gällande, att genom lagens antagande det redan förut undergrävda parlamentariska statsskicket erhöle dödstöten.

Motiveringen till regeringsförslaget utvecklas huvudsakligen dels i det av justitieministern Rocco utarbetade betänkande, varmed förslaget framlades, dels i de anföranden, som samme minister höll under debatterna i deputeradekammare och senat.²

Det betonades här med skärpa, att lagens syfte icke vore att öka exekutivens makt på legislaturens bekostnad; snarare måste lagen, i det den reglerade exekutivens befogenhet, anses begränsa den, ty praxis under senare år hade i själva verket inneburit, att regeringen ägt en oreglerad och obegränsad legislativ kompetens och parlamentet hade alltmera omvandlats till en blott registrerande institution. Lagens syfte vore likväl i grunden ej att åstadkomma någon förskjutning i förhållandet mellan statsmakterna utan att systematisera den faktiskt gällande ordningen; genom lagen skulle "reda införas på ett för närvarande fullständigt oreglerat område". Här, som på andra områden, ville fascismen skapa klar-

¹ *Siotto-Pintor*, Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien, sid. 287.

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924—25, documenti, n. 543; Camera dei deputati, 1:a sess. 1925, sid. 4388 ff.; Senato del Regno, 1:a sess. 1924—25, sid. 3987 ff. Dessa aktstycken återgivas hos *Rocco*, La trasformazione dello stato, sid. 129 ff. — Jfr också övriga anföranden till försvar för lagen i parlamentsdebatterna samt *Longhi*, Metodi di legislazione abbreviata i den fascistiska tidskriften *Gerarchia*.

het och ordning. Det laglösa tillståndet måste upphöra, det vore nödvändigt att "besluta en lag, som tillåter regeringen att handla lagligt".

Det förnekas, att genom lagen det maktfördelningsystem, från vilket 1848 års författning utginge, bleve nullifierat. I princip vore regeringen anhängare av detta system. Men en absolut tillämpning av maktfördelningstanken vore omöjlig, och det måste bero på förhållandena i olika stater och vid olika tider, i vad mån och på vad sätt den skulle tillämpas. I Italien, liksom i andra moderna stater, hade utvecklingen medfört ett allt större behov av statsingripande, av legislativ verksamhet. En konsekvens härav vore, att parlamentet icke i samma omfattning som tidigare kunde genom lag reglera alla rättsområden; regeringen, som ständigt fungerade och som arbetade snabbare, hade större möjligheter att ingripa och anpassa sina ingripanden efter situationens krav. Särskilt under tiden efter världskrigets utbrott hade detta förhållande klart framträtt; systemet med fullmakter och lagförordningar hade därför måst tillgripas. Genom det framlagda förslaget skulle en mera definitiv lösning vinnas.

Vad angår utvidgningen av regeringens självständiga förordningskompetens genom tredje momentet av art. 1 i lagen framhålls det, att under 1800-talet frågor av här ifrågavarande art — rörande förvaltningens organisation m. m. — till stor del reglerats genom förordningar, icke genom lagar. Sedermera hade visserligen blivit vanligt, att föreskrifter på detta område meddelades i lagar, men den utvidgning, som parlamentets befogenhet härigenom undergått, vore i realiteten väsentligen endast skenbar. Ty just på detta område hade systemet med lagförordningar vunnit insteg mer än på någon annan punkt; oavvisliga praktiska krav hade tvungit de skiftande regeringarna att tillgripa denna utväg. Om regeringen finge normal självständig förordningsrätt på detta område, skulle den viktigaste orsaken till utnyttjandet av lagförordningsinstitutet bortfalla. Att regeringen meddelade bestämmelser rörande förvaltningens organisation vore särskilt påkallat med hänsyn därtill, att man av regeringen kunde vänta större hänsyn till statsfinansiella skäl än av parlamentet, som, sedan den allmänna rösträtten införts, visat allt mindre förståelse för kravet på sparsamhet i förvaltningen.

Rocco rekommenderade jämväl systemet med delegationer åt regeringen såsom ett medel att göra lagförordningar överflödiga. Det tillkomme ej parlamentet att diskutera detaljfrågor; endast riktlinjerna för lagstiftningen vore det möjligt för parlamentet att med tillräcklig omsorg behandla.

De refererade uttalandena visa, att regeringen utgick från, att lagförordningsinstitutet efter lagens antagande endast sparsamt skulle begagnas. Detta framhölls också energiskt i specialmotiveeringen för lagförordningsrättens legalisering.¹ I denna uttalades, att lagförordningar hädanefter endast skulle utfärdas, då verkligen, såsom lagen stadgade, en "trängande och obetingad nödvändighet" föreläge. Institutet skulle ha karaktären av en nödförordningsrätt av samma art som nödförordningsrätten i vissa andra stater och skulle sålunda endast komma till användning under alldeles exceptionella förhållanden — såsom exempel nämndes krig och svåra inre kriser. De bestämmelser om parlamentarisk kontroll, som i lagen meddelades, borde ock, yttrades det, utgöra tillräckliga garantier mot missbruk av institutet.

Kammarprotokollen giva, såsom av den förut lämnade redogörelsen framgår, vid handen, att oppositionen mot regeringsförslaget varit ytterst obetydlig. I deputeradekammaren röstade endast 37 medlemmar mot förslaget, i senaten förekom ingen votering; under debatterna uppträdde endast två talare (båda i deputeradekammaren) med yrkanden om förslagets förkastande.² Den parlamentariska oppositionen var emellertid i realiteten långt mera betydande än dessa uppgifter visa. Vid denna tid vägrade nämligen flertalet av deputeradekammarens oppositionella ledamöter, tillhörande dels olika borgerliga grupper, dels det största oppositionspartiet, det socialistiska, att delta i kammarens förhandlingar och sammanträdde separat, för att genom fri kritik utanför parlamentet undergräva den fascistiska regimen; denna s. k. aventinska opposition omfattade ungefär en fjärdedel av kammarens hela ledamots-

¹ I de särskilda tillämpningsföreskrifter, som fogades till lagen vid dess utfärdande, uttalades också, att lagförordningsrätten skulle användas med "den största moderation och försiktighet"; institutet skulle reserveras för de fall, då dess begagnande syntes "oundgängligt för bevarande av statens högsta intressen" (*Gazzetta Ufficiale* 28 jan. 1926, sid. 407).

² *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, 1:a sess. 1925, sid. 4377 ff. (Giovannini), 4384 ff. (Graziadei).

antal.¹ Inom denna oppositionsgrupp framställdes förslag om att gruppen skulle delta i kammarförhandlingarna för att bekämpa regeringsförslaget; detta ansågs lönlöst, men man antog enhälligt en resolution, vari förslaget skarpt kritiserades.² Av uttalanden i den oppositionella pressen framgår, att man i lagen endast såg ett medel att befästa den fascistiska diktaturen, "Lagen innebär", heter det i ett uttalande, "den liberala statens undergång. Alla befogenheter övergå från legislaturen till exekutiven. För parlamentet återstår blott en vag och oklar appellrätt".³ I stället för att legalisera den inkonstitutionella praxis, som uppstått, borde, ansåg man, regering och representation arbeta för en återgång till författningens enliga förhållanden, till ett normalt parlamentariskt system. Man hyste ej några förhoppningar om att missbruket av lagförordningsinstitutet skulle minskas genom lagens antagande.

I de oppositionella inläggen i deputeradekammarens diskussion gjordes ungefär samma synpunkter gällande. En talare betonade bl. a., att numera någon anledning för regeringen att använda lagförordningsinstitutet icke borde föreligga, ty regeringen förfogade över stora majoriteter i båda kamrarna och dessa vore villiga att snabbt votera igenom alla regeringsförslag.⁴ Den andre oppositionstälaren underströk, att representationens befogenheter gentemot regeringen borde ökas, icke tvärtom.⁵

Det är uppenbart, att meningsbrytningarna rörande lagen till väsentlig del berodde på de skilda utgångspunkterna vid bedömandet. På regeringshåll utgick man från det faktiskt rådande tillståndet, från det förhållande mellan lag och förordning, som uppstått under tiden efter världskrigets utbrott; från denna för de fascistiska diktaturtendenserna förmånliga utgångspunkt motiverades och be-

¹ Efter 1924 års val — förrättade enligt 1923 års vallag — besatte fascismen eller till denna nära anslutna grupper två tredjedelar av platserna i kammaren; övriga platser voro fördelade på oppositionspartierna.

² Jfr t. ex. *Il Mondo* 18 juni 1925 och i övrigt denna och andra oppositionstidningar, såsom *Corriere della sera* och *Avanti*.

³ *Avanti* 2 juni 1925, jfr *Il Mondo* 31 maj och 2 juni 1925. Jfr också uttalandena hos *Arangio-Ruiz*, *Leggi ed eventi costituzionale del periodo bellico e post-bellico*, sid. 30 ff.

⁴ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, 1:a sess. 1925, sid. 4380 (Giovannini).

⁵ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, 1:a sess. 1925, sid. 4385 (Graziadei).

dömdes lagen. På oppositionshåll åter jämförde man den i lagen fastställda kompetensfördelningen med förhållandena under ett normalt parlamentariskt system, med det system, som principiellt, om också ej alltigenom i praktiken, varit rådande i Italien före världskriget.

Beträffande tillämpningen av 1926 års lag skola blott ett par erinringar göras. Regeringens löfte om sparsam användning av lagförordningsrätten har ej infriats; systemet har blivit detsamma som förut. Under år 1926 utfärdades omkring 600, under år 1927 över 550 lagförordningar.¹ I ingressen till varje dylik förordning framhålls vederbörande bestämmelsers "urgente ed assoluta necessità", men institutet användes regelmässigt i fall, då intet trängande skäl föreligger.² Att parlamentets kontroll icke blivit av reell betydelse är, med hänsyn till rådande författningpolitiska förhållanden, självfallet. Märkligt är att, trots lagförordningsrättens användning och regeringens betydande självständiga förordningsrätt, delegationslagar beslutas i än större utsträckning än tidigare. Någon generalfullmakt har likväl under senare år icke meddelats regeringen.

¹ Jfr *Bollettino parlamentare* 1928, 1, sid. 534—558.

² Jfr exemplen hos *Siotto-Pintor*, Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien, sid. 287.

Slutanmärkningar.

Vår undersökning har, såsom framhållits, väsentligen haft två syften, dels att klargöra fullmaktslagstiftningens konstitutionella ställning, dels att belysa dess politiska betydelse, dess förhållande till det demokratiska representativa systemet. Vad förstnämnda spörsmål beträffar torde de inledningsvis och i de särskilda kapitlen gjorda analyserna vara tillräckligt uttömmande. I fråga om fullmaktsinstitutets politiska innebörd skola däremot några sammanfattande anmärkningar tillfogas. Dessförinnan skall en jämförande översikt av de skilda fullmaktslagarna meddelas. Såsom underlag för framställningen tjänar såväl detta som mitt tidigare arbete i ämnet, varjämte på några punkter av mig icke behandlade fullmaktslagar åberopas.¹

I flertalet stater har fullmaktens innehavare varit statschefen eller det statsorgan, som principiellt utövar den exekutiva makten. Så t. ex. har i England och Belgien fullmakten givits åt konungen, i Förenta staterna åt presidenten, i Schweiz åt förbundsrådet. I vissa stater spåras i bestämmelserna om fullmaktens innehavare inflytande från den parlamentarisering, som statsskicket faktiskt undergått. I Italien har ej konungen, utan den kungliga regeringen (*il governo del Re*); i Frankrike icke presidenten utan regeringen (*le gouvernement*) av lagarna utpekats såsom fullmaktens bärare; i realiteten ha dessa formuleringar likväl ej medfört, eller avsetts skola medföra, någon förändring i det vanliga sättet för fattande av förordningsbeslut. En plats för sig intar i berörda hänseende den danska fullmaktslagen av år 1914, enligt vilken inrikesministern var fullmaktens innehavare.

¹ Här syftas främst på fullmaktslagarna i Danmark och Polen. Dessa ha i mitt arbete förbigåtts, då de nyligen utförligt behandlats av skandinaviska forskare. Jfr *Berlin*, Rigsdagen og Grundloven (Danmark) samt *Brusewitz*, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar.

I några fall ha bestämmelser meddelats om särskild parlamentarisk medverkan vid fullmaktens utövning. Så insattes enligt den tyska fullmaktslagen av december 1923 parlamentsutskott med rådgivande befogenhet vid regeringens sida; enligt 1922 års österrikiska fullmaktslag tillsattes en slags "förstärkt" regering, vari ingingo ett antal av parlamentets båda kamrar valda ledamöter, för förordningsbeslut med stöd av lagen. Liknande anordningar ha föreslagits även i andra stater, såsom i Schweiz, Förenta staterna och Italien. Det har sitt intresse att konstatera, att motstånd mot dylika förslag stundom framträtt från regeringens sida, i det att exekutiven fruktat för ingrepp i sin handlingsfrihet (Förenta staterna, Italien), medan i ett fall opposition rests inom parlamentet, där man befarade, att förslagets genomförande skulle göra den parlamentariska kontrollrätten illusorisk (Schweiz 1919).

I detta sammanhang uppstår frågan, om fullmaktens bärare kan till andra statsorgan, närmast underordnade förvaltningsmyndigheter, helt eller delvis delegera de befogenheter, som i fullmakten stadgas. I princip är ett dylikt delegationsförfarande tydligen otillåtet. Men fullmakten kan vara så avfattad, att den måste anses medgiva delegationer. Om t. ex. regeringen befullmäktigas att vidtaga alla för tillgodoseende av ett visst syfte erforderliga åtgärder, kan en delegation framstå som en sådan "erforderlig åtgärd". Faktiskt ha delegationer av denna art förekommit i betydande utsträckning. Särskilt i England ha fullmaktsförordningarna väsentligen innehållit bestämmelser, varigenom underordnade myndigheter inom viss ram erhållit självständig beslutanderätt; liknande har förhållandet varit i Förenta staterna. I Italien ha domstolarna anförut konstitutionella betänkligheter mot dylika delegationer; i övrigt har, såvitt bekant, någon kritik häremot icke framträtt.

I fråga om de behandlade fullmakternas omfång föreligga synnerligen betydande skiljaktigheter. Vissa fullmaktslagar angiva blott i ytterst allmänna ordalag de ändamål, som regeringsförordningarna skola tjäna; någon tillnärmelsevis fast gräns för förordningskompetensen föreligger ej. Så är t. ex. fallet med de schweiziska, engelska och italienska krigsfullmakterna, även de tyska fullmaktslagarna av år 1923 kunna räknas till denna kategori, ehuru i den första av dessa vissa försök till närmare bestämning av fullmaktens omfång gjordes. Dessa generalfullmakter kunna praktiskt taget sägas innebära, att regeringen får befogenhet att besluta alla legi-

slativa normer, som den anser behövlige. Anmärkningsvärt är, att regeringen i vissa fall tillerkänts rätt att vid sina förordningsbeslut bortse icke blott från gällande lag, utan även från konstitutionella bestämmelser. Sålunda stadgades uttryckligen i den tyska fullmaktslagen av oktober 1923, att fullmaktsförordningarna kunde innefatta avvikelser från de i författningen givna bestämmelserna om grundrättigheter; den schweiziska fullmaktslagen av år 1914 ansågs bemyndiga regeringen att meddela författningsstridiga beslut.

Andra fullmaktslagar ha jämförelsevis snävt fixerat regeringens extra-ordinarie förordningsrätt. Såsom exempel kunna nämnas de franska lagarna av år 1924 och 1926 och den belgiska av år 1926; i dessa överfördes vissa speciella rättsområden, särskilt av administrativ och ekonomisk natur, under regeringens kompetens. Den serie undantagslagar, som beslötos i Förenta staterna efter inträdet i världskriget, erbjuder exempel på verkliga specialfullmakter.

Begreppslenligt är varje fullmaktslag av provisorisk karaktär; fullmaktens giltighetstid bör därför på något sätt angivas i lagen. En egendomlighet ur denna synpunkt erbjuder den schweiziska fullmaktslagen av år 1914; här stadgades icke om, ehuru man naturligtvis förutsatte, provisorisk giltighet hos fullmakten. I övriga här behandlade lagar har på ett eller annat sätt en tidsbegränsning angivits.¹ De under kriget beslutade lagarna förklarades skola gälla under krigstiden; den legala tidpunkten för krigets avslutande blev i regel sedermera i särskild ordning fastställd. De efter kriget antagna lagarna ha i allmänhet gällt viss bestämd tid, från några få månader (Tyskland, Frankrike) till ett år eller mera (Italien, Österrike). En särställning intar den tyska lagen av oktober 1923, som (utom efter viss tid) trädde ur kraft vid regeringsskifte eller då regeringens partipolitiska sammansättning underginge väsentlig förändring.²

I fråga om parlamentarisk kontroll över med stöd av fullmakt utfärdade förordningar stadga flera fullmaktslagar, att förordningarna skola föreläggas parlamentet eller i varje fall en rapport rö-

¹ I den danska fullmaktslagen 1914 angavs ingen tidsbegränsning; lagen gällde "indtil videre".

² Om bestämmelserna i 1926 års polska fullmaktslag se *Brusewitz*, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar, sid. 291.

rande fullmaktens användning avgivas (Schweiz, Italien 1922, Belgien 1926). I vissa fall ha inga som helst bestämmelser givits om kontrollrätt för parlamentet (England, Italien 1915). I de franska lagarna av 1924 och 1926 samt de tyska lagarna av år 1923 gjordes däremot fullmaktsförordningarnas fortsatta giltighet beroende av representationens ställningstagande. I Frankrike bestämdes, att förordningarna inom viss tid skulle föreläggas parlamentet för ratifikation. En vägran att ratificera från någondera kammarens sida medförde alltså vederbörande förordnings ikraftträdande; det har diskuterats, om förordningen härvid vore ogiltig ab initio eller endast från tidpunkten för ratifikationsvägran.¹ Genom ratifikation av båda kamrarna upphöjdes förordningen till lag. I de tyska fullmaktslagarna bestämdes, att fullmaktsförordningarna "ofördröjligen" skulle bringas till riksdagens och riksrådets kännedom och upphävas, om riksdagen (oktoberlagen) resp. riksdagen eller riksrådet (decemberlagen) så krävde. Inom vilken tid en dylik begäran om en förordnings upphävande skulle framställas var icke stadgat.

I det flertal av de behandlade staterna, i vilka lagarna, oberoende av deras grundlagsenlighet, äro bindande för domstolarna, kan den materiella *judiciella kontrollen* över fullmaktsförordningar principiellt endast gälla förordningarnas legalitet, deras överensstämmelse med delegationslagen. I vissa stater ha domstolarnas *prövningsrätt* på denna punkt erkänts, så i Frankrike och England; i England har faktiskt förekommit, att fullmaktsförordningar förklarats ogiltiga såsom överskridande delegationens gränser. Även vissa italienska domslut peka i samma riktning. I Schweiz har däremot förbundsdomstolen hävdadt, att varje under hänvisning till fullmaktslagen utfärdad förordning måste tillämpas, och även i Italien har denna ståndpunkt i flera domslut gjorts gällande. I andra stater har frågan icke aktualiserats.² I princip torde man, såsom i kapitlet om Schweiz framhållits, böra utgå från, att den

¹ Jfr särskilt *Devaux*, *Le régime des décrets*, sid. 45 ff. Den förra ståndpunkten synes juridiskt oangriplig men leder till föga rimliga praktiska konsekvenser. Det kan också diskuteras, huruvida underlåtenhet att för parlamentet förelägga en förordning medför dess urkraftträdande. — I praktiken ha dessa frågor aldrig aktualiserats.

² Jfr dock beträffande Polen *Brusewitz*, *Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar*, sid. 293.

judiciella prövningsrätten likaväl gäller fullmaktsförordningar som andra förordningar.

Med det sagda ha vissa sidor av frågan om fullmaktsförordningarnas rättsliga ställning berörts. Det återstår i detta sammanhang ett par spörsmål, som föga beaktats men under vissa förhållanden kunna bliva av praktisk betydelse.

Till en början må erinras om, att man på vissa håll — i Schweiz och Italien¹ — hävdar, att med stöd av i dessa stater beslutade fullmakter utfärdade förordningar vore av provisorisk karaktär och principiellt borde upphöra att gälla med fullmaktens utlöpande. Man har utgått ifrån, att enligt vederbörande fullmakters syfte endast provisoriska rättsförändringar borde genomföras; då behovet av fullmakten försvunne, existerade icke heller längre behovet av de med stöd av fullmakterna genomförda rättsförändringarna. Tydligt är likväl, att även om lagarnas allmänna syften tillerkännas avgörande betydelse vid tolkningen av desamma, uppfattningen att fullmaktsförordningarna utslockna samtidigt med fullmakten icke kan anses generellt riktig. Vissa fullmakter, de under världskriget beslutade, kunna visserligen sägas ha syftat att möjliggöra endast övergående rättsförändringar. Men andra fullmakter, t. ex. de i Belgien, Italien, Tyskland och Frankrike efter världskriget beslutade, ha tvärtom uppenbarligen avsett att möjliggöra ett snabbare genomförande av principiellt definitiva rättsförändringar. Möjligen skulle man här kunna göra en åtskillnad, så att med hänsyn till fullmakternas syften frågan om förordningarnas karaktär bedömdes olika i skilda fall. Riktigast synes dock vara att fasthålla att, då ingen bestämmelse i fullmakten direkt eller indirekt² stadgar om provisorisk karaktär hos fullmaktsförordningarna, förordningarna bibehålla sin giltighet till dess de genom särskilda beslut upphävas. I själva verket har man ock — jfr England, Schweiz, Italien, För-
enta staterna — genom särskilda bestämmelser reglerat de under kriget beslutade fullmaktsförordningarnas avveckling.

Beträffande sättet för fullmaktsförordningarnas ändring eller upphävande i de fall, då intet är särskilt stadgat, torde vara ostri-

¹ Jfr sid. 60, 179.

² Såsom t. ex. om i en under krig antagen fullmakt bestämdes, att regeringen finge meddela endast sådana bestämmelser, som vore nödvändiga med hänsyn till krigföringen. Dylika extrema fall ha dock ej förekommit.

dig, att i princip beslut härom under fullmaktperioden kunna fattas antingen i form av lag eller genom ny fullmaktsförordning.¹ Klart synes ock vara, att efter fullmaktens utslöcknande fullmaktsförordningar endast kunna ändras eller upphävas genom lag; om exekutiven tillerkändes rätt att även sedan fullmakten utlupit fatta dylika beslut, skulle detta nämligen innebära, att vederbörande rättsområden förbleve underlagda exekutivens kompetens, d. v. s. att fullmakten fortfarande skulle gälla.²

Frågan återstår, om de före en fullmaktsförordnings utfärdande gällande rättsreglerna återvinna giltighet, när förordningen upphäves. Att så under vissa förhållanden är fallet torde man allmänt utgå från. När t. ex. under kriget beslutade, till sitt syfte provisoriska förordningsbestämmelser upphävts, ha förut gällande lagar ånyo trätt i kraft; samma grundsats har ansetts tillämplig, om ratifikation av en för representationen enligt fullmaktslagens stadgande framlagd fullmaktsförordning vägras. En fullmaktsförordning bryter lag, men ändrar ej lagen, har man framhållit; på denna punkt består en bestämd skillnad mellan en fullmaktsförordning och en lag.³ Denna grundsats torde dock icke kunna generellt upprätthållas. Det lär vara uppenbart orimligt att förutsätta, att en till sitt syfte permanent fullmaktsförordning, beträffande vars giltighet något resolutivt villkor ej finnes och som efter fullmaktens utslöcknande förblir gällande, i berörda avseende skulle skilja sig från en vanlig lag. Om t. ex. de förordningar, som beslötos under de tyska fullmaktperioderna 1923, år 1929 skulle upphävas, kan ej bli tal om att de före förordningarnas utfärdande gällande lagarna utan vidare återvinna giltighet. Att från rättsliga utgångspunkter söka enhetligt besvara hithörande spörsmål synes fåfängt; frågan måste bedömas från fall till fall med hänsyn till de olika omständigheter, som kunna anses vara av betydelse.

Frågan om fullmaktsinstitutets förhållande till det representativa systemet och överhuvud till de principer, som normalt äro grundläggande för vederbörande statsskick, ha, såsom av vår redogörelse framgår, i en rad fall varit föremål för ingående debatter.

¹ Jfr dock sid. 21. Då fullmaktsförordningarna gälla rättsområden, som ej kunna genom vanlig lag regleras, ställer sig saken annorlunda.

² Jfr sid. 134.

³ Jfr t. ex. *Waldkirch*, Die Notverordnungen, sid. 100 f.

Å ena sidan har man betonat den diktaturtendens, som en koncentration av makten hos regeringen innebär och i fullmakterna sett en fara för demokratiens bestånd, å andra sidan har institutet uppfattats som blott ett tillfälligt, ofarligt avsteg från den demokratiska principen och dess utnyttjande i en utomordentlig situation har tett sig som ett bevis på statskicketets livsduglighet och anpassningsförmåga. Ofta har såväl kritiken som försvaret av fullmaktsinstitutet innefattat påtagliga överdrifter. Frågan om institutets förhållande till parlamentarism och demokrati kan blott bedömas från fall till fall, under aktgivande på en rad skilda omständigheter. Fullmaktens omfång och giltighetstid, förutsättningarna för en effektiv parlamentarisk kontroll över regeringens förordningspolitik, det allmänna förhållandet mellan regering och representation äro faktorer, som härvid måste tagas i betraktande. Begreppsmässigt står visserligen fullmaktsinstitutet i motsättning till den parlamentarisk-demokratiska principen, men det är lika klart, att en mera tillfällig, av betryggande kontrollbestämmelser omgärdad maktkoncentration hos regeringen icke behöver innebära någon väsentlig rubbning av denna princip, som att ett mera systematiskt och regelmässigt bruk av institutet medför demokratiens avveckling. Institutet kan i detta hänseende jämföras med den konstitutionella nödförordningsrätten i vissa stater: stundom har denna, såsom i Danmark under Estrupiatet, använts i sådan utsträckning, att statskicketets karaktär härav faktiskt bestämts, i flertalet stater har den däremot förblivit vad den avsetts att vara, en säkerhetsventil i nödsituationer.

Det bör ock erinras, att i och för sig icke ens en vidsträckt fullmakt behöver medföra någon mera väsentlig förändring i den faktiska maktfördelningen mellan exekutiv och representation. Fullmaktslagarna äro, liksom andra rättsnormer, långt ifrån alltid adekvata uttryck för de reala förhållandena. En regering med nära nog obegränsad legislativ kompetens kan vid utövningen av denna vara så beroende av representationens vilja, att regeringens faktiska handlingsfrihet blir tämligen ringa. Om representationen även under fullmaktperioden sammanträder i samma omfattning som eljest, kan den i viss omfattning dirigera regeringens fullmaktspolitik på samma sätt, som den på andra områden, vilka juridiskt falla inom exekutivens kompetens, gör sitt inflytande gällande. Och även om formliga direktiv icke beslutas, kan rege-

ringen på skilda sätt påverkas av den inom representationen rådande uppfattningen. I de stater, där parlamentet har rätt — och politisk möjlighet att utöva rätten — att när som helst framtvunga regeringens avgång, ligger det i sakens natur, att regeringen är i hög grad känslig för parlamentariska påtryckningar. — Å andra sidan kan regeringen, oberoende av gällande kompetensbestämmelser, de facto erhålla en sådan ställning gentemot representationen, att denna blott blir ett redskap i regeringens hand.

Det har syntts behövt att varna för en överskattning av fullmaktslagstiftningens betydelse för statsskicket. Utvecklingen i de flesta stater har i själva verket visat, att det "belastningsprov", som det demokratiskt-representativa systemet genom fullmakterna underkastats, utan alltför stora svårigheter kunnat bestås; fullmakterna ha avvecklats i förutsedd ordning och man har återgått till normala förhållanden. Å andra sidan bör framhållas, att fullmaktsinstitutets vidsträckt användning representerar en märklig, till sin betydelse svåröverskådlig tendens i modernt statsliv. I en rad demokratier, där under långa tider kompetensfördelningen mellan exekutiv och legislatur varit jämförelsevis fast, ha provisoriskt utomordentligt omfattande befogenheter tillagts exekutiven. Ur viss synpunkt kan visserligen denna företeelse sägas vara en konsekvens av det förtroendeförhållande — vare sig i form av parlamentarism eller på annat sätt — som uppstått mellan parlament och regering; då motsättningen mellan dessa statsorgan försvunnit, då misstroendet efterträts av tillit, ha dylika delegationer kunnat te sig naturliga. Men från en annan synpunkt framstår företeelsen som ett symptom på kris i det demokratiskt-representativa systemet. Parlamentet har icke förmått bemästra sina uppgifter, det har självt ansett sig oförmöget att under påfrestande förhållanden handhava de befogenheter, som det, i vissa fall efter långvarig kamp med monarken-exekutiven, lyckats förskaffa sig. I grunden bero delegationerna på parlamentens känsla av egen oförmåga.

Av mindre betydelse äro i detta sammanhang de under världskriget beslutade fullmakterna. Att i då föreliggande exceptionella situation, i vilken landets välfärd kunde vedervägas genom att ett rättsligt ingripande fördröjdes några dagar eller endast timmar, parlamenten visade sig beredda att avstå från en del av sin makt, är icke förvånande. Att fullmaktslagar måste beslutas i större

utsträckning än under tidigare krig var väsentligen helt enkelt en följd av att demokratin var mera allmänt genomförd; härtill kommer, att statliga ingripanden varit nödvändiga i långt större omfattning än förr. Märkligare är den serie av fullmakter, som beslutats under tiden efter världskriget. I dessa fall har man ej, såsom under kriget, stått inför en situation, i vilken problem, vilkas natur det ej var möjligt att förutse och som kunde kräva ögonblicklig lösning, väntades uppkomma. Man har tvärtom väl känt de frågor, som måste avgöras; dessa ha under lång tid, stundom under årtal, stått på den parlamentariska dagordningen. Det har ej gällt endast att meddela av tillfälliga förhållanden påkallade, till sin natur provisoriska bestämmelser, utan att vidtaga principiellt definitiva rättsförändringar. Väsentliga legislativa befogenheter ha överlåtits åt exekutiven, därför att legislaturerna befunnits oförmögna att genomföra reformer, vilka betraktats som nödvändiga. I det hela ha de beslutade fullmakterna lett till åsyftade resultat; på jämförelsevis kort tid ha regeringarna lyckats lösa de dem anförtrodda uppgifterna. I ett flertal stater ha på detta sätt de efter kriget uppkomna inflationskriserna avvecklats; i Frankrike, Tyskland, Österrike, Ungern, Italien och Belgien ha under fullmaktsperioder de för valutans stabilisering nödvändiga åtgärderna vidtagits och överhuvud finansiell och ekonomisk reorganisation åstadkommit. Regeringarnas reformpolitik har i stort sett vunnit parlamentens fulla gillande,¹ och de frågor, fullmakterna gällt, ha i ej ringa utsträckning avförts ur diskussionen.

Det kan ifrågasättas, om icke dessa företeelser peka hän mot en mera definitiv omläggning av förhållandet mellan representation och regering, mellan lag och förordning. Det ökade behov av statsingripande, av statlig reglering på skilda områden, som utvecklingen under senare tid medfört, och den expansion av den rättsbildande verksamheten, som härav blivit en följd, har på många håll gjort det svårt eller omöjligt för representationen att i samma utsträckning som tidigare besluta erforderliga rättsnormer; antingen måste arbetsbördan minskas eller frågornas behandling bliva mindre omsorgsfull. Fullmakterna kunna sägas ha inneburit till-

¹ Det egentliga undantaget är Tyskland, där minoritetsregeringen Marx' fullmaktspolitik utsattes för stark kritik inom riksdagen, som på grund härav upplöstes.

fälliga utvägar ur dessa svårigheter. Men i den mån svårigheterna äro av mera permanent natur, torde andra, mera definitiva lösningar vara att föredraga; det synes lämpligare att genomföra en mindre betydande, permanent kompetensförskjutning till exekutivens förmån än att regelmässigt tillgripa mera fullständiga, ehuru provisoriska delegationer.¹

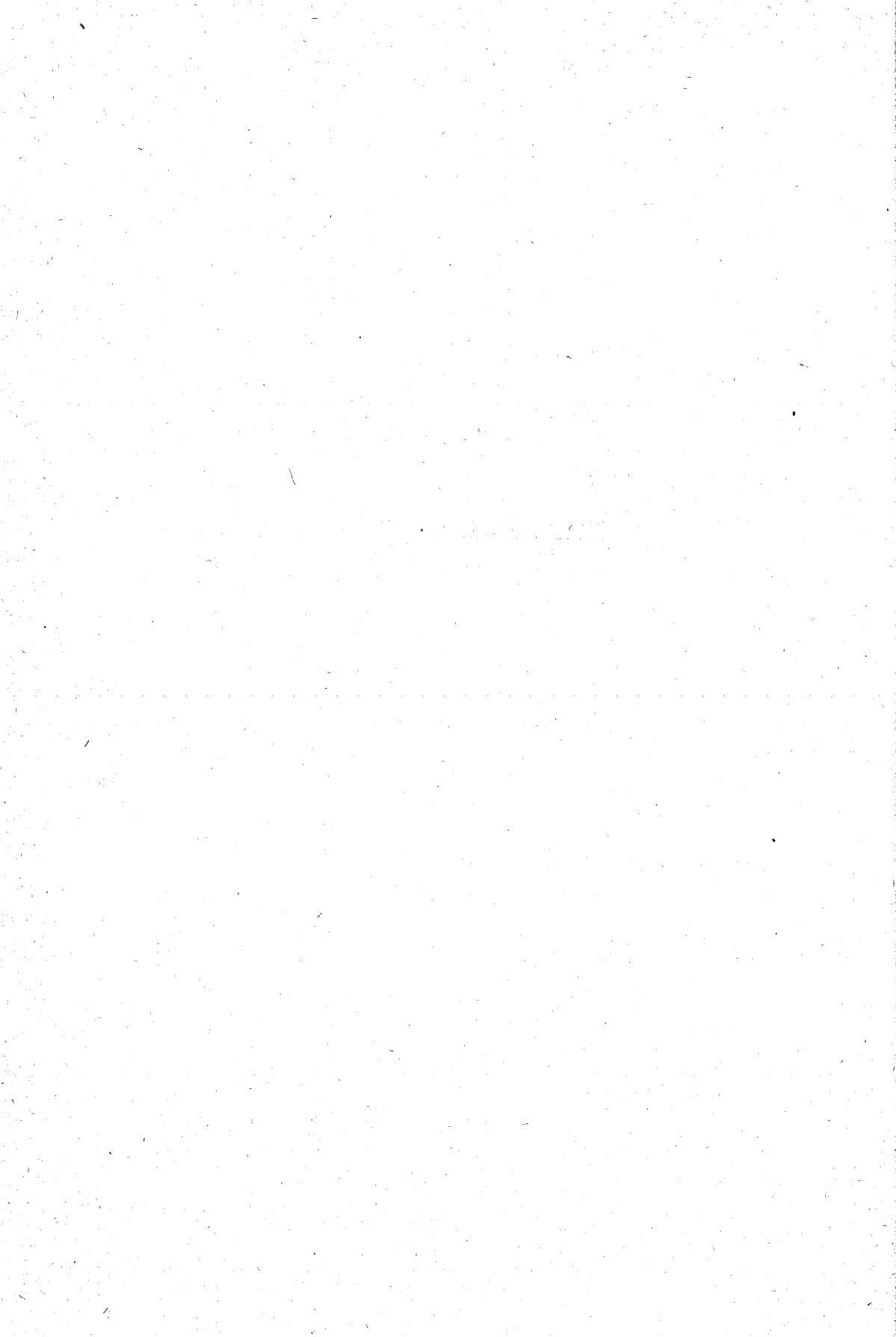
I två av de behandlade staterna ha i själva verket, i viss mån såsom en följd av fullmaktsinstitutets användning, principiellt definitiva förändringar i förhållandet mellan regering och representation på det legislativa området genomförts. Den i England år 1920 antagna emergencylagen tillkom väsentligen som ett resultat av de erfarenheter, som vunnits under krigsperiodens fullmaktsregim. Genom denna lag erhöLL regeringen en nödförordningskompetens, som visserligen är ytterst begränsad och omgärdad av starka kontrollgarantier, men som likväl är av betydelse som ett avsteg från principer, vilka sedan århundraden varit grundläggande för engelskt statsliv.

Utvecklingen i Italien företer egenartade drag. Här har förhållandet mellan legislatur och exekutiv, i samband med de kriser landet genomgått under och efter världskriget, småningom i grund förändrats. 1922 års fullmaktslag ägde en helt annan karaktär än andra här behandlade fullmakter; den innebar en till hälften nödtvungen abdikation från parlamentets sida inför en regering, som tillkommit under anlitande av utomparlamentariska medel och som var beredd till revolution, om dess fordringar icke beviljades. Fullmakten användes för att maskera en i grunden revolutionär diktatur. Sedermera har en permanent omläggning beträffande den legislativa kompetensen genomförts; den faktiskt förhandenvarande diktaturen har härigenom, liksom genom en rad andra lagstiftningsåtgärder, legaliserats och utbyggts.²

¹ Jfr uttalandena hos *Herlitz*, Om lagstiftning, sid. 11 f., 47 f.

² I viss mån en parallell till utvecklingen i Italien, ehuru med väsentliga avvikelser, företer Polen; jfr härom *Brusewitz'* anförda uppsats.

BILAGOR.



UTDRAG UR SCHWEIZISKA FÖRBUNDSDOMSTOLENS
UTSLAG I MILLIOUD-PROCESSEN
DEN 14 DECEMBER 1915.

"Mais, d'ailleurs, il n'appartiendrait pas à la Cour pénale fédérale de déclarer l'ordonnance inapplicable parce qu'inconstitutionnelle. Aux termes de l'article 113, Constitution fédérale, le Tribunal fédéral doit appliquer les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtes de cette Assemblée qui ont une portée générale, sans pouvoir rechercher si ces lois et arrêtes sont conformes ou non à la Constitution. Or, en date du 3 août 1914, l'Assemblée fédérale a donné au Conseil fédéral pouvoir illimité de prendre toutes les mesures propres à assurer le sécurité du pays et le maintien de sa neutralité: elle lui a ainsi délégué les pouvoirs législatifs qu'elle possède elle-même, et le Tribunal Fédéral ne peut pas plus examiner la constitutionnalité d'une ordonnance de portée générale rendue en vertu de ces pleins pouvoirs qu'il ne pourrait examiner celle d'une loi votée par l'Assemblée fédérale. C'est en vain que le prévenu s'attache à démontrer qu'en édictant l'ordonnance du 2 juillet 1915, le Conseil fédéral a excédé les pouvoirs qui lui avaient-été confiés. C'est l'Assemblée fédérale seule qui peut décider si le Conseil fédéral a outrepassé les droits qu'elle entendait lui donner, et elle a, au moins tacitement, ratifié l'emploi prétendument abusif qu'il en a fait, puisque — réunie depuis le 2 juillet 1915 — elle n'a pas cru devoir révoquer ou désavouer l'ordonnance rendue à cette date. Enfin, il n'est pas non plus exact de prétendre que l'Assemblée fédérale n'a pas pu autoriser le Conseil fédérale à s'affranchir des règles constitutionnelles qui, en temps ordinaire, s'imposent à l'observation des autorités. Bien que la Constitution ne contienne pas de disposition formelle dans ce sens, il n'est pas douteux que lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, le Conseil fédéral est chargé de prendre toutes mesures exceptionnelles nécessaires pour le bien public menacé, il ne saurait être lié par la Constitution dans cette œuvre indispensable. Le prévenu reconnaît lui-même qu'il peut être amené à restreindre certaines des garanties constitutionnelles, mais il veut qu'il respecte au moins les dispositions organiques de la Constitution. Mais cette délimitation est tout arbitraire, et il est manifestement impossible de prescrire au gouvernement de s'arrêter à un point déterminé si le salut du pays exige qu'il aille au delà. Quant à savoir si, dans tel cas particulier, par exemple en l'espèce, le Conseil fédéral avait des raisons suffisantes pour sortir du cadre tracé par la

Constitution, l'autorité judiciaire ne peut s'arroger le droit d'en décider: c'est l'autorité politique seule, soit le Conseil fédéral sous le contrôle de l'Assemblée fédérale (ordonnance du 3 août 1914, art. 5), qui est juge de la nécessité des mesures qu'elle ordonne dans la plénitude de sa responsabilité vis-à-vis du pays.

En résumé, le Tribunal Fédéral n'est pas compétent pour rechercher si l'ordonnance fédérale est constitutionnelle; d'ailleurs, elle n'est pas contraire au texte constitutionnel cité par le prévenu. Enfin, si même elle l'était, il ne s'ensuivrait pas qu'en l'édicant néanmoins le Conseil fédéral ait excédé ses droits."

DEN ENGELSKA EMERGENCY-LAGEN

AV DEN 29 OKT. 1920.

An act to make exceptional provision for the Protection of the Community in cases of Emergency.

Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows: —

1.—(1) If at any time it appears to His Majesty that any action has been taken or is immediately threatened by any persons or body of persons of such a nature and on so extensive a scale as to be calculated, by interfering with the supply and distribution of food, water, fuel, or light, or with the means of locomotion, to deprive the community, or any substantial portion of the community, of the essentials of life, His Majesty may, by proclamation (hereinafter referred to as proclamation of emergency), declare that a state of emergency exists.

No such proclamation shall be in force for more than one month, without prejudice to the issue of another proclamation at or before the end of that period.

(2) Where a proclamation of emergency has been made, the occasion thereof shall forthwith be communicated to Parliament, and, if Parliament is then separated by such adjournment or prorogation as will not expire within five days, a proclamation shall be issued for the meeting of Parliament within five days, and Parliament shall accordingly meet and sit upon the day appointed by that proclamation, and shall continue to sit and act in like manner as if it had stood adjourned or prorogued to the same day.

2.—(1) Where a proclamation of emergency has been made, and so long as the proclamation is in force, it shall be lawful for His Majesty in Council, by order, to make regulations for securing the essentials of life to the community, and those regulations may confer or impose on a Secretary of State or other Government department, or any other persons in His Majesty's service or acting on His Majesty's behalf, such powers and duties as His Majesty may deem necessary for the preservation of peace, for securing and regulating the supply and distribution of food, water, fuel, light, and other necessities, for maintaining the means of transit or locomotion, and for any other purposes essential to the public safety and the life of the community, and may make such

provisions incidental to the powers aforesaid as may appear to His Majesty to be required for making the exercise of those powers effective:

Provided that nothing in this Act shall be construed to authorise the making of any regulations imposing any form of compulsory military service or industrial conscription:

Provided also that no such regulation shall make it an offence for any person or persons to take part in a strike, or peacefully to persuade any other person or persons to take part in a strike.

(2) Any regulations so made shall be laid before Parliament as soon as may be after they are made, and shall not continue in force after the expiration of seven days from the time when they are so laid unless a resolution is passed by both Houses providing for the continuance thereof.

(3) The regulations may provide for the trial, by courts of summary jurisdiction, of persons guilty of offences against the regulations; so, however, that the maximum penalty which may be inflicted for any offence against any such regulations shall be imprisonment with or without hard labour for a term of three months, or a fine of one hundred pounds, or both such imprisonment and fine, together with the forfeiture of any goods or money in respect of which the offence has been committed: Provided that no such regulations shall alter any existing procedure in criminal cases, or confer any right to punish by fine or imprisonment without trial.

(4) The regulations so made shall have effect as if enacted in this Act, but may be added to, altered, or revoked by resolution of both Houses of Parliament or by regulations made in like manner and subject to the like provisions as the original regulations; and regulations made under this section shall not be deemed to be statutory rules within the meaning of section one of the Rules Publication Act, 1893.

(5) The expiry or revocation of any regulations so made shall not be deemed to have affected the previous operation thereof, or the validity of any action taken thereunder, or any penalty or punishment incurred in respect of any contravention or failure to comply therewith, or any proceeding or remedy in respect of any such punishment or penalty.

3.—(1) This Act may be cited as the Emergency Powers Act, 1920.

(2) This Act shall not apply to Ireland.

DEN ITALIENSKA LAGEN OM REGERINGENS BEFOGENHET
ATT MEDDELA RÄTTSNORMER DEN 31 JAN. 1926.

Art. 1.

Sono emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:

- 1:o l'esecuzione delle leggi;
- 2:o l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;
- 3:o l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici, eccettuati i Comuni, le Provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le università e gli istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand, anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge.

Resta ferma la necessità dell'approvazione, con la legge del bilancio, delle spese relative e debbono, in ogni caso, essere stabilite per legge le norme concernenti l'ordinamento giudiziario, la competenza dei giudice, l'ordinamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché le garantigie dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili.

Art. 2.

L'approvazione dei contratti stipulati dallo Stato, nei casi per i quali era richiesta una legge, è data con decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, udito il parere dei Consigli tecnici istituiti presso i vari Ministeri e del Consiglio di Stato.

Art. 3.

Con decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge:

1° quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;

2° nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento.

Nei casi indicati nel numero 2° del precedente comma il decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una della due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione.

Della presentazione viene data immediata notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il disegno di legge per la conversione del decreto in legge è considerato di urgenza.

In caso di chiusura della sessione, all'apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla Camera, presso cui era pendente per l'esame. Quando una delle due Camere approvi il disegno di legge, il suo presidente lo trasmette, entro cinque giorni, alla Presidenza dell'altra Camera; questa trasmissione vale come presentazione del disegno stesso.

Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella *Gazzetta Ufficiale*, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia.

Se il decreto è convertito in legge con emendamenti, l'efficacia degli emendamenti decorre dalla pubblicazione della legge.

Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di aver vigore dal giorno della scadenza di questo termine.

Art. 4.

Per i decreti-legge, emanati anteriormente alla pubblicazione della presente legge, i termini stabiliti dall'articolo precedente decorrono dalla pubblicazione della legge stessa.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Källor och litteratur.

Det material, på vilket föreliggande undersökning bygger, utgöres väsentligen av officiellt tryck av olika slag: lagsamlingar, parlamentstryck, samlingar av domstolsutslag, betänkanden o. s. v. Någon speciell redovisning för dessa i texten återopade aktstycken torde icke vara behöflig. Förteckning över i arbetet citerad litteratur meddelas här nedan.

- Affolter*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Zweite Auflage. Bern 1923.
- Albertsworth*, Judicial review of administrative action by the federal Supreme Court. Harvard law review 1921.
- Anson*, The law and custom of the constitution. Fifth ed., by Gwyer. Vol. I. Oxford 1922.
- Arangio-Ruiz*, Leggi ed eventi costituzionale del periodo bellico e post-bellico. Modena 1925.
- Azzolini*, Il potere esecutivo nella legislazione costituzionale positiva italiana. Avola 1927.
- Baer*, Die schweizerischen Kriegsverordnungen 1—4. Zürich 1916—18.
- Baty and Morgan*, War: its conduct and legal results. London 1915.
- Berdahl*, War powers of the executive in the United states. University of Illinois studies 1920.
- Berlin*, Rigsdagen og Grundloven. Skatteborgeren 1928.
- Betti*, Sulla base giuridica del potere regolamentare. Rivista di diritto pubblico 1927.
- Bicknell*, Cases on the law of the constitution. Oxford 1926.
- Blumer-Morel*, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes. Zweiter Band, II Abtheilung. Zweite Auflage. Basel 1887.
- Bossard*, Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Zürich 1909.
- Brusa*, Das Staatsrecht des Königreichs Italien. Handbuch des öffentlichen Rechts 1892.
- Brusewitz*, Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratien. Stockholm 1923.
- Brusewitz*, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar. Statsvet. Tidskrift 1928.
- Burckhardt*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29 mai 1874. Zweite Auflage. Bern 1914.
- Burckhardt*, Gedanken eines Neutralen. Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft 1914.

- Burckhardt*, (anförande) i Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1916.
- Burckhardt*, Die Lücken des Gesetzes und die Gesetzesauslegung. Bern 1925.
- Burdick*, The law of the American constitution. New York 1922.
- Capizzi-Giangreco*, La "Delegazione parlamentare" ed i "Pieni poteri" nella scienza e nella politica. Rivista di diritto pubblico 1924.
- Carr*, Delegated legislation. Cambridge 1921.
- Cerciello*, L'ammissibilità dei decreti legge nel diritto positivo postbellico. Rivista di diritto pubblico 1921.
- Cerciello*, La Questione dei decreti-legge. Giurisprudenza italiana 1922 (Parte quarta).
- Cheadle*, The delegation of legislative functions. Yale law journal 1918.
- Chimienti*, Manuale di diritto costituzionale. II. Roma 1920.
- Clarke*, The rule of Dora. Journal of comparative legislation and international law 1919.
- Comer*, Legislative functions of national administrative authorities. New York 1927.
- Cooley*, A Treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union. Seventh edition. Boston 1903.
- Criscuoli*, La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo. Napoli 1910.
- Crosa*, La competenza regia nel diritto italiano. Torino 1916.
- Cushman*, Leading constitutional decisions. New York 1925.
- D'Amelio*, Ancora dei decreti-legge. Rivista di diritto pubblico 1925.
- Das Recht des Ausnahmestandes im Auslande*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 9. Berlin 1928.
- D'Egville*, The empire and the war. Summary of emergency legislation. London 1916.
- Dendal*, Le Rôle du Gouvernement en Temps de Guerre. Le Flambeau 1926.
- Devaux*, Le régime des décrets. Paris 1927.
- Dacey*, Introduction to the study of the law of the constitution. Eight edition. London 1927.
- Emden*, Principles of British constitutional law. London 1925.
- Errera*, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Das öffentliche Recht der Gegenwart VII. Tübingen 1909.
- Escher*, Über das Verordnungsrecht in Bund und Kantonen. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. Zürich 1905.
- Esmein*, De la délégation du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire 1894.
- Esmein*, Eléments de droit constitutionnel. Huitième édition. II. Paris 1928.
- Fairlie*, British war administration. New York 1919.
- Fairlie*, Administrative procedure in connection with statutory rules and orders in Great Britain. Urbana 1925.
- The Federalist*. Utg. 1787.
- Ferraciu*, Per la disciplina giuridica dei decreti-legge. Rivista di diritto pubblico 1923.

- Ferraris*, Diritto amministrativo. I—II. Padova 1922—1923.
- Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.
- Franck*, L'industrialisation des chemins de fer belges. Le Flambeau 1926.
- Freund*, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Das öffentliche Recht der Gegenwart XII. Tübingen 1911.
- Galgano*, I pieni poteri nel secolo scorso in Italia. Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliare. Vol. 82.
- Gamberini*, I decreti per delegazione legislativa. Bologna 1901.
- Garner*, L'exécutif aux États-Unis en temps de guerre. Revue de droit public 1918.
- Giacometti*, Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band XI. 1922.
- Giacometti*, Ueber das Verordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate. Festgabe für Fleiner. Tübingen 1927.
- Giacometti*, Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1921—1928, Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band XVI. Tübingen 1928.
- Guhl*, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht. Basel 1908.
- Hall*, Cases on constitutional law. St. Paul 1926.
- Hart*, The ordinance making powers of the president of the United states. Baltimore 1925.
- Hatschek*, Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien—Irland. Das öffentliche Recht der Gegenwart XXV. Tübingen 1914.
- Herlitz*, Om lagstiftning. I. Stockholm 1926.
- Hiestand*, Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht. Zürich 1891.
- His*, Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmassnahmen. Zeitschrift für schweizerisches Recht 1916.
- Hoerni*, De l'État de nécessité en droit public fédéral suisse. Genève 1917.
- Horber*, Die schweizerische Politik. Zürich 1928.
- Huber*, Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes. Bern 1925.
- Hägerström*, Rec. av Kelsen, Allgemeine Staatslehre. Litteris 1928.
- Jellinek*, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- Jèze*, L'exécutif en temps de guerre. Paris 1917.
- Keir and Lawson*, Cases in constitutional law. Oxford 1928.
- Kelsen*, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
- Lampert*, Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Zürich 1918.
- Leake*, The conflict over coordination. Amer. pol. sc. review 1918.
- Leibholz*, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts. Berlin 1928.
- Longhi*, Metodi di legislazione abbreviata. Gerarchia 1925.
- Macassey*, Lawmaking by government departments. Journal of comparative legislation and international law. 1923.
- Marriott*, The mechanism of the modern state. Vol. II. Oxford 1927.

- May*, The constitutional history of England. Ed. by Holland. Vol. II. London 1912.
- Mazzocco*, La facoltà normativa del potere esecutivo. Rivista di diritto pubblico 1926.
- Menzies*, "The rule of law" during the war. Sydney 1917.
- Orban*, Le droit constitutionnel de la Belgique. II. Liège 1908.
- Orlando*, Principii di diritto costituzionale. Quinto edizione. Firenze 1917.
- Orlando*, Ancora dei decreti-legge. Rivista di diritto pubblico 1925.
- Parpagliolo*, Codice costituzionale. Firenze 1927.
- Powell*, Separation of powers. Political science quarterly 1912—1913.
- Presutti*, Istituzioni di diritto costituzionale. Terza edizione. Napoli 1922.
- Racioppi e Brunelli*, Commento allo statuto del Regno. I. Roma 1909.
- Ranelletti*, La potestà legislativa del governo. Rivista di diritto pubblico 1926.
- Ridges*, Constitutional law of England. Fourth edition. By S. Williams. London 1928.
- Rocco*, La trasformazione dello stato. Roma 1927.
- Ruchti*, Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914—1919. Bern 1928.
- Sabini*, La funzione legislativa e i decreti-leggi. Roma 1923.
- Salandra*, Corso di diritto amministrativo. Sec. edizione. Roma 1915.
- Saltelli*, Potere esecutivo e norme giuridiche. Roma 1926.
- Schollenberger*, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin 1905.
- Scott and Hildesley*, The case of requisition. Oxford 1920.
- Seeger*, Zur Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Zeitschrift für schweiz. Recht. 1926.
- Signorel*, Le pouvoir exécutif en temps de guerre. Revue générale d'administration 1920, 1921.
- Siotto-Pintor*, Das Verfassungsrechtsleben in Italien 1913—1923. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band XI—XII. Tübingen 1922, 1924.
- Siotto-Pintor*, Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien in den Jahren 1923—1926. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band XV. Tübingen 1927.
- Solyom*, La juridiction constitutionnelle aux États-Unis et en Suisse. Genève 1923.
- Stucki*, Kriegswirtschaft und Recht. Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 1919.
- Thomas and Bellot*, Leading cases in constitutional law. London 1927.
- Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. Malmö 1926.
- Tittoni*, Conflitti politici e riforme costituzionali. Bari 1919.
- Tudsbery*, Prerogative in time of war. The law quarterly review 1916.
- Vacchelli*, Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche. Rivista di diritto pubblico 1926.
- Waldkirch*, Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Bern 1915.
- Waldkirch*, Der Einfluss des Weltkrieges auf die Rechtssetzung der Schweiz. Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre 1916.

Vanden Bossche, La loi des "pleins pouvoirs" et l'avenir du régime parlementaire. La Belgique judiciaire 1926.

Vauthier, La loi du 16 juillet 1926 et les "Pleins pouvoirs". Le Flambeau 1926.

Wolf, Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, ihre Schranken, und die Gerichte. Schweizerische Juristenzeitung 1918.

Zoller, Die Notverordnung und ihre Grundlagen im schweizerischen Staatsrecht insbesondere. Affoltern 1928.

Tidningar och tidskrifter i av texten angiven omfattning.

INNEHÅLL.

Inledning	7
Schweiz	13
England	84
Belgien	127
Förenta staterna	144
Italien	167
Slutanmärkingar	201

Bilagor	211
Källor och litteratur	219

SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN

- I. *SVEN HELANDER*, MARX OCH HEGEL. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris 4 kr.
- II. *CURT WEIBULL*, LÜBECK OCH SKANEMARKNADEN. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris 3 kr. 50 öre.
- III. *HALVAR G. F. SUNDBERG*, BIDRAG TILL FRAGAN OM BESLUTS VERKSTÄLLBARHET ENLIGT KOMMUNAL-LAGARNA. 1924. Pris 3 kr.
- IV. *ISRAEL MYRBERG*, OM TJANSTEMÄNS OAVSÄTTLIGHET. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris 5 kr.
- V. *ERIK LINDAHL*, ARBETSDAGENS FÖRKORTNING. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris 1 kr.
- VI. *HERBERT TINGSTEN*, KONSTITUTIONELLA FULLMAKTS-LAGAR I MODERN PARLAMENTARISM. 1926. Pris 4 kr. 50 öre.
- VII. *CURT ROHTLIEB*, JOHAN FISCHERSTRÖM. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris 1 kr. 50 öre.
- VIII. *BIRGER WEDBERG*, NADEFRAGOR HISTORISKT BE-LYSTA. 1926. Pris 2 kr. 75 öre.
- IX. *FREDRIK LAGERROTH*, INDELNINGS- OCH GRUNDSKAT-TEVÄSENDETS AVVECKLING. Ett systemskitte inom svensk statshushållning. 1927. Pris 8 kr.
- X. *GEORG ANDRÉN*, HUVUDSTRÖMNINGAR I TYSK STATS-VETENSKAP från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris 12 kr.
- XI. *FREDRIK LAGERROTH*, STATSREGLERING OCH FINANS-FÖRVALTNING I SVERIGE till och med Frihetstidens in-gång. 1928. Pris 10 kr.
- XII. *GUNNAR BOMGREN*, SEKRETA UTSKOTTET 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris 4 kr. 50 öre.
- XIII. *GUSTAF OLSSON*, DEN INDISKA FÖRFATTNINGSKRISEN. 1929. Pris 10 kr.
- XIV. *ERIK LINDAHL*, PENNINGPOLITIKENS MÅL. 1929. Pris 3 kr.
- XV. *HERBERT TINGSTEN*, REGERINGSMAKTENS EXPANSION UNDER OCH EFTER VÄRLDSKRIGET. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris 7 kr.

Shedid
90-