

— *SKRIFTER* —
UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN
VI.

KONSTITUTIONELLA FULLMAKTSLAGAR I MODERN PARLAMENTARISM

AV

HERBERT TINGSTEN



C. W. K. GLEERUP - LUND

Handwritten text on a palm leaf manuscript, likely in Tamil script. The text is arranged in a single vertical column, reading from top to bottom. The characters are dark and clearly inscribed on the light-colored, textured surface of the leaf.

SKRIFTER UTGIVNA AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

VI

HERBERT TINGSTEN
KONSTITUTIONELLA FULLMAKTSLAGAR
I MODERN PARLAMENTARISM



Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism

AV

HERBERT TINGSTEN

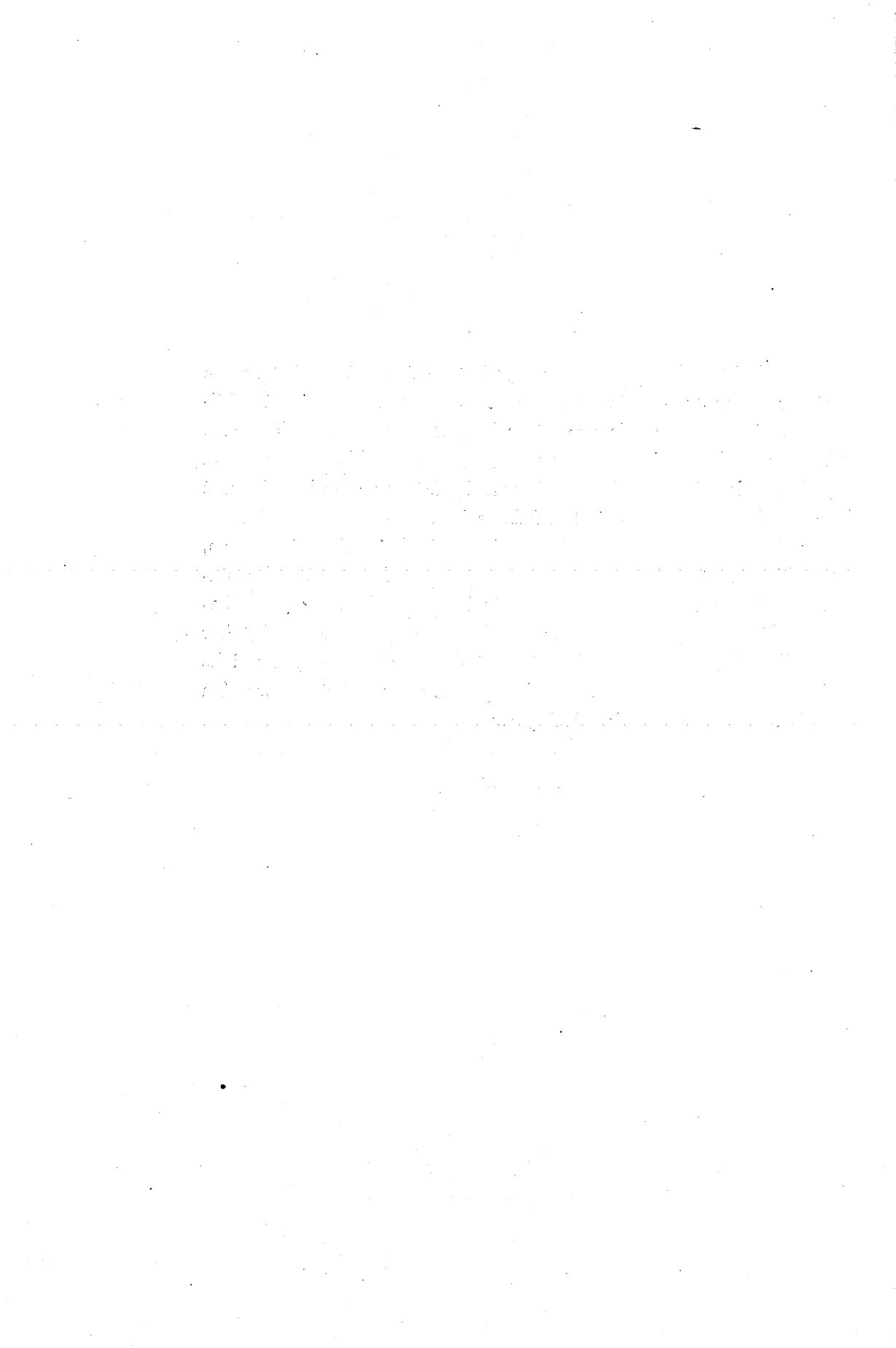


Malmö 1926
Förlagsaktiebolagets i Malmö Boktryckeri



FÖRORD

Föreliggande studier över regeringsmaktens utveckling i vissa stater under de senaste åren voro ursprungligen avsedda att publiceras såsom fristående uppsatser beträffande de olika länderna. En av undersökningarna, den, som gäller Tyskland, har också redan offentliggjorts i uppsatsform i Statsvetenskaplig Tidskrift 1925. Då denna uppsats här införes i nära nog oförändrad form, har detta lett till en viss brist på enhetlighet i framställningen, särskilt så till vida, som vissa legala spörsmål, vilka i andra stater nått stark aktualitet och därför i redogörelsen för dessa behandlats, icke undersökts för Tysklands vidkommande. Jag har emellertid, då någon oklarhet ej torde uppkomma härav, icke funnit detta förhållande nödvändigöra en omarbetning av den redan publicerade undersökningen.



Källor och litteratur.

- Adamovich und Froehlich*, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder. Wien 1925.
- Bulletin des lois de la république française*. Paris.
- Epstein*, Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik. Reichenberg 1923.
- Janka*, Die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik. 1 Teil. Prag 1922.
- Journal officiel*. Paris.
- Parlamentshandlingar* för följande länder:
- Frankrike*: 1916—17, 1924.
- Tyskland*: 1914, 1923—25.
- Österrike*: 1917, 1922.
- Reichsgesetzblatt*. Berlin.
- Reichsgesetzblatt*. Wien.
- Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes*. Alte und neue Folge. 1919—1924. Wien.
- Vissa handlingar rörande Nationernas förbunds verksamhet i Utrikesdepartementets arkiv.

-
- Adamovich*, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof. Leipzig und Wien 1924.
- Adamovich*, Zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes. Zeitschrift für öffentliches Recht, IV. Band 1925.
- Adler*, Gesetz und Verordnung. Prager juristische Zeitschrift 1923.
- Andrén*, Federalismen i den tyska riksorganisationen. Uppsala 1920.
- Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 2. Unveränderte Auflage. Berlin 1921.
- Barrière*, Le droit public français dans la première période de la guerre. Montpellier 1922.
- Barthélemy*, Le droit public en temps de guerre. Revue du droit public et de la science politique 1915.
- Barthélemy*, Le gouvernement législateur. Revue politique et parlementaire april 1917.
- Berthélemy*, Le pouvoir réglementaire du président de la république. Revue politique et parlementaire 1898.
- Berthélemy*, Traité élémentaire de droit administratif. Septième édition, Paris 1913.

- Carré de Malberg*, Contribution à la théorie générale de l'état. Paris 1920.
- Dejamme*, Du pouvoir réglementaire. Revue générale d'administration 1892.
- Duez*, De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit. Lille 1914.
- Duguit*, Traité de droit constitutionnel. Paris 1924.
- Esmein*, De la délégation du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire 1894.
- Esmein*, Éléments de droit constitutionnel, Septième édition. Paris 1921.
- Gasquet*, La nature juridique du règlement d'administration publique. Paris 1912.
- Grau*, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung. Berlin 1922.
- Hatschek*, Das Reichsstaatsrecht. Berlin 1923.
- Hauriou*, Précis de droit administratif et de droit public. Dixième édition. Paris 1921.
- Hauriou*, Précis de droit constitutionnel. Paris 1923.
- Hubrich*, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Greifswald 1921.
- Hueck*, Die Entwicklung des Arbeitsrechts in der Zeit der Ermächtigungsgesetze. Deutsche Juristen-Zeitung 1924.
- G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- G. Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.
- W. Jellinek*, Revolution und Reichsverfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1920.
- W. Jellinek*, Das Verfassungsrecht auf dem 33 Deutschen Juristentag. Archiv des öffentlichen Rechts 1924.
- Jèze*, Le règlement administratif. Revue générale d'administration 1902.
- Jèze*, Notes de jurisprudence. Revue du droit public et de la science politique 1908.
- Jèze*, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1909.
- Jèze*, L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs. Paris 1917.
- Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. Fünfter Teil. Wien und Leipzig 1922.
- Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht. Tübingen 1923.
- Kronheimer*, Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung. Archiv des öffentlichen Rechts 1924.
- Laband*, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1907.
- Laband*, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Fünfte neubearbeitete Auflage. Zweiter Band. Tübingen 1911.
- Laterrière*, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Paris 1888.
- Lanske*, Die Wahlen in Österreich. Das Neue Reich 27 okt. 1923.
- Lebon*, Das Verfassungsrecht der französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1909.

- Merkl*, Völkerbundkontrolle als Staatseinrichtung. Zeitschrift für öffentliches Recht III. Band 1923.
- Meyer-Anschütz*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts II. München und Leipzig 1919.
- Moreau*, Le règlement administratif. Paris 1902.
- Moreau*, Précis élémentaire de droit Constitutionnel. Huitième édition. Paris 1917.
- Parlament*, Revue des questions politiques et parlementaires. 1923. Prag.
- Piloty*, Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunde. Deutsche Juristen-Zeitung 1924.
- Poetzsch*, Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung. Archiv des öffentlichen Rechts 1921.
- Preuss*, Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde. Deutsche Juristen-Zeitung 1924.
- Raiga*, Le pouvoir réglementaire du president de la république. Paris 1900.
- Rolland*, Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918. Revue du droit public et de la science politique 1918.
- Rolland*, Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois. Revue du droit public et de la science politique 1924.
- Schiffer*, Die Diktatur des Bundesrates. Deutsche Juristen-Zeitung 1915.
- Schmitt*, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichverfassung. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 1. Berlin und Leipzig 1924.
- Signorel*, Le pouvoir exécutif en temps de guerre. Revue générale d'administration 1921.
- Stier-Somlo*, Reichs- und Landesstaatsrecht I. Berlin und Leipzig 1924.
- Triepel*, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Archiv des öffentlichen Rechts 1920.
- Triepel*, Die Ermächtigungsgesetze. Deutsche Juristen-Zeitung 1924.
- Valegeas*, Du pouvoir réglementaire en droit français. Bordeaux 1892.
- Wittmayer*, Ein Beitrag zum deutschen und österreichischen Notverordnungsrechte im Kriege. Archiv des öffentlichen Rechts Band 37.
- Wittmayer*, Das Staatsrecht des österreichischen Wiederaufbaues. Deutsche Juristen-Zeitung 1923.
- Wittmayer*, Österreichisches Verfassungsrecht. Berlin 1923.
- Tidningar och tidskrifter i av texten angiven omfattning.*



I. Inledning.

Det har ofta gjorts gällande, att det parlamentarisk-demokratiska statsskicket endast lämpar sig för de normala, av yttre fred och inre lugn präglade perioderna av folkens liv och att det i verkligt kritiska tider, då snabbt och hänsynslöst handlande framför allt är erforderligt, visar sig nödvändigt att använda andra, i grunden kanske mera primitiva metoder vid träffandet av statliga avgöranden. Att denna uppfattning innehåller en kärna av sanning, torde vara obestriddigt; lika obestriddigt är det, att den icke, såsom stundom göres gällande, innebär en dom över den parlamentariska demokratiens överhuvud. Denna är framför allt ägnad att tillgodose det behov av ingående och allsidig prövning av varje uppkommande fråga, av rättvis avvägning av skiftande och stridiga intressen, som under tider av stabil och lugn utveckling framstår som det väsentliga. Då däremot, såsom under krig eller stark inre spänning, behovet av effektivitet och kraft träder i förgrunden, då det gäller att snabbt besluta och utan försiktigt hänsynstagande genomföra utomordentliga åtgärder, visar sig det demokratiska statsskicket i sin vanliga utformning icke lika lämpligt. De egenskaper hos det samma, som annars utgöra förtjänster, framstå nu i många fall såsom fel: den omsorgsfulla parlamentariska behandlingen hindrar snabba beslut och möjliggör minoritetsobstruktion, den offentliga diskussionen försvårar överraskningar och förminskar utsikterna att bibehålla en stundom önskvärd sekretess, nödvändigheten att taga hänsyn till olika uppfattningar och genom kompromisser söka uppnå en justemilieu-ståndpunkt paralyserar handlingskraften. En justering av statsmaskineriet blir påkallad; det blir nödvändigt att öka statsmaktens koncentration under bibehållande av den demokratiska kontrollen.

Främst gäller det härvid att omlägga förhållandet mellan legislatur och exekutivmakt till den senares förmån: den mångtalliga, i offentligheten arbetande, heterogena representationen får vika

för regeringen, som består av ett fåtal medlemmar, kan upprätthålla en viss sekretess och är av åtminstone relativt enhetlig politisk sammansättning. Den befogenhet, som under normala förhållanden tillkommer lagstiftningsorganet, överföres i större eller mindre omfattning till exekutivmakten, och legislaturens kompetens inskränkes i motsvarande grad till rent kontrollerande uppgifter.

I visa moderna demokratiska statsförfattningar har man genom speciella undantagsbestämmelser sökt lösa detta problem om demokratiens anpassning. Så innehålla, som i det följande närmare skall belysas, de tyska och tjeckoslovakiska författningarna bestämmelser, enligt vilka exekutivmakten under vissa angivna utomordentliga förhållanden äger rätt att inkräkta på det kompetensområde, som eljest är förbehållet legislaturen. I äldre konstitutionellt-monarkiska statsskick äro liknande bestämmelser vanliga. Så kan erinras om § 14 i den österrikiska författningslagen av år 1867, enligt vilken under vissa omständigheter kejsaren ägde rätt att, då parlamentet ej var samlat, i förordningsväg fatta beslut, vid vilka eljest parlamentets medverkan var erforderlig, och om § 25 i Danmarks ännu gällande författning, enligt vilken konungen äger rätt att besluta s. k. provisoriska lagar. I tysk konstitutionell doktrin har man tämligen allmänt gjort gällande, att exekutivmakten, oberoende av uttryckligt författningsstadgande, äger en s. k. Notverordnungsrecht, d. v. s. befogenhet att under exceptionella förhållanden utfärda förordningar på områden, som enligt författningen falla under legislatures kompetens.

I flertalet författningar finnes emellertid ej någon väg anvisad för en tillfällig ökning av exekutivmaktens befogenheter; statsskicket har ej förutsett behovet av konstitutionella nödfallsåtgärder. När behovet inställt sig, har man därför blivit nödsakad att in casu besluta en provisorisk omgestaltning av förhållandet mellan legislatur och exekutiv. Genom "konstitutionella fullmaktslagar" — för att begagna denna i tyskt och franskt språkbruk vanliga beteckning — har exekutivmakten meddelats befogenhet att fatta beslut utanför det område, som enligt ordinarie författning och rättspraxis tillkommer densamma; regeringen erhåller en provisorisk, villkorlig och av särskilda kontrollbestämmelser omgärdad rätt att handla utom sitt normala kompetensområde.

Behovet av en dylik tillfällig exekutiv maktutvidgning gjorde

sig under världskriget gällande i ett stort antal stater. I de krigförande länderna liksom ock i vissa andra av kriget mera indirekt berörda stater genomfördes under nödvändighetens tryck mer eller mindre vittgående konstitutionella förändringar, åsyftande att möjliggöra större koncentration i statens handlande och innebärande begränsningar i den parlamentarisk-demokratiska principens användning. Exempel på dylika i följd av kriget tillkomna konstitutionella fullmaktslagar av synnerligen vittgående betydelse ha vi bl. a. i England, Italien, Belgien, Tyskland, Schweiz och Frankrike¹. Efter fredsslutet ha dessa lagar i regel annullerats eller utan särskilt beslut trätt ur kraft, men på flera håll har det konstitutionella fullmaktsinstitutet under de sista åren ånyo kommit i tillämpning.

De fullmaktslagar, som sålunda under åren efter världskriget genomförts i skilda länder, ha tillkommit av skilda orsaker och såsom led i vitt skilda politiska utvecklingsprocesser. Så har i Italien institutet använts för att legalisera en med extra-legala medel genomförd maktförskjutning; en efter en inre omvälvning tillkommen, ur viss synpunkt revolutionär regering har av parlamentet utrustats med nära nog diktatorisk myndighet och därigenom bekräftats i sin självtagna ställning. I Österrike och Ungern ha liknande konstitutionella förändringar genomförts såsom led i och villkor för dessa staters ekonomiska reorganisation efter världskriget. De i Tyskland vid två tillfällen under år 1923 beslutade synnerligen långt gående regeringsfullmakterna voro betingade av den utomordentligt kritiska allmän-politiska situation, i vilken landet för tillfället befann sig, och som ansågs nödvändiggöra en provisorisk maktkoncentration hos regeringen. Vad slutligen den i Frankrike år 1924 antagna, mera begränsade fullmaktslagen beträffar, var denna närmast ett led i försöken att avhjälpa ett akut finansiellt nödläge.

Detta förhållande, att man i ett stort antal parlamentarisk-demokratiska stater under fredstid genomfört vittgående och, ehuru i princip provisoriska, stundom under lång tid gällande utvidgningar av exekutivmaktens befogenhet på lagstaturens bekostnad,

¹ Vad beträffar de konstitutionella fullmaktslagarna i England, Italien och Schweiz under kriget kan hänvisas till den ingående framställningen hos Jéze, L'exécutif en temps de guerre.

står visserligen i påtagligt samband med de yttre och inre kriser, som dessa stater genomgått efter världskriget och såsom en indirekt följd av detsamma; även exemplen från krigsåren ha utan tvivel, såsom i vissa fall direkt kan påvisas, stimulerat denna utveckling. Företeelsen är emellertid så allmän och har framdrivits av så olikartade faktorer, att den icke enbart kan anses såsom ett konstitutionellt symptom på det abnorma politiska tillståndet i Europa; i viss mån måste den säkerligen betraktas såsom ett uttryck för en kris i den nära nog universellt segrande parlamentariska demokratiens utveckling och blir därigenom av mera allmän betydelse.

Ur legalt konstitutionell synpunkt har problemet om provisorisk utvidgning av exekutivmakten ställt sig väsentligt olika i olika stater. På de håll, där försvärande bestämmelser rörande författningsändring ej förefinnas, har frågan ej erbjudit några svårigheter; legislaturen har här, såsom i Italien, genom vanligt majoritetsbeslut utan vidare kunnat lämna regeringen ökade befogenheter. I stater med rigida författningar ställer sig saken annorlunda. I vissa fall har man, såsom i Tyskland och Österrike, kunnat uppfylla de av författningen stadgade villkoren för författningsändring, och fullmaktslagen har alltså fått karaktären av en provisorisk författningslag, en slags extraordinär konstitution. I andra stater åter — så i Frankrike — har regeringsmakten utan författningsändring, genom vanlig lag, ökats utöver det normala måttet; här uppstår frågan, om detta förfaringsätt är förenligt med författningen, eller om i själva verket en författningsändring varit legalt nödvändig.

Föreliggande studie omfattar huvudsakligen de efter kriget beslutade fullmaktslagarna i tre stater, Tyskland, Frankrike och Österrike; härjämte lämnas översiktliga redogörelser för institutets användning i Ungern och Tjeckoslovakiet. Syftet är dels att undersöka de politiska problem, som vid de konstitutionella fullmaktslagarnas antagande förelegat, och att därigenom belysa institutets ställning till den parlamentariska demokratien, dels att, i den mån detta problem varit aktuellt, klargöra frågan om de beslutade lagarnas konstitutionella ställning, deras förenlighet med författningen.

II. Tyskland.

Redan några dagar efter krigsutbrottet, den 4 augusti 1914, antogs i Tyskland en lag, varigenom förbundsrådet tillerkändes en vidsträckt självständig lagstiftningsbefogenhet. Såsom § 3 i en lag om "rätt för förbundsrådet att vidtaga ekonomiska åtgärder och om förlängning av fristerna i växel- och checkrätten i krigstid" infördes nämligen en bestämmelse av följande lydelse¹:

"Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Massnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen. Diese Massnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben."

Denna bestämmelses tillkomsthistoria är synnerligen egendomlig². Regeringen hade för riksdagen framlagt ett lagförslag, vari stadgades om växel- och checkmatorium på grund av krigsutbrottet. Vid detta förslags behandling i riksdagen framfördes tanken på införande av ett allmänt moratorium och närmast i syfte att giva förbundsrådet möjlighet att självständigt besluta ett dylikt infördes den citerade paragrafen i lagen, som alltså, såsom också i dess rubrik antyddes, kom att innefatta i grunden heterogena bestämmelser. Stadgandet om förbundsrådets rätt att självständigt lagstifta i vissa fall erhöll emellertid en väsentligt vidare omfattning, än som av dess ursprungliga syfte betingades, i det att överhuvud vidtagande av lagstiftningsåtgärder för avhjälpande av "ekonomiska rubbningar" sanktionerades. I motiveringen till den nya

¹ *Reichsgesetzblatt* 1914 n:r 53, sid. 327. Vid hänvisning till Reichsgesetzblatt avses här alltid dess första del.

² Jfr här och för de följande särskilt Schiffer, *Die Diktatur des Bundesrates*, sid. 1158 ff. och där citerade litteratur. Hos Andréén, *Federalismen i den tyska riksorganisationen*, sid. II not 1, finnas även en del litteraturhänvisningar i frågan.

bestämmelsen framhölls endast, att det på grund av de rådande utomordentliga förhållandena vore nödvändigt att vid uppkomsten av ekonomiska svårigheter omedelbart kunna tillgripa motsvarande lagstiftningsåtgärder och att för den skull utfärdande av en särskild fullmakt åt förbundsrådet vore erforderligt; därjämte konstaterades, att ändringar av den socialpolitiska lagstiftningen icke fölle inom ramen för den åt förbundsrådet givna fullmakten¹.

Det är uppenbart, att bestämmelsen om ökning av förbundsrådets befogenhet innebar en författningsändring, då genom densamma den i författningen föreskrivna maktfördelningen mellan riksdag och förbundsråd rubbades. Det i 1871 års författning art. 78 stipulerade restriktiva villkoret för genomförande av författningsändringar, enligt vilket dylika icke kunde antagas mot 14 nej-röster i förbundsrådet, var sålunda i detta fall tillämpligt. Denna fråga blev emellertid icke aktuell, då lagförslaget i förbundsrådet, likaväl som i riksdagen, antogs utan opposition, till och med utan någon som helst diskussion.

På någon närmare undersökning av bestämmelserna i 1914 års fullmaktslag och förbundsrådets lagstiftande verksamhet i kraft av desamma skall här ej ingås. Framhållas bör emellertid, att den åt förbundsrådet givna fullmakten kom till synnerligen rik användning och att lagar med stöd av densamma utfärdades på de mest skilda områden. Lagens vaga avfattning gjorde det möjligt för förbundsrådet att i praxis begagna densamma långt utom ramen för dess ursprungliga syfte; det enda uppställda villkoret, nämligen att de med stöd av lagen vidtagna lagstiftningsåtgärderna skulle vara "nödvändiga för avhjälpande av ekonomiska rubbningar" tolkades under krigets fortgång på ett allt mindre restriktivt sätt. Det framhölls visserligen, att lagen i praxis användes på annat sätt än man vid dess stiftande avsett — icke utan skäl har man talat om "förbundsrådets diktatur" — och i enstaka fall ifrågasattes lagligheten av förbundsrådets beslut, men i stort sett uteblev på grund av de rådande abnorma förhållandena skarpare opposition och riksdagens kontrollerande befogenhet nedsjönk i flertalet fall på grund av de få och korta riksdagssessionerna till en form utan innehåll. 1914 års konstitutionella fullmaktslag kom därför trots sitt

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, XIII Legislaturperiode, II Session, Anlagen, N:r 3.

från början mera begränsade syfte att i själva verket innebära en nära nog lika fullständig omkastning av den i författningen föreskrivna maktfördelningen, som de år 1923 antagna, till form och syfte långt mera vittgående lagarna.

Under åren närmast efter världskrigets slut antogos vid flera tillfällen lagar, som till sitt syfte nära ansluta sig till lagen av den 4 augusti 1914, ehuru de till sitt konstitutionella innehåll voro av väsentligen annan karaktär. Samtliga dessa lagar innefattade en partiell delegation av lagstiftningsmakten från riksdagens sida i syfte att förenkla lagstiftningsarbetet i fråga om för övergången från krigs- till fredstillstånd nödiga åtgärder.

Den första av dessa lagar antogs den 17 april 1919 av den konstituerande nationalförsamlingen¹. I densamma befullmäktigades regeringen att med samtycke av "Staatenausschuss" (motsvarigheten till det gamla förbundsrådet) samt ett av nationalförsamlingen valt utskott på 28 medlemmar vidtaga de lagstiftningsåtgärder, som ansågos vara nödvändiga "zur Regelung des Ueberganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft". Med stöd av denna lag utfärdade förordningar skulle omedelbart bringas till nationalförsamlingens kännedom och på dess begäran upphävas. Vid nationalförsamlingens upplösning skulle fullmaktslagen i fråga träda ur kraft; detta kunde emellertid, såsom i lagen uttryckligen framhölls, även ske tidigare, såvida nationalförsamlingen så beslutade. I allt väsentligt likalydande lagar antogs sedermera av riksdagen den 3 augusti 1920² och den 6 februari 1921³; dessa lagars giltighetstid varade till den 1 november 1920, respektive den 1 april 1921⁴.

¹ Reichsgesetzblatt 1919 N:r 82, sid. 394.

² Reichsgesetzblatt 1920, N:r 165, sid. 1493.

³ Reichsgesetzblatt 1921, N:r 15, sid. 139.

⁴ Dessa lagar antogos givetvis båda enligt de för författningsändringar gällande villkoren. Det har ifrågasatts, huruvida en författningslag i detta fall vore behövlig, då möjligen de av regeringen med stöd av de givna fullmakterna utfärdade förordningarna kunde betraktas såsom blott verkställighetsföreskrifter och alltså en delegation av lagstiftningsmakten i detta fall icke vore för handen. Denna tankegång, som synes uppenbart orimlig och motsäges redan av det förhållandet, att regeringens beslut krävde godkännande av riksrådet och ett utskott av riksdagen, kritiseras ingående av Poetzsch, i uppsatsen Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung, särskilt sid. 161 ff.

Samtliga dessa lagar innebära, såsom av det sagda framgår, en lagstiftningsdelegation av jämförelsevis begränsat innehåll. Omfånget av delegationen är mera inskränkt och tiden för densamma mera begränsad än i 1914 års fullmaktslag. Härtill kommer, att nationalförsamlingen, respektive riksdagen, så till vida garderat sin medbestämmanderätt, som för beslut om utfärdande av förordningar samt tycke fordras av ett utskott från vederbörande församlingar. Ifrågavarande lagar innebära sålunda i realiteten knappast mer än att nationalförsamlingen, respektive riksdagen, partiellt och provisoriskt överlåter sin andel i lagstiftningsmakten till ett inom sig valt utskott. I jämförelse med såväl 1914 års fullmaktslag som de år 1923 antagna fullmaktslagarna äro alltså de konstitutionella maktförskjutningar, som genom de nu nämnda lagarna genomfördes, av tämligen ringa betydelse.

Då frågan om genomförande av en mera fullständig, ehuru provisorisk omläggning av maktförhållandet mellan regering och riksdag blev aktuell i oktober 1923, berodde detta på flera orsaker. Rikets situation var vid denna tidpunkt ytterligt kritisk, kanske den mest kritiska sedan fredsslutet. Ruhrockupationen och därmed sammanhängande förhållanden hade inom förvaltning och näringsliv medfört en svår desorganisation. Inflationen, som sedan länge ohejdat fortgått, hade under de senaste veckorna antagit dittills oanade proportioner och hotade att fullständigt lamslå den ekonomiska samfärdseln. I följd av näringarnas nödläge hade en snabbt tilltagande arbetslöshet uppkommit. På grund av penningvärdets fall och de oerhörda utgifter, som gjorts för upprätthållandet av det passiva motståndet i de besatta områdena, hade det statsfinansiella läget blivit alltmera förtvivlat. Några utsikter till en omedelbar internationell uppgörelse, verigenom en lättnad i situationen kunnat ernås, syntes icke vara för handen, trots att man nyligen beslutat sig för Ruhrmotståndets uppgivande. Härtill kom, att rikets enhet syntes allvarligt hotad: de av socialistisk-kommunistiska regeringar styrda delstaterna Sachsen och Thüringen samt det konservativa Bayern stodo i bestämt motsatsförhållande till riksregeringen och på vissa håll förekommo mer eller mindre klart separatistiska rörelser. Spänningen mellan skilda delstater, folkgrupper och partier närmade sig bristningsgränsen; på extremt

höger- och vänsterhåll krävde man öppet diktatur, och revolutionsförsök, som kunnat ge signalen till inbördeskrig, befarades allmänt. Riksdagen, som utan nyval suttit i mer än tre år, hade alltmera förlorat folkets förtroende och var splittrad i ett stort antal delvis efter valen bildade partifraktioner, vilka bekämpade varandra med en hätskhet, som syntes stiga med lägets svårigheter. Mer än någonsin syntes snabbt och hänsynslöst handlande vara av nöden, om ett fullständigt sammanbrott skulle undvikas.

Samtidigt som sålunda rikets läge påkallade upprättandet av en stark regeringsmakt, förefunnos i själva verket i det parlamentariska läget vissa betingelser härför. Den i mitten av augusti månad bildade ministären Stresemann stödde sig nämligen på en bredare parlamentarisk grundval än någon föregående regering, i det att fyra av riksdagens största partier, tyska folkpartiet, centern, demokraterna och socialdemokraterna, voro representerade i densamma¹. De utanför regeringen stående partierna förfogade endast över något mer än en fjärdedel av riksdagsmandaten; dessa minoritetspartier, särskilt de tysknationella, de tyskfolkliga och kommunisterna, utvecklade emellertid en häftig, stundom med obstruktionsmedel arbetande opposition, som i hög grad fördröjde och försvårade behandlingen av regeringsförslagen. Den härskande koalitionen besatt sålunda den erforderliga makten för genomdrivande av en omläggning av förhållandet mellan regering och representation till regeringens fördel, samtidigt som oppositionspartiernas uppträdande kom en dylik omläggning att framstå som nödvändig för åstadkommande av den effektiva lagstiftningsverksamhet, som situationen krävde.

I detta läge beslöt kabinettet Stresemann att framlägga ett förslag till konstitutionell fullmaktslag, varigenom lagstiftningsmakten provisoriskt i nära nog obegränsad omfattning skulle läggas i regeringens hand. Förslaget framläggande föregicks av långa underhandlingar mellan regeringen och de olika partifraktionerna, varvid av regeringen uppdragna riktlinjer för den tilltänkta fullmaktsla-

¹ Tyska riksdagens sammansättning ur partisynpunkt var vid denna tidpunkt följande: tysk-folkliga frihetspartiet hade 3, tysknationella folkpartiet 67, tyska folkpartiet 66, bajerska folkpartiet 20, bajerska bondeförbundet 4, tysk-hannoveranska partiet 2, centern 68, demokraterna 39, socialdemokraterna 173, de oavhängiga socialdemokraterna 2 och kommunisterna 15 platser.

gens användning ingående diskuterades¹. Vid ett tillfälle såg det ut som om dessa förhandlingar skulle stranda, svåra slitningar uppstodo mellan koalitionspartierna och regeringen inlämnade sin avskedsansökan; sedan man företagit en partiell rekonstruktion av regeringen, varigenom dess sammansättning ur partisynpunkt icke förändrades, kom dock enighet till stånd. Det av regeringen utarbetade lagförslaget godkändes med erforderlig kvalificerad majoritet av riksrådet och framlades den 6 oktober för riksdagen.

Det framlagda förslaget var, med de av riksdagen sedermera genomförda obetydliga ändringarna, av följande lydelse:

§ 1.

"Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Massnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete für erforderlich und dringend erachtet. Dabei kann von den Grundrechten der Reichsverfassung abgewichen werden.

Die Ermächtigung erstreckt sich nicht auf Regelung der Arbeitszeit und auf Einschränkungen der Renten und Unterstützungen der Versicherten und Rentenempfänger in der Sozialversicherung sowie der Kleinrentner und Leistungen aus der Erwerbslosenversicherung.

Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind auf Verlangen des Reichstags sofort aufzuheben.

§ 2.

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Es tritt mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung, spätestens aber am 31. März 1924, ausser Kraft."

Den i riksdagen under tiden 6—13 oktober hållna debatten angående regeringens förslag är knappast av något större intresse. De statsrättsliga och politiska principfrågor, som lagförslaget aktualiserade, berördes mera i förbigående och gjordes icke från något håll till föremål för en sammanfattande och klarläggande framställning. En stor del av debatten uppfylles, såsom i Tyskland på grund

¹ Jfr Stresemanns tal den 6 oktober i riksdagen; *Verhandlungen des Reichstags I. Wahlperiode 1920*, Band 361, sid. 11934. — Vid i det följande gjorda hänvisningar till riksdagstrycket åsyftas städse denna del.

av de ytterligt skarpa partimotsättningarna så ofta är fallet, av tillspetsade polemiska inlägg, ofta av personlig karaktär. Därjämte uttalade man sina önsknings eller uttryckte sina farhågor beträffande de åtgärder, som av regeringen skulle vidtagas med stöd av den begärda fullmakten; frågan om dennas form och innehåll blev däremot icke ingående diskuterad.

Såsom huvudargument för fullmaktsförslaget framhöll man på regeringshåll behovet av att under rådande utomordentliga förhållanden snabbt, utan diskussioner och tidsutdräkt, kunna vidtaga nödiga åtgärder. I det tal, med vilket rikskanslern den 6 oktober föreställde det rekonstruerade kabinettet för riksdagen, betonades starkt denna synpunkt¹. Det vore, framhöll Stresemann, nödvändigt att under förhandenvarande omständigheter efter någon eller några dagars överläggningar fatta beslut, åt vilkas utformande man under normala förhållanden kanske ägnat månader eller år. Den parlamentariska apparaten, sådan den för närvarande vore gestaltad, kunde på grund härav icke anses tillfyllestgörande och regeringen såge sig därför nödsakad att föreslå beviljandet av särskilda fullmakter, inrättandet av en "legal diktatur". Samma motiv angav inrikesministern, socialdemokraten Sollmann, som den egentliga orsaken till regeringens förslag: framför allt vore raskt handlande nödvändigt, om Tysklands läge skulle kunna förbättras². "Vi hava befriat regeringen", yttrade demokraternas talesman i debatten, "från nödvändigheten att hålla långa tal . . . att vidtaga omfattande taktiska åtgärder, att förmedla mellan partierna, att sätta hela denna komplicerade och tidsödande parlamentariska taktik i rörelse."³ Denna synpunkt utgör, såsom naturligt är, den positiva sidan av regeringskoalitionens argumentering och framställes i debatten som den enda verkliga drivfjädern till regeringens handlande.

För fullmaktsförslagets och regeringens motståndare — de tysknationella, de tyskfolkliga, tysk-hannoveranska partiet, bajerska folkpartiet, bajerska bondeförbundet, de oavhängiga socialdemokraterna och kommunisterna — var det icke lätt att finna en lämplig grundval för saklig kritik av regeringspropositionen. Den naturliga utgångspunkten för ett negativt ställningstagande — hävdandet

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11942 f.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12060.

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12034 (Schiffer).

av riksdagens rätt och framhållandet av fullmaktsförslagets oförenlighet med den parlamentariska demokratiens princip — kunde dessa partier icke gärna använda som polemisk stridsställning, då de i regel voro parlamentarismens svurna motståndare och vad de mest stridbara fraktionerna, tysknationella, tyskfolkliga och kommunister, beträffar, öppet arbetade för upprättandet av en diktatur. Försök sänkades visserligen icke från just de sistnämnda partiernas sida att använda den parlamentariska synpunkten som vapen mot regeringen, men det var här uppenbarligen mera fråga om att uppvisa den inkonsekvens, vartill de parlamentarisk-demokratiska partierna gjort sig skyldiga genom fullmaktsförslagets framläggande än att sakligt motivera oppositionspartiernas ställningstagande. På såväl kommunist- som på högerhåll gjorde man emellertid gällande, att regeringsförslaget innebure en fullständig förvrängning av den parlamentariska principen, som härigenom i själva verket sattes ur kraft, och att regeringspartierna härmed hänsynslöst brutit mot de grundsatser, som de tidigare förfäktat¹. Fullmaktsförslagets framläggande ådagalade i själva verket det parlamentariska systemets misslyckande och visade, att även parlamentarismens förkämpar vore medvetna härom. I och med fullmaktslagen räcker män parlamentet silkessnöret, yttrade den kommunistiske ledaren Remmele, och den tyskfolklike Wulle liknade förslaget vid en spark, varigenom parlamentets lik ändgiltigt förpassades till graven. Även från tysknationellt håll berörde man gång efter annan denna synpunkt; en av detta partis talare betecknade, för att fullständiga antalet nedsättande liknelser, fullmaktsförslaget som parlamentarismens konkursansökan². Dessa uttalanden, vilka visserligen äro av intresse såsom berörande den ur allmän politisk synpunkt intressanta principfrågan i fullmaktsförslaget, hade emellertid karaktären av polemiska, icke av motiverande inlägg, och de avspegla uppenbarligen icke de verkliga skälen till dessa mot parlamentarismen fientliga partiets opposition.

Större reell betydelse ägde säkerligen den kritik, som riktades mot fullmaktsförslagets utformning i vissa punkter. Med särskild

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11998, 12038 (kommunisterna Remmele och Fröhlich) samt sid. 12011, 12057 ff. (de tyskfolkliga v. Graefe och Wulle).

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12140 (Schultz).

skärpa vände man sig mot de bestämmelser, vilka avsågo att garantera, att den föreslagna fullmakten endast skulle kunna begagnas av den sittande regeringen. Genom dessa bestämmelser hade den parlamentariska principen drivits in absurdum, yttrade de tysknationellas främste talesman, greve Westarp; "att lämna diktatoriska fullmakter åt en partikonstellation, en partikoalition, är den yttersta grad av partipolitisk egoism, det är rent vansinne"¹. Och en annan av partiets ledare föreslog ironiskt, att man skulle gå ytterligare ett steg och i författningen införa en bestämmelse, enligt vilken i Tyskland endast finge existera en av den "stora" koalitionen bildad regering². Man föreslog också från tysknationellt håll, detta dock utan framgång, att den omstridda punkten i lagförslaget skulle utgå³. Likaledes kritiserades med särskild skärpa bestämmelsen, att regeringen i sina med stöd av fullmaktslagen vidtagna åtgärder skulle kunna frångå de i författningen stadgade "grundrättigheterna", och man framhöll de farliga konsekvenser, som härur skulle kunna uppstå; även ett förslag om strykning av denna punkt blev emellertid avslaget⁴.

Det förnämsta motivet till oppositionspartiernas negativa hållning mot lagförslaget låg givetvis helt enkelt däri, att dessa partier ogillade koalitionsregeringens politik och minst av allt voro benägna att medverka till en utvidgning av denna regerings makt. Vid sidan av denna realpolitiska synpunkt spelade de principiella uppfattningarna om parlamentets ställning liksom de legala formsynpunkterna en mycket ringa roll. Detta klarlades också i debatten, där flera talare, särskilt från tysknationellt håll, uttryckligen förklarade, att man, även om man i princip gillade tanken på diktatur, under inga förhållanden kunde överlämna en diktaturfullmakt i koalitionsregeringens händer⁵. Från de s. k. "höger"- och "vänsterradikala" partiernas sida — tysksfolkliga och kommunister — uttalade man därjämte sina farhågor för att regeringen skulle begagna sin fullmakt för att föra en direkt undertryckningspolitik mot

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11973.

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12068 (Helfferich). Jfr även sid. 12018 (Ledebour, oavhängig socialdemokrat).

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12092.

⁴ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12092, jfr sid. 12132 (Wulle) och repliken å sid. 12061 (Sollmann).

⁵ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11973 (Westarp), 12068 (Helfferich).

dessa mer eller mindre klart revolutionära grupper¹. Slutligen förefanns ett särskilt skäl till opposition mot regeringsförslaget för de partikularistiskt betonade partierna, bajerska folkpartiet och bajerska bondeförbundet; på dessa håll fruktade man nämligen, att regeringen skulle besluta åtgärder, varigenom de enskilda staternas, särskilt Bayerns, självbestämmanderätt bleve inskränkt². Betecknande är, att den bajerske gesanten i Berlin i riksdagen förklarade, att den bajerska regeringen icke kunde giva sitt bifall till fullmaktsförslaget³.

Regeringskoalitionens försvar mot oppositionens kritik av fullmaktsförslaget är endast på en punkt av större intresse, nämligen i fråga om förslagets förhållande till den parlamentariska principen. Rörande denna fråga yttrade sig en rad talare med relativt stor utförlighet; särskilt representanterna för de partier, vilka främst urgerade den parlamentariska doktrinen, demokrater och socialdemokrater, sökte med all kraft bevisa, att den föreslagna regeringsfullmakten icke innebure ett uppgivande av förut intagna ståndpunkter. Gentemot de ironiska angreppen från oppositionen erinrade man om att just ytterlighetspartierna till höger och vänster länge fordrat upprättande av en diktatur, men en diktatur av illegal art; regeringspartierna åter strävade icke efter någon diktatur i egentlig mening och det steg i denna riktning, som toges genom fullmaktsförslaget, vore i varje fall av legal natur. "Wenn zwischen der Diktatur des Säbels und der eines parlamentarischen Kabinetts zu wählen ist, so ziehen wir die des parlamentarischen Kabinetts allerdings vor", yttrade en av socialdemokraternas ledare⁴, och en annan talare framhöll, att det här ej vore fråga om en diktatur i den mening, som ytterlighetspartierna inlade i ordet, utan om en "Diktatur der Verständigung"⁵. Härjämte gjorde man gällande, att förslaget om utomordentlig regeringsfullmakt i grunden icke innebure något avsteg från den parlamentariska principen⁶. Lagen vore endast till

¹ Detta framgår av så gott som alla från dessa partiets sida gjorda inlägg.

² Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12077 (Merk).

³ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12065 (v. Preger), jfr sid. 12075, (Koch, demokrat).

⁴ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 11955 (Breitscheid).

⁵ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12053 (Hugo, tyska folkpartiet).

⁶ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12034, 12036 och 12076 (demo-

för att under rådande utomordentliga förhållanden göra statsmaskineriet mindre komplicerat och gjorde principiellt intet intrång på riksdagens auktoritet och maktbefogenhet. Riksdagen ådagalade i själva verket blott klok självbesinning, då den provisoriskt befullmäktigade regeringen, riksdagsmajoritetens verkställande utskott, att i viss omfattning handla å dess vägnar. Att riksdagens makt i princip förbleve orubbad, framginge av att de av regeringen vidtagna åtgärderna när som helst kunde av riksdagen upphävas; det erinrades i detta sammanhang om att en tredjedel av representanterna kunde fordra riksdagens sammankallande. Den förnämsta parlamentariska garantien låge emellertid däri, att fullmakten anförtroddes åt riksdagsmajoritetens förtroendemän; "så länge vi i Tyskland ha en regering, som är stödd av en stor majoritet av parlamentet, innebär det alldeles icke någon parlamentets bankrutt om riksdagen under fullkomligt abnorma förhållanden delegerar vissa rättigheter till denna regering, d. v. s. till den av en stor majoritet uppburna regeringen"¹. Fullmaktsförslaget genomförande vore tvärtom att anse såsom bevis på parlamentarismens möjlighet till anpassning efter särskilda förhållanden och därmed på dess livsduglighet².

Det syntes ända till den slutliga omröstningen ovisst, om fullmaktsförslaget skulle gå igenom eller icke. Då lagen var av författningsändrande karaktär, fordrades enligt art. 76 i författningen för dess antagande, att två tredjedelar av riksdagens medlemmar voro närvarande vid omröstning rörande densamma och att två tredjedelar av dessa röstade för lagen. Visserligen disponerade regerings-

kraterna Schiffer och Koch) 11953, 12044, 12060 (socialdemokraterna Breitscheid, Müller och Sollmann), 19060 (centerrepresentanten Bell).

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12044 (Müller).

² Ett uttalande i den Stresemann närstående tidningen *die Zeit* den 16 oktober 1923 återger klart denna tankegång. Det heter här: "Wenn eine parlamentarische Mehrheit in aussergewöhnlichen Zeiten dem Kabinett ihres Vertrauens aussergewöhnliche Vollmachten gibt, so bedeutet das gar nicht weiter als eine Anpassung des Systems an eine Notwendigkeit des politischen Lebens. Man könnte von einem Bankrott des Systems sprechen, wenn es einer solchen Notwendigkeit hilflos gegenüberstünde. Wenn es seine Erscheinungsform so einzurichten vermag, wie es in einem bestimmten Falle aus zwingenden Gründen erforderlich ist, so zeigt es damit nur seine Lebensfähigkeit". Jfr centertidningen *Germania* den 14 oktober 1923.

koalitionens fyra partier över den erforderliga kvalificerade majoriteten, icke mindre än 345 platser av 459. Men dels voro, såsom alltid, en del representanter frånvarande, dels förefanns en viss opposition mot lagförslaget inom koalitionen egna led. Liksom inom riksdagen i dess helhet var det även inom koalitionen ytterlighetsgrupperna till höger och vänster, som ställde sig tveksamma eller avvisande mot lagförslaget. Å ena sidan intogs denna ståndpunkt av den längst åt höger stående "storindustriella" gruppen inom tyska folkpartiet, som vars ledare Stinnes betraktades, å den andra av de radikalare socialdemokraterna med Crispian i spetsen. Det syntes därför ytterst tvivelaktigt, om koalitionen skulle kunna uppbringa det erforderliga antalet röster vid voteringen. Flera av oppositionspartierna — de tysknationella, tyskfolkliga och kommunisterna — tillkännagåvo nämligen redan under debatten, att de ämnade driva obstruktion genom att vid omröstningen avlägsna sig och sålunda överlåta åt koalitionen att söka bilda det erforderliga kворum av två tredjedelar av riksdagens ledamöter, och det ansågs icke osannolikt, att de övriga oppositionspartierna skulle följa detta exempel.

Behandlingen av lagförslaget skedde med stor snabbhet. Den 9 oktober ägde såväl den första som den andra läsningen rum; ett tysknationellt förslag om lagens hänvisning till utskott avvisades. Den tredje behandlingen måste däremot, då detta från erforderligt antal ledamöter begärdes, uppskjutas två dagar, till den 11 oktober. Vid detta sammanträde avsåg man att låta frågan komma till avgörande. Så blev emellertid icke fallet, då det snart visade sig, att koalitionspartierna icke med säkerhet kunde räkna på lagens antagande. Ett av de tysknationella framställt förslag om strykande av förslagets första paragraf gjordes nämligen till föremål för omröstning och avlogs med endast 292 röster mot 79; detta resultat gav vid handen, att koalitionen, såvida samtliga oppositionspartierna tillhörande presentanter lämnade sammanträdet, icke förfogade över det behöfliga minimiantalet, eller 306 röster¹. I denna kritiska situation sammankallade rikskanslern fraktionsledarna och meddelade, att rikspresidenten samtyckt till riksdagens upplösning, såvida icke fullmaktsförslaget antoges². Följden av denna förklaring

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12142 ff.

² *Berliner Tageblatt* 11 oktober 1923, *die Zeit* 12 oktober 1923.

blev, att centerledaren Marx föreslog sammanträdets ajournering till den 13 oktober, för att möjliggöra nya förhandlingar¹.

Avgörandets uppskjutande och rikskanslerns förklaring hade åsyftad verkan. Visserligen lyckades man icke inverka på de obstruerande partiernas uppträdande; dessa partier väntade sig framgångar vid valen — efter all sannolikhet med rätta, såsom de ett halft år senare hållna nyvalen gävo vid handen — och önskade därför framtvunga en riksdagsupplösning. Men däremot inträdde en påtaglig förändring i det socialdemokratiska partiets hållning, i det att den majoritet inom partiet, som var för fullmaktsförslaget, nu genomdrev fraktionstvång, d. v. s. varje medlem av partiet förpliktades att rösta för förslaget². Genom detta beslut, som tvivelsutan väsentligen dikterades av partiets fruktan för nyval, var fullmaktsförslagets antagande säkrat. Vid den slutliga omröstningen, den 13 oktober, avgåvos 316 ja mot 24 nej; tysknationella, tyskfolkliga och kommunister vidhöll sin obstruktionstaktik och deltog icke i omröstningen, under det att övriga oppositionspartier inskränkte sig till att genom nejöstning markera sin ståndpunkt³. Efter detta avgörande beslöt riksdagen att omedelbart tills vidare ajournera sina förhandlingar.

Innan vi ingå på en mera detaljerad undersökning av fullmaktslagens bestämmelser, torde det vara påkallat att något beröra frågan om lagens allmänna konstitutionella karaktär. Uppenbart är, att lagen innebar en ändring i, eller rättare sagt, ett provisoriskt upphävande av stora delar av konstitutionen; den antogs också, såsom framhållits, enligt det i art. 76 i författningen för författningsändringar stadgade tillvägagångssättet. I och med lagens antagande sattes i själva verket väsentliga partier av författnings första del — "Aufbau und Aufgaben des Reichs" — omedelbart ur kraft, i det att de enligt författningen förefintliga statsorganen, rikspresident, riksråd, riksdag samt det röstberättigade folket, temporärt suspenderades och ersattes av riksregeringen, som enligt författningen icke äger medbestämmanderätt, långt mindre självstän-

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12140.

² *Vorwärts* den 14 oktober 1923.

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12152 ff.

dig beslutanderätt, på de områden, varom här är fråga. Härtill kommer, att enligt lagen riksregeringen befullmäktigades att vid sina beslut bortse från de i författningen stadgade "grundrättigheterna", vadan alltså även författningens andra del — "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" — till större delen kunde berövas sin giltighet. Här föreligger alltså det egendomliga förhållandet, att man, utan att på någon punkt ändra den så att säga ordinarie författningens ordalydelse, genom en lag på två paragrafer tillskapar en ny författning, som, ehuru provisoriskt, väsentligen ersätter den förut giltiga. Under fullmaktslagens giltighetstid förefunnos, kan man säga, två konstitutioner vid varandras sida: en ordinarie, för tillfället till större delen suspenderad författning, och en extraordinarie, provisorisk författning.

Att en dylik anomali kunnat uppstå, beror tydligen på de egenartade tyska bestämmelserna om författningsändring. Samtidigt som i författningens art. 76 särskilda försvarande villkor stadgas för författningsändringar och en skiljelinje sålunda uppdrages mellan författningen och lagstiftningen i övrigt, stipuleras i samma artikels första punkt, att författningen kan ändras på lagstiftningsvägen — "die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden". En motsvarande bestämmelse förefanns jämväl i det tyska kejsardömet's författning av år 1871, art. 78, i vilken likaledes fastställdes, att "förändringar i författningen äga rum på lagstiftningsvägen", detta ehuru särskilda restriktiva villkor förefunnos för dylika ändringar. Såväl under den gamla som den nya författningens tid ha dessa bestämmelser av statsmakterna tolkats på så sätt, att man ansett det konstitutionellt tillåtligt att genom speciella lagar, för vilkas antagande visserligen fordrats uppfyllande av de i art. 78, respektive art. 76 stadgade villkoren, genomföra ändringar i författningens bestämmelser. Trots att författningen är i viss mån rigid, i det att särskilda försvarande bestämmelser uppställas för dess ändrande, har man alltså icke här, såsom i andra stater med rigida författningar är brukligt, ansett det nödvändigt att annat än i vissa fall införa nyantagna konstitutionella ändringar i författningstexten, vare sig genom ändringar i eller tillägg till densamma¹. I litteraturen ha visserligen olika meningar rörande riktigheten av

¹ Jfr Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung.

denna tolkning uttalats och åtskilliga författare ha ställt sig på den ståndpunkten, att vid materiella ändringar av författningen även formella ändringar av författningstexten äro nödvändiga¹; i praxis har emellertid den tolkning, varigenom statsmakterna erhållit friare händer, städse accepterats.

Uppenbart är, att denna tolkning, även om den juridiskt måste anses hållbar, i praxis leder till osäkerhet och förvirring. Då man, såsom skett såväl beträffande 1871 som 1919 års författning, gång efter annan genomför ändringar i författningens innehåll utan att ändra författningstexten, och då dessa författningsändringar stundom ingå i lagar, som därjämte behandla andra ämnen av icke konstitutionell natur, utsuddas i viss mån gränsen mellan författning och lag och en betänkelig oklarhet uppstår. Ur praktisk-politisk synpunkt har därför det tyska tillvägagångssättet vid författningsändringar ofta utsatts för skarp kritik². I den mån de genom spe-

¹ Jfr Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, sid. 38 ff. och å sid. 39 citerad litteratur samt Meyer-Anschütz, Staatsrecht, sid. 689. I litteraturen kring 1919 års författning, där denna fråga i regel blott flyktigt beröres, synes den i praxis följda tolkningen i allmänhet erkännas såsom riktig; jfr t. ex. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, sid. 136 f.; W. Jellinek, Revolution und Reichsverfassung, sid. 108 f.; Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, sid. 542 f.; Hatschek, Das Reichsstaatsrecht, sid. 350 f.; Hubrich, Verfassungsrecht, sid. 162 f. Av intresse är, att den motsatta uppfattningen företrädes av en av den nya författningens skapare, Preuss, som i uppsatsen Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde, sid. 649 ff. bl. a. skriver: "Ein verfassungsänderndes Gesetz muss... um verfassungsmässig zu sein, nicht nur in den erschwerenden Formen der Verfassungsänderung stattfinden, sondern auch die Verfassung wirklich ändern, sei es durch Aenderung ihrer Textes, sei es durch Zusätze zur Verfassungsurkunde, andernfalls ist es verfassungswidrig und daher nichtig". — Om man utgår från författningstextens ordalydelse synas i själva verket starka skäl kunna framdragas för både de stridande tolkningarna och en viss tvekan kan råda. Avgörande vid tolkningen av vederbörande bestämmelse i 1919 års författning synes emellertid vara, att denna i berörda hänseende givits samma formulering som motsvarande bestämmelse i den gamla författningen; det synes uppenbart, att man då icke kan ha avsett, att en annan tolkning skall tillämpas. Jfr Triepel, a. a. sid. 543.

² Så i flera av de förut citerade arbetena. Jfr även de belysande uttalandena hos G. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, sid. 6 ff. På det tyska juristmötet 1924 antogs en resolution, enligt vilken författningsändrande lagar alltid borde medföra ändring av själva författnings-

ciallagar genomförda författningsändringarna varit av jämförelsevis periferisk natur, ha dock icke alltför svårartade konsekvenser inställt sig. Då det gäller en lag som fullmaktslagen, vilken innebär en om och provisorisk omgestaltning av författningen i dess helhet, faller emellertid absurditeten i det gällande systemet klart i ögonen¹. För förstående av fullmaktslagens säregna statsrättsliga ställning är det även nödvändigt att erinra om att enligt ordinarie konstitutionell rätt möjligheter finnas till utövning av diktaturmyndighet i annan form. Enligt art. 48 i riksförfattningen har nämligen presidenten befogenhet att, om offentlig ordning och säkerhet allvarligt störas eller sätts i fara, vidtaga de för ordningens återställande nödiga åtgärderna. Han kan därvid även fatta beslut, som eljest falla inom området för den lagstiftande makten, samt suspendera vissa särskilt uppräknade författningsbestämmelser². Denna presidentens så att säga latent diktaturmyndighet fortbestod även efter fullmaktslagens antagande, vadan alltså under fullmaktens giltighetstid två legala diktaturer kunna sägas existera vid var-

urkunden; jfr W. Jellinek, Das Verfassungsrecht auf dem 33. Deutsche Juristentag, sid. 352 f.

¹ Triepel, Die Ermächtigungsgesetze, sid. 6 f., som ingår på detta spörsmål, gör gällande, att fullmaktslagarna visserligen i sin egenskap av undantagslagar voro författningsenliga, men att ändringar i själva författningstexten skulle varit konstitutionellt nödvändiga, därest mer än ett provisorium avsetts. Den distinktion, som sålunda göres mellan provisoriskt och permanent författningsändrande lagar, synes emellertid, hur rimlig den än är ur praktisk synpunkt, icke vara juridiskt hållbar, då intet som helst stöd för densamma kan hämtas ur författningstexten.

² Ordalydelsen av art. 48 är i de delar, som här äro av betydelse, följande: "Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil ausser Kraft setzen. Von allen gemäss Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Massnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu bringen. Die Massnahmen sind auf Verlangen des Reichstags ausser Kraft zu setzen." — En utförlig kommentar till denna författningsbestämmelse ges av Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung; jfr även Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung.

andras sida, ett förhållande, som ytterligare förstärker intrycket av fullmaktslagens egendomliga konstitutionella karaktär. För tolkningen av flera av fullmaktslagens bestämmelser äro jämförelser med motsvarande stadganden i art. 48 av icke ringa betydelse.

I fullmaktslagens första paragraf meddelas de allmänna bestämmelserna rörande fullmaktens bärare, omfånget för fullmakten samt kontrollen över dess användning. Fullmaktens bärare är "riksregeringen". Detta begrepp, som i allmänt språkbruk kan användas i två bemärkelser, ett vidare, varvid även rikspresidenten anses tillhöra regeringen, och ett trängre¹, måste här tydligen fattas i den trängre mening, vari författningen begagnar ordet: riksregeringen innefattar alltså endast ministären, d. v. s. rikskanslern och riksministrarna². Vid fattandet av beslut med stöd av fullmaktslagen medverkar alltså icke rikspresidenten, regeringen-ministären har här självständig och exklusiv befogenhet. Vid regeringens överläggningar och avgöranden äro de i författningen givna bestämmelserna tillämpliga; härvid är särskilt att erinra om art. 58, vari stadgas, att vid meningsskiljaktigheter inom regeringen majoriteten faller utslaget och att, då rösterna äro lika fördelade, ordföranden, d. v. s. rikskanslern eller hans ställföreträdare, har utslagsröst. Promulgationen av med stöd av fullmaktslagen beslutade förordningar sker, enligt praxis, genom rikskanslern och vederbörande fackminister.

Beträffande frågan om den konstitutionella fullmaktens omfång är en jämförelse med art. 48 i riksförfattningen av särskilt stor betydelse. Under det att i art. 48 presidenten tillerkännes särskilda maktbefogenheter för det fall, att vissa närmare specificerade onormala förhållanden inträda, utgår fullmaktslagen från, att ett abnormt tillstånd är för handen och att för den skull riksregeringen måste beklädas med särskild makt. Denna grundläggande skillnad i utgångspunkten för med sig en rad skiljaktigheter i detaljerna. I art. 48 är det främst av vikt att fastställa, när presidentdiktaturen skall inträda, i fullmaktslagen åter *hur* den redan beslutade regeringsdiktaturen skall brukas. Härtill kommer, att det enligt syftet med art. 48 här närmast måste vara fråga om förvaltningsåtgärder för att förebygga eller förta verkan av vissa sär-

¹ Anschütz, a. a. sid. 111.

² Art. 52.

skilda *händelser*, under det att fullmaktslagen avser att möjliggöra snabba lagstiftningsåtgärder för att avhjälpa ett redan förefintligt abnormt *tillstånd*. Båda de nämnda "diktaturerna" ha sålunda sina särskilda syften och i viss mån sitt speciella innehåll, vilket förklarar, att de samtidigt kunna bestå, ehuru deras användningsområden till stor del sammanfalla.

De avgöranden, som kunna träffas med stöd av fullmaktslagen, betecknas på samma sätt som presidentens beslut enligt artikel 48, nämligen med ordet "Massnahmen", åtgärder. I och för sig är detta begrepp utomordentligt vidsträckt, i det att det icke avser någon särskild art av statliga beslut, utan, liksom enligt motsvarande svenskt språkbruk, innefattar statshandlingar i allmänhet på lagstiftnings- och förvaltningsområdet¹. Enligt fullmaktslagen fattade regeringsbeslut måste emellertid utfärdas i form av förordningar; detta framgår av § 1, st. 3, där det talas om de med stöd av lagen utfärdade förordningarna². Ur innehållssynpunkt innebär visserligen icke detta förhållande någon bestämd begränsning, då intet hinder möter att kläda även vanliga förvaltningsbeslut i förordningens form; det ger likväl, liksom lagens syfte, vid handen, att fullmakten närmast avser beslut om fastställande av allmänna bestämmelser, icke rena verkställighetsåtgärder.

Ehuru fullmaktslagen sålunda ger regeringen rätt att, inom de av lagen uppdragna gränserna, vidtaga åtgärder av ren lagstiftningskaraktär, bliva de på detta område utfärdade förordningarna icke lagar i formell mening, "Gesetze"; dylika lagar kunna icke beslutas annat än enligt de i författningens första avdelnings femte kapitel stadgade formerna. Någon reell betydelse har emellertid icke detta förhållande: fullmakten bemyndigar regeringen att i förordningens form inom det anvisade maktområdet ändra eller upphäva befintliga lagar samt utfärda nya bestämmelser, vilka endast till namnet sakna lagkaraktären. Den i tysk rätt förefintliga skillnaden mellan lag och förordning bortfaller alltså i själva verket under fullmaktslagens giltighetstid, ehuru den formella distinktionen bibehålles genom att de av riksregeringen beslutade lagstiftnings-

¹ Däremot knappast domstolsutslag, vilket emellertid i detta sammanhang uppenbarligen saknar betydelse; jfr G r a u, a. a., sid. 44.

² Jfr även art. 48, där i motsvarande sammanhang talas om "Massnahmen".

åtgärderna — liksom av regeringen under vanliga förhållanden utfärdade verkställighetsföreskrifter — benämnas förordningar. På denna punkt är parallellen mellan art. 48 och fullmaktslagen fullständig.

I motsats mot art. 48 är den i fullmaktslagen stadgade diktaturmakten begränsad till åtgärder "auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete": man har härigenom velat fixera de områden, inom vilka på grund av läget i landet en extraordinär lagstiftningsverksamhet ansetts behöflig. Påtagligt är, att de gjorda begränsningarna äro av ytterligt vag karaktär; särskilt orden "wirtschaftlich"¹ och "sozial" äro synnerligen allmänna och omöjliga att klart definiera. Vad beträffar finansiella frågor finnes så till vida en ledning, som hit kunna räknas under finansministeriets behandling hörande ärenden: motsvarande faktiska hållpunkter för tolkning av de övriga bestämmingarna finnas icke. Tydligt är emellertid, att genom de nämnda begränsningarna vissa rättsområden, såsom större delen av privaträtten, straffrätten och processrätten, föras utom fullmaktslagens giltighetsområde.

Från den allmänna bestämmelsen rörande inom fullmaktslagens ram fallande lagstiftningsområden göras i andra stycket av § 1 vissa undantag, i det att en rad socialpolitiska frågor ställas utanför regeringens kompetens. Hit höra alla arbetstidsfrågor samt vissa socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsfrågor. Dessa undantag, som tillkommo på socialdemokratiskt initiativ, äro av icke ringa betydelse, då hithörande lagstiftningsområden hörde till dem, vilka man på många håll ansåg nödvändigt att under förhandenvarande förhållanden i främsta rummet omgestalta.

En annan inskränkning i diktaturmakten enligt fullmaktslagen, liksom enligt art. 48, ligger däri, att författningen, såvida annat ej särskilt stadgas, är okränkbar. Detta framgår, vad fullmaktslagen beträffar, såväl av det nyss nämnda stadgandet om lagens begränsning till finansiella m. fl. frågor, som av det i första paragrafens sista punkt meddelade bemyndigandet till avvikelse från vissa författningsbestämmelser; denna sistnämnda punkt vore tydligen meningslös, därest icke författningen i övrigt — i den mån själva fullmakts-

¹ Ordet "wirtschaftlich" kan, som bekant, knappast adekvat översättas till svenska: orden "ekonomisk" och "näringspolitisk", som i allmänhet användas, täcka långt ifrån fullständigt det tyska begreppets innebörd.

lagen ej ersätter densamma — bibehölle sin giltighet. Likaså står det fast, att regeringen icke kan ändra själva fullmaktslagen. Detta synes ligga i sakens natur, då lagen just avser att reglera regeringens befogenhet och alltså icke bör kunna av regeringen självständigt ändras, och framgår även av de i första punkten fastställda begränsningarna.

Från regeln om författningens okränkbarhet göres, som nämnt, ett undantag så till vida, som regeringen befullmäktigas till avvikelse från de i författningen stadgade grundrättigheterna. De här åsyftade bestämmelserna, som återfinnas i författningens andra huvudavdelning, innefatta en mångfald skilda, till stor del genom allmän lag närmare bestämda garantier för medborgarnas fri- och rättigheter, såsom rätten till likhet inför lagen, tryck-, församlings- och religionsfrihet, avtalsfrihet, privatäganderätt o. s. v. Att regeringen utan inskränkning bemyndigas att vid sina förfoganden enligt fullmaktslagen avvika från dessa bestämmelser, visar bäst den oerhörda maktbefogenhet, som lagen lägger i regeringens hand. På denna punkt är fullmaktslagen av väsentligt vidare innehåll än art. 48, enligt vilken presidenten endast har rätt att suspendera ett fåtal särskilt uppräknade bestämmelser om grundrättigheter. Att märka är även, att enligt art. 48 en uttrycklig förklaring angående respektive grundrättigheters provisoriska annullering erfordras, under det att enligt fullmaktslagen regeringen vid sina beslut helt enkelt kan betrakta vederbörande författningsbestämmelser såsom icke existerande. I princip förbli emellertid bestämmelserna i fråga fortfarande giltiga; de suspenderas blott under tiden för fullmaktens giltighet och träda därefter ånyo i kraft.

Regeringen får med stöd av fullmaktslagen endast besluta åtgärder, som den anser "erforderlich und dringend". Det betonas uttryckligen, att det är regeringens subjektiva uppfattning, som är avgörande för frågan om de stipulerade villkorens förhandenvaro i varje särskilt fall. Anmärkningsvärt är, att ordet "erforderlich", icke "nötig", begagnas; det är alltså tillräckligt, om regeringen anser en viss åtgärd behövlig, även om den ej kan betecknas som oundgängligen nödvändig. Ordet "dringend" innebär tydligen, att åtgärderna skola vara omedelbart behövlige, d. v. s. att regeringen anser det nödvändigt att fatta beslut med stöd av fullmaktslagen på grund därav, att ett avgörande icke kan uppskjutas till dess det kan träffas i vanlig konstitutionell ordning.

På denna punkt skilja sig fullmaktslagens bestämmelser på ett mycket väsentligt sätt från motsvarande stadganden i art. 48, enligt vilka rikspresidenten endast är befogad att vid allvarliga störningar av offentlig ordning och säkerhet vidtaga de för ordningens återställande nödvändiga åtgärderna. Detta senare stadgande, som visserligen i praxis tolkats så extensivt, att dess egentliga innebörd alltmera förlorat i betydelse, avser tydligen att inskränka presidentdiktaturen inom ojämförligt mycket snävare gränser än de i fullmaktslagen för regeringsdiktaturen angivna. Denna olikhet mellan de båda diktaturerna har givetvis sin grund i deras förut konstaterade principiellt skiljaktiga karaktär: art. 48 stadgar helt allmänt om möjligheten av presidentiell diktatur under vissa särskilda förhållanden och måste därför strängt begränsa de fall, då denna diktatur får träda i tillämpning, fullmaktslagen åter utgår från nödvändigheten av att under förhandenvarande förhållanden upprätta en regeringsdiktatur och behöver alltså icke ingående behandla förutsättningarna för densamma.

Av riksregeringen med stöd av fullmaktslagen beslutade förordningar behålla, likaväl som av riksdagen beslutade lagar, sin giltighet, till dess beslut fattas om ändring eller upphävande av desamma; förordningarna äro icke provisoriska och tarva icke, för att bliva för framtiden gällande, någon efterföljande sanktion av riksdagen eller andra enligt författningen i lagstiftningsmakten delaktiga statsorgan. Den provisoriska karaktär, som fullmaktslagen äger, sträcker sig alltså icke till de enligt lagen av regeringen fattade besluten, vilka tvärtom i huvudsak äro likställda med enligt författningen i vanlig ordning tillkomna beslut. Endast i ett avseende intaga regeringsförordningarna en särställning, detta enligt sista punkten i § 1, vari bestämmelser givas om särskild politisk kontroll över den konstitutionella fullmaktens användning. Enligt dessa bestämmelser skola av regeringen utfärdade förordningar ofördröjligen bringas till riksdagens och riksrådets kännedom samt på riksdagens begäran omedelbart upphävas. Vid närmast följande sammanträde kan riksdagen sålunda genom beslut i vanlig ordning kräva en regeringsförordnings annullering; själva annulleringen sker medelst beslut av regeringen, som emellertid är ovillkorligt skyldig att efterkomma riksdagens begäran. Denna bestämmelse, som har sin motsvarighet i ett liknande stadgande i art. 48, innebär, att regeringsförordning-

arna, till skillnad från i vanlig ordning beslutade lagstiftningsåtgärder, kunna upphävas genom enbart riksdagsbeslut och att alltså den ordinarie lagstiftningsvägen härvid icke tillämpas; övriga i normala fall i lagstiftningsmakten delaktiga statsorgan, president, riksråd och folk, äro i detta fall uteslutna. Det har satts i fråga, huruvida icke ett dylikt beslut från riksdagens sida om en regeringsförordnings upphävande måste fattas vid riksdagens första sammanträde efter vederbörande förordnings utfärdande; i praxis har man emellertid ansett riksdagen oförhindrad att även vid en senare tidpunkt ensidigt kräva ett regeringsbesluts annullering.

Uppmärksammas bör, att ändringar i regeringsförordningar däremot tydligen måste ske i vanlig ordning och att riksdagen alltså härvid icke har exklusiv befogenhet; rikspresidentens, riksrådets och det röstberättigade folkets befogenheter i lagstiftningsfrågor kvarstå i detta fall orubbade. Ändringar i av regeringen självständigt beslutade förordningar måste med andra ord behandlas som lagstiftningsfrågor i allmänhet och äro följaktligen svårare att åvägabringa än annulleringsbeslut. Detta förhållande, som otvetydigt framgår av fullmaktslagens ordalydelse, konstaterades jämväl uttryckligen under i riksdagen hållna debatter angående förslag om ändring eller upphävande av med stöd av fullmaktslagen utfärdade förordningar¹.

Vad beträffar regeringens juridiska ansvarighet på grund av förordningar enligt fullmaktslagen gälla, då intet annat finnes stadgat, de vanliga bestämmelserna. För överträdelser av fullmaktslagen kan regeringen alltså, jämlikt art. 59 i författningen, anklagas av riksdagen inför statsdomstolen.

I § 2 givas bestämmelser dels om lagens ikraftträdande, dels om dess giltighetstid. I förra hänseendet stadgas, att lagen skall träda i kraft samma dag som den promulgeras av rikspresidenten, alltså icke, såsom i författningen för normala fall förutses, fjorton dagar efter publiceringen i Reichsgesetzblatt². Promulgationen skedde, som nämnt, redan den 13 oktober, omedelbart efter riksdagens definitiva beslut; först två dagar senare publicerades lagen i författningssamlingen.

Beträffande lagens trädande i kraft bestämmes först en defini-

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12468 (Marx), 12479 (Müller).

² Förf. 1919, sid. 71.

tiv slutpunkt, den 31 mars 1924; vid denna tidpunkt, efter ungefär fem och en halv månad, skulle lagen alltså i varje fall förlora sin giltighet. Men därjämte skall lagen även upphöra att gälla "mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung". Det är uppenbart, att denna bestämmelse, vilken mer än någon annan ger lagen dess egendomliga politiska karaktär och som, efter vad vi funnit, vid behandlingen i riksdagen var föremål för den starkaste opposition från de utanför regeringskoalitionen stående partiernas sida, ur juridisk synpunkt kan betecknas som en oformlighet, då den utgår från ytterligt svårbestämbara begrepp och därför inbjuder till skiftande tolkningar. Bestämmelsens syfte är visserligen fullt klart: vid överlämnandet av den konstitutionella fullmakten till regeringen har riksdagen, eller rättare de inom riksdagen bestämmande koalitionspartierna, velat fastslå, att fullmakten endast gäller den av dessa partier bildade regeringen, så länge denna ur partipolitisk synpunkt förblir väsentligen oförändrad och alltså kan antagas fortfarande vara uppburen av vederbörande partiets förtroende. Man har sökt gardera sig mot möjligheten att fullmakten skulle komma i orätta händer och sålunda upphöra att, såsom avsett, utgöra ett indirekt medel för den härskande partikoalitionens provisoriska diktatur. De politiska partierna, vilka icke med ett ord omnämnas i författningen, ha härmed tillerkänts en utomordentlig statsrättslig betydelse, i det att fortvaron av en lag, som temporärt upphäver väsentliga delar av konstitutionen, göres beroende av deras ställningstagande. Detta är tydligen stadgandets reella innebörd; man har emellertid icke kunnat eller velat klart ange de förutsättningar, under vilka fullmakten skulle anses given, och alltså ej heller uttömmande definiera de förhållanden, vid vilka densamma skulle upphöra att gälla.

Vid ett försök att tolka bestämmelsen i fråga bör till en början fastslås, att densamma tydligen icke avser *varje* förändring i regeringens sammansättning; detta framgår såväl av stadgandets ordalydelse som av syftet med detsamma. Enstaka personalförändringar inom ministären medföra icke i och för sig, att det uppställda resolutiva villkoret träder i tillämpning; härför fordras förändringar av den betydelse, att en "växling av regeringen eller dess partipolitiska sammansättning" måste anses ha ägt rum. Frågan blir då i vilka fall dessa villkor skola anses uppfyllda. Vad avses till en början

med "Wechsel der Regierung"? Obesträidligt torde vara, att ett regeringsskifte föreligger, såvida ombyte av regeringschef sker, även om regeringens sammansättning i övrigt förblir oförändrad; detta är en given följd av rikskanslerns dominerande ställning i den tyska regeringen — han skall, enligt art. 56, bestämma riktlinjerna för dess politik — och framgår även därav, att rikskanslerns avgång under alla förhållanden drar med sig hela regeringens tillbakaträdande och att de övriga ministrarna utnämnas på förslag av rikskanslern. Tvivelaktigt är däremot, om ett regeringsskifte skall anses vara för handen i det fall, då en mera allmän rekonstruktion av ministären, ehuru under samma regeringschef, äger rum. Det ligger här nära till hands att tänka på de i tysk parlamentarism under de sista åren förekommande tillfällena, då rikskanslern, naturligtvis jämte regeringen i övrigt, inlämnar avskedsansökan, men av rikspresidenten — vare sig omedelbart eller sedan andra försök att bilda regering strandat — anmodas att ånyo åtaga sig regeringsuppdraget och här- efter kvarstannar såsom regeringschef med väsentligen förändrad ministeruppsättning. Enligt vanligt språkbruk torde i dylika fall svaret på frågan, huruvida ett regeringsskifte ägt rum eller icke, vara direkt beroende av den betydelse, som de vid rekonstruktionen genomförda förändringarna äga. Med hänsyn till fullmaktslagens syfte och den här diskuterade paragrafens ordalydelse i dess helhet lär det emellertid vara naturligast att tolka ordet regeringsskifte mera restriktivt, så att ej ens en genomgripande rekonstruktion av ministären i och för sig får anses falla inom dess ram; det bör särskilt besinnas, att de efterföljande orden om den partipolitiska sammansättningen tydligen avse att skärpa det uppställda villkoret och att de skulle vara meningslösa, därest en än så betydande omgestaltning av regeringen i sig själv ansåges innefatta ett regeringsskifte. Om denna tolkning accepteras, har alltså det speciella framhållandet av regeringsskifte såsom annulleringsorsak endast den innebörden, att rikskanslern erhåller en särställning; under det att personalförändringar inom ministären i övrigt icke i och för sig medföra lagens urkraftträdande, leder ett ombyte på rikskanslersposten ovillkorligen till fullmaktens återtagande, även om den nytillträdande rikskanslern tillhör samma parti som den avgångne och förut suttit i regeringen samt ministärens sammansättning, vad beträffar övriga poster, förblir oförändrad. Uppenbart är likväl, att den all-

männa formulering, stadgandet i denna del erhållit, är föga klar och kan ge utrymme åt skilda tolkningar; frågan blev emellertid icke aktuell under fullmaktslagens giltighetstid och har därför icke uppmärksamrats.

Än svårare är det att åt orden om "växling" av regeringens partipolitiska sammansättning giva en på varje tänkbart fall tillämplig tolkning. Tydligt är visserligen, att fullmakten upphör att gälla, därest något av koalitionspartierna utträder ur regeringen; detta är givetvis bestämmelsens huvudsakliga syfte. Klart är likaledes, att icke varje förändring av regeringen ur partipolitisk synpunkt avses; användningen av ordet "Wechsel" visar, att endast mera genomgripande omgestaltningar av partiförhållandena inom regeringen åsyftas. En förskjutning av den inbördes proportionen emellan de olika partiernas representationer i ministären kan alltså icke i och för sig anses utgöra tillräckligt skäl för att villkoret skall bliva tillämpligt, såsom t. ex. om en enstaka ledamot av regeringen avgår och efterträdes av en representant för ett annat av koalitionspartierna eller om fördelningen av ministerposterna förändras. En mängd fall kunna emellertid tänkas, i vilka varken lagens ordalydelse eller syftet med densamma giva någon säker hållpunkt för ett avgörande. Så synes det t. ex. vara tivelaktigt, om regeringskoalitionens utökning med ett eller flera andra partier och därmed följande ombildning av regeringen skall anses ha till följd fullmaktens urkraftträdande; med hänsyn till lagens ordalydelse lär väl svaret här bli affirmativt, då en växling i den partipolitiska sammansättningen i sådant fall får sägas föreligga, ehuru en dylik tillämpning säkerligen icke åsyftats vid lagens redigering. Likaledes kan det diskuteras, om en av en partifraktion till partiets representanter i regeringen riktad uppmaning att avgå — ett i tysk politik ofta förekommande fall — skall anses konstituera tillräckligt skäl för lagens annullering, även om denna uppmaning icke följes; i detta fall synes lagens bokstav närmast tyda på ett negativt svar, ehuru syftet uppenbarligen varit ett annat. Även andra lägen av än mera svårbestämd karaktär kunna tydligen tänkas uppkomma. Det sagda torde dock vara nog för att visa den diskuterade bestämmelsens ytterliga oklarhet och den bristande överensstämmelsen mellan motiv och ordalydelse.

Redan två veckor efter fullmaktslagens antagande skedde i själva verket en utökning av regeringen, varigenom dess partipoli-

tiska sammansättning i viss mån förändrades. Den 22 oktober inträdde nämligen medlemmen av det tysknationella partiet greve Kanitz i ministären såsom livsmedelsminister, en post, som vid ministärens sista ombildning lämnats obesatt. Kanitz utträdde emellertid samtidigt ur det tysknationella partiet, ehuru han fortfarande i princip förklarade sig vara anhängare av detsamma och ej inträdde i något annat parti. Denna förändring i regeringens sammansättning ansågs icke medföra fullmaktslagens urkraftträdande; intet yrkande i denna riktning framställdes, såvitt bekant, vare sig från regerings- eller oppositionshåll. Det har likväl satts i fråga, om icke fullmaktslagen redan vid detta tillfälle bort upphöra att gälla¹; detta torde dock, såsom av det förut sagda framgår, innefatta en alltför restriktiv tolkning av lagens bestämmelser på denna punkt. Klart tillämpligt blev däremot stadgandet i fråga en kort tid senare, den 2 november, då de socialdemokratiska representanterna i regeringen, efter uppmaning från vederbörande partifraktion, beslöt att avgå, detta närmast med anledning av Stresemanns politik mot de socialdemokratisk-kommunistiska regeringarna i Sachsen och Thüringen samt avisandet av det socialdemokratiska kravet på det militära undantagstillståndets upphävande. En ombildning av regeringen blev härmed nödvändig och de lediga ministerplatserna besattes med representanter för de övriga koalitionspartierna. Regeringens partipolitiska sammansättning hade härmed väsentligt förändrats, den "stora" koalitionen från tyska folkpartiet till socialdemokraterna hade efterträtts av en "liten" koalition från folkpartiet till demokraterna och en given följd härav var, att fullmaktslagen ansågs upphävd och icke längre tillämpades. Den första fullmaktslagen kom sålunda icke att äga giltighet mer än under tre veckors tid.

Det torde i detta sammanhang vara påkallat att beröra frågan, på vad sätt ändringar i en lag av fullmaktslagens karaktär kunna åvägabringas. Fordras i detta fall, liksom vid lagens antagande, den i art. 76 föreskrivna kvalificerade majoriteten inom riksdag och riksråd och gälla härvid i övrigt samma bestämmelser som vid författningsändring, eller kan en författningslag av förevarande slag ändras på samma sätt som vanliga lagar? I den tyska rätten före 1919, där ju samma problem existerade, företogs i praxis ändringar av för-

¹ Triepel: Die Ermächtigungsgesetze, sid. 4.

fattningslagar på den vanliga lagstiftningsvägen, alltså utan tillämpning av de restriktiva bestämmelser, som kommit till användning vid vederbörande lagars stiftande; i rättsvetenskapen hävdade man jämväl i regel samma mening¹. Efter tillkomsten av 1919 års författning har, såvitt bekant, denna fråga icke blivit aktuell och har i doktrinen endast i ringa grad blivit föremål för diskussion². Det riktiga synes emellertid vara att i här berörda fall använda samma regler som vid stiftande av en författningslag och alltså fordra uppfyllande av de i art. 76 stadgade villkoren. Om man nämligen utgår från uppfattningen, att begreppet "författning" i art. 76 är av materiell karaktär och att följaktligen lagar, som sakligt sett medföra modifieringar av författningsbestämmelserna, kunna antagas utan formell författningsändring, men under iakttagande av de i art. 76 uppställda reglerna — och blott under dessa förutsättningar har man ju anledning att diskutera den här framställda frågan — synes nämligen konsekvensen fordra, att även de sålunda beslutade lagarna, i den mån de innefatta materiella författningsändringar, anses tillhöra författningen. Eller, kortare uttryckt, såvida en viss lag utgör författningsändring enligt art. 76, måste lagen anses ingå i författningen, ty en ändring av författningen utgör tydligen en del av densamma. Den motsatta ståndpunkten synes ovillkorligen leda

¹ Jfr Laband, Staatsrecht, sid. 41 f. och där citerad litteratur. Laband, som ansluter sig till den härskande meningen, anför såsom skäl för sin uppfattning endast, att "Die erschwerende Bedingung des Art. 78. Abs. 1 setzt Anordnungen voraus, welche formell Bestandteile der Verfassungsurkunde geworden oder an die Stelle solcher Bestandteile getreten sind", och att alltså "nicht die materielle Wichtigkeit eines Rechtssatzes, sondern dieses äusserliche Merkmal allein ist dafür entscheidend, ob die allgemeine Regel der Art. 5 und 7 oder die spezielle Regel der Art. 78, Abs. 1 Anwendung findet". Enligt hans mening kan därför en författningslag, som medför en författningsändring och tillkommit enligt art. 78, sedermera ändras i vanlig lagstiftningsväg, även om härigenom i realiteten ytterligare modifieringar av den ursprungliga författningstexten åvägbringas. Denna ståndpunkt synes emellertid lida av en viss inkonsekvens. Om nämligen en författningslag, som materiellt medför en ändring av författningen, anses böra stiftas jämlikt art. 78, även om författningsurkunden lämnas formellt oförändrad, bör väl detta gälla, även om i vederbörande punkt redan tidigare en modifiering av författningen på samma sätt genomförts. Något skäl för att i ena fallet låta det *materiella*, i det andra åter det *formella* förhållandet bliva bestämmande, lär icke kunna förebringas.

² Jfr Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, sid. 665 f.

till den påtagligt orimliga slutsatsen, att omfånget av författningen, ehuru väl denna fattas såsom ett materiellt begrepp, skulle kunna förändras genom att i en viss form beslutade författningsändringar automatiskt utsöndrades.

Rent praktiskt är det uppenbart, att en annan tolkning än den angivna lätteligen skulle kunna leda till absurda konsekvenser¹. Sålunda skulle man genom att införa beslutade författningsändringar i speciallagar kunna alltmer inskränka det egentliga författningsområdet och göra de försvårande bestämmelserna om författningsändring betydelselösa. Vad särskilt fullmaktslagen beträffar skulle det, såvida icke folkomröstning krävdes, vara möjligt för en enkel majoritet inom riksdagen att, sedan lagen väl med två-tredjedels majoritet antagits, helt och hållet ändra densamma; på detta sätt skulle medelst ett enkelt majoritetsbeslut en fullständig revision av villkoren för lagens tillämplighet kunna genomföras, eller tiden för dess fortvaro obegränsat förlängas. Fullmaktslagen utgör därför, även från denna synpunkt sedd, ett typiskt bevis för de svårigheter, som den i tysk rätt förefintliga oklarheten rörande den rätta tolkningen av art. 76 i författningen i många fall kan medföra.

Under de få veckor, som den första fullmaktslagen var i kraft, utvecklade regeringen med stöd av densamma en utomordentligt livlig lagstiftningsverksamhet. Icke mindre än ett fyrtiotal förordningar, berörande skilda lagstiftningsområden och merendels av stor allmän betydelse, utfärdades. Särskilt genomfördes en mängd reformer på det ekonomisk-finansiella området, åsyftande att sanera finansförvaltningen, öka statsinkomsterna och minska statsutgifterna. Viktigast av alla de av regeringen utfärdade förordningarna var tvivelsutan den, varigenom Rentenbanken upprättades och det tyska myntväsendet alltså äntligen reorganiserades²; i och med denna förordning genomförde regeringen självständigt en av de mest betydelsefulla reformer, som tillkommit efter revolutionen.

¹ Detta framhålles kraftigt av Piloty, *Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunde*, sid. 514 ff., som huvudsakligen på grund härav uttalar sig för uppfattningen, att ändringar av speciella författningslagar endast skola kunna ske under samma villkor, som gälla för antagandet av dylika lagar.

² *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 100, sid 963.

Bland övriga viktiga regeringsbeslut märkes den genomgripande förordningen om minskning av ämbetsmännens antal¹, förordningar om sjuk- och socialförsäkring² samt en rad supplerande myntpolitiska förordningar. I samtliga de sålunda av regeringen utfärdade författningarna angavs, att de tillkommit på grund av riksregeringens med stöd av fullmaktslagen fattade beslut.

Av intresse är förhållandet mellan det bruk, som riksregeringen gjorde av fullmaktslagen, samt presidentens användning av sin befogenhet enligt art. 48 i riksförfattningen. Dagarna före fullmaktslagens antagande utfärdade presidenten med stöd av art. 48 vissa förordningar, vilka man ursprungligen tänkt genomföra i kraft av fullmaktslagen, men som på grund av dröjsmål vid denna lags behandling i riksdagen måste utfärdas i form av presidentiella beslut, trots att de icke rimligen kunde anses falla inom ramen för art. 48³. Under fullmaktslagens giltighetstid begagnades däremot art. 48 egentligen endast en gång och då icke för att genomföra en lagstiftningsåtgärd utan för att ge rikskanslern befogenhet att verkställa vissa åtgärder mot den sachsiska regeringen⁴. I detta fall ansågs tydligen fullmaktslagen icke böra tillämpas. Därjämte förekommo två fall, då art. 48 och fullmaktslagen samtidigt tillämpades, i det att de nämnda, av rikspresidenten kort före fullmaktslagens antagande utfärdade förordningarna förklarades upphävida i sin egenkap av presidentdekret, men på samma gång trädde i kraft såsom av riksregeringen enligt fullmaktslagen beslutade bestämmelser⁵. Denna egendomliga åtgärd innebar tydligen ett indirekt erkännande av att utfärdandet av förevarande förordningar icke kunde anses falla inom presidentens befogenhet enligt art. 48. Sedan sedermera fullmaktslagen trätt ur kraft utfärdade presidenten emellertid en rad myntpolitiska förordningar, vilka uppenbarligen icke uppfyllde de i art. 48 stadgade villkoren⁶; här fick alltså ånyo denna bestäm-

¹ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 108, sid. 999.

² *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 112, sid. 1054, 1057.

³ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 97, sid. 939, och N:r 98, sid. 945. Förordningarna gällde dels vissa skattefrågor, dels fastställandet av kolpriserna. Jfr Staff, *Dass Ermächtigungsgesetz und Artikel 48. (Der Tag 27 Okt. 1923)* samt Kronheimer, *Der Streit am den Art. 48 der Reichsverfassung*, sid. 312 ff.

⁴ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 107, sid. 995, jfr N:r 111, sid. 1039.

⁵ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 102, sid. 979.

⁶ *Reichsgesetzblatt* 1923, N:r 114, sid. 1081 ff., N:r 115, sid. 1086.

melse i författningen med orätt göra tjänst i stället för fullmaktslagen.

Det stora flertalet av de av regeringen med stöd av fullmaktslagen beslutade författningarna blev vid riksdagens sammanträde i november icke föremål för någon opposition. I fråga om vissa av förordningarna framställdes emellertid förslag om ändring eller upphävande. Sålunda yrkades från flera håll — såväl tysknationellt som demokratiskt och socialdemokratiskt — på genomgripande ändringar i förordningen om minskning av ämbetsmännens antal¹. Likaså föreslogs upphävande av vissa socialpolitiska lagar. Dessa förslag blevo dock icke under riksdagssessionen föremål för närmare behandling. De hänvisades samtliga till det särskilda utskott för handläggning av hithörande frågor, som vid den nya fullmaktslagens antagande tillsattes och kommo först långt senare, i samband med de skilda förslagen om upphävande av enligt den andra fullmaktslagen utfärdade förordningar, ånyo under riksdagens prövning. I sammanhang med redogörelsen för den andra fullmaktslagen skola vi alltså återkomma till denna fråga.

Den 20 november, tre veckor efter kabinettet Stresemanns ombildning och fullmaktslagens annullering, sammanträdde ånyo riksdagen. Efter några dagars debatt ägde omröstning rum angående ett av regeringspartierna framlagt förslag till förtroendevotum för regeringen. Då samtliga oppositionspartier röstade mot detta förslag, avslogs detsamma med stor majoritet — 231 röster mot 156 — och kabinettet avgick. Efter långa förhandlingar tillkom den 1 december en ny regering, ledd av centerrepresentanten Marx, med den avgående rikskanslern Stresemann såsom utrikesminister. I huvudsak var det nya kabinettet av samma partipolitiska sammansättning som det föregående och stödde sig alltså på den "lilla" koalitionen av tyska folkpartiet, centern och demokrater. I viss mån kunde emellertid kabinettet Marx anses äga bredare parlamentarisk grundval än sin föregångare, i det att en medlem av bajerska folkpartiet ingick i detsamma såsom justitieminister; detta skedde dock under uttryckligt betonande av att partiet i fråga härigenom icke bunde sig för regeringens politik².

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12376.

² Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12315 (Leicht).

Den nya regeringen beslöt omedelbart att av riksdagen begära en konstitutionell fullmakt av i huvudsak samma innehåll som den åt kabinettet Stresemann givna. I det tal, varmed rikskansler Marx den 4 december framträdde såsom regeringschef inför riksdagen, motiverades detta förslag på ungefär samma sätt som i Stresemanns förut citerade anförande den 6 oktober. Regeringens främsta uppgift vore, framhöll rikskanslern, att förbättra det katastrofala ekonomiska och finansiella läge, i vilket landet befunne sig¹. En förutsättning för fyllandet av denna uppgift vore antagandet av en konstitutionell fullmakt, som gäve regeringen möjlighet att med erforderlig snabbhet träffa nödiga åtgärder. "Regeringen är av den mening, att med hänsyn till tidens oerhörda tvång de långvariga förhandlingar i riksdagen, som prövningen av genomgripande ekonomiska och finansiella lagar skulle fordra, framstå såsom icke önskvärda, ja, till och med såsom outhärdliga. Det är icke längre fråga om månader eller veckor, utan blott om dagar, under vilka det måste visa sig, om det lyckas att i sista ögonblicket rädda oss från det hotande fullständiga sammanbrottet."

Under den följande debatten, som i övrigt är av mycket ringa intresse, visade det sig, att partiernas ställningstagande till det nya fullmaktsförslaget i huvudsak var detsamma som till det i oktober framlagda. I vissa hänseenden var emellertid läget nu ett annat. Sålunda förklarade sig bajerska folkpartiet, som denna gång var representerat i regeringen, för lagens antagande. Å andra sidan var det socialdemokratiska partiet, som nu icke tillhörde regeringskoalitionen, än mera splittrat än i oktober; visserligen förklarade sig partiets majoritet för regeringsförslaget, sedan regeringen på dess yrkande gått med på inrättande av ett ständigt riksdagsutskott för diskussion av förslag om utfärdande av förordningar med stöd av fullmakten, men en stark minoritet inom partiet ställde sig avvissande. Övriga oppositionspartier voro nu, liksom i oktober, avgjort mot fullmaktsförslaget². Det var därför in i det sista ovisst, om den

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12297.

² Det bör dock anmärkas, att det tysk-nationella partiets avvissande hållning vid detta tillfälle synes ha varit betingat mindre av misstro mot regeringen, än av önskan att genom lagförslagens förkastande framtvunga nya val; jfr särskilt greve Westarps artikel "Die innere Politik der Woche" i *Preussische Zeitung* den 9 december 1923, samt riksdagsmedlemmen Schultz' artikel "Obstruktion?" i samma tidning den 13 december.

erforderliga kvalificerade majoriteten för förslaget antagande förefanns.

I själva verket blev gången av förslaget behandling i riksdagen nästan identiskt densamma som vid behandlingen av oktoberlagen. Den 6 december hölls två förberedande voteringar rörande förslaget båda paragrafer; härvid avgåvos 280 ja-, respektive 80 nej-röster, under det att ett stort antal representanter, bl. a. ett fyrtiotal socialdemokrater, avhöllo sig från att rösta¹. Detta resultat gav vid handen, att förslaget skulle falla, därest oppositionsgrupperna — i likhet med vad vissa partier gjort vid omröstningen den 8 oktober — drevo obstruktion och icke deltog i den slutliga voteringen. På grund härav beslöt man att uppskjuta slutbehandlingen två dagar, rikskanslern meddelade underhand partierna, att riksdagen komme att upplösas, såvida icke fullmaktslagen antoges, och ett energiskt arbete igångsattes för uppbringandet av det erforderliga antalet röster. Då de tysknationella och kommunisterna intogo en absolut avvisande hållning, var avgörandet beroende av det socialdemokratiska partiet. Majoriteten inom detta parti, som under inga förhållanden önskade omedelbara nyval, sökte nu kraftigt påverka de dissenterande medlemmarna; man beslöt till och med att utesluta en medlem, som vid den förberedande omröstningen röstat mot lagförslaget². Framför allt framhölls det, att regeringen, om icke fullmakten beviljades, komme att förmå presidenten att i dess ställe använda art. 48 i riksförfattningen och att man följaktligen endast hade att välja mellan en mera obegränsad diktatur jämte nyval och en mera begränsad diktatur utan nyval.

Vid den avgörande omröstningen den 8 december visade det sig, att regeringens taktik även denna gång varit framgångsrik, i det att lagförslaget antogs med 313 röster mot 18³. Endast kommunisterna, de oavhängiga och några få socialdemokrater röstade nej; de tysknationella och tyskfolkliga deltog icke i voteringen. Omedelbart efter avgörandet åtskildes riksdagen på obestämd tid.

Den andra fullmaktslagen var av följande lydelse:

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12359 ff., jfr *Berliner Tageblatts* ledare den 7 december 1923.

² Jfr *Vorwärts* den 9 december och *die Zeit* den 8 december 1923.

³ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12382 ff.

§ 1.

"Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Massnahmen zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich und dringend erachtet. Eine Abweichung von den Vorschriften der Reichsverfassung ist nicht zulässig. Vor Erlass der Verordnungen ist ein Ausschuss des Reichsrats und ein Ausschuss des Reichstags von 15 Mitgliedern in vertraulicher Beratung zu hören.

Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind aufzuheben, wenn der Reichstag oder der Reichsrat dies verlangt. Im Reichstag sind für das Aufhebungsverlangen zwei Lesungen erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens drei Tagen liegen muss.

Der im Abs. I genannte Ausschuss des Reichstags ist ebenso über Anträge an Verordnungen auf Grund des Gesetzes vom 13. Oktober 1923 (Reichsgesetzbl. I S. 943) zu hören, soweit der Reichstag dies beschliesst.

§ 2.

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft. Es tritt am 15 Februar 1924 ausser Kraft."

Såsom synes, avvika den nya fullmaktslagens bestämmelser i åtskilliga icke oväsentliga punkter från den i oktober antagna lagens. Vad beträffar tillämpningsområdet är att märka, att regeringen enligt decemberlagen icke befullmäktigas att bryta mot författningens föreskrifter; detta har man ansett nödigt att i lagen uttryckligen framhålla¹. De i författningen fastställda "grundrättigheterna", som enligt den i oktober antagna lagen kunde åsidosättas, bibehålla alltså enligt den nya lagen full giltighet. I övrigt är däremot den nya lagens tillämpningsområde vidsträcktare än den gamlas, i det att regeringens fria beslutanderätt ej är inskränkt till åtgärder av finansiell, näringspolitisk och social natur, varjämte några speciella undantag på det socialpolitiska området här icke

¹ Det lär före lagens framläggande för riksdagen ha satts i fråga, att enkel majoritet vore tillräcklig för lagens antagande, då avvikelser från författningen icke enligt densamma vore tillåtliga och den i följd härav icke skulle innebära någon författningsändring. Oriktigheten i detta resonemang är uppenbar; *lagen själv* innebär ju ett avsteg från författningen och måste alltså anses som författningsändring. Jfr *Vorwärts* den 3 och *Preussische Zeitung* den 9 december 1923.

stadgas. Särskilt detta sistnämnda förhållande, som innebar en viktig eftergift från det socialdemokratiska partiets sida, blev vid lagens tillämpning av stor betydelse, då regeringen härigenom sattes i stånd att i vissa avseenden modifiera eller provisoriskt upphäva de tidigare genomförda socialpolitiska reformerna.

Enligt decemberlagen skall regeringen före utfärdandet av förordningar med stöd av fullmakten höra utskott av riksrådet och riksdagen "in vertraulicher Beratung". Intagandet av denna bestämmelse i lagen skedde, som nämnt, på begäran av socialdemokraterna, vilka denna gång icke voro representerade i regeringen och på detta sätt erhöilo en möjlighet att influera på och kontrollera handhavandet av lagen. Utskottet i fråga tillerkändes emellertid icke någon som helst beslutande befogenhet, ett förhållande, som på vissa håll gjordes till föremål för kritik under riksdagsdebatten¹. Enligt sista momentet i lagens första paragraf skola till omförmälda riksdagsutskott jämväl hänvisas förslag, som röra förordningar, vilka utfärdats med stöd av den förra fullmaktslagen; denna bestämmelse tillkom för att ge utskottet möjlighet att under riksdagens bortovaro behandla de förslag om upphävande eller förändringar av dylika förordningar, vilka förelägo obehandlade vid riksdagens ajournering. Samma befogenhet tillkom, ehuru detta icke i lagen uttalas, det av riksrådet tillsatta utskottet². De båda utskotten tillsattes på vanligt sätt³; i riksdagsutskottet ingingo, enligt överenskommelse mellan fraktionerna, partiernas ledande män, varvid emellertid möjlighet gavs åt partierna att, om så funnes lämpligt, insätta andra representanter vid behandlingen av särskilda lagförslag⁴. Likaledes bestämdes genom överenskommelse mellan partierna, att femtonmannautskottet i de fall, då förslag framställdes om upphävande av med stöd av någondera fullmaktslagen utfärdade förordningar, skulle inskränka sig till en rent förberedande handläggning; om härvid samförstånd ej upp-

¹ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12379 (Deglerk), 12380 f. (Bartz).

² Jfr notisen "Das Ermächtigungsgesetz vom Reichsrat genehmigt" i *Deutsche Tageszeitung* den 9 december 1923. Riksrådet begärde och erhöil av regeringen en uttrycklig förklaring i detta hänseende.

³ D. v. s. valdes av partierna i förhållande till dessas medlemsantal; jfr *Geschäftsordnung* für den Reichstag 12 december 1922, §§ 9 och 28.

⁴ *Vorwärts*, den 9 december 1923: Zusammentritt des Fünfzehnerausschusses.

nåddes och något parti vidhölle sitt krav på upphävande av en viss förordning, skulle något av riksdagens ordinarie utskott träda i verksamhet för att på vanligt sätt bereda ärendet till riksdagens avgörande¹.

Liksom i oktoberlagen bestämmes även här, att med stöd av lagen utfärdade förordningar omedelbart skola bringas till riksdagens och riksrådets kännedom. Beträffande villkoren för förordningarnas upphävande gälla däremot delvis andra bestämmelser. Dels stadgas nämligen, att icke blott riksdagen utan även riksrådet självständigt har rätt att kräva en viss förordnings annullering; riksrådet tillerkännes alltså beträffande enligt fullmaktslagen utfärdade författningar större maktbefogenhet än i fråga om lagstiftning i allmänhet. Dels föreskrives för ett riksdagens beslut om upphävande av en dylik förordning vissa restriktiva bestämmelser, i det att härför två läsningar, med en mellantid av minst tre dagar, erfordras. Egendomligt nog uppställas sålunda i detta fall strängare villkor för ett riksdagsbeslut än när fråga är om ändring eller annullering av en av riksdagen själv beslutad lag. Beträffande regeringsförordningar ändras alltså i viss mån såväl riksrådets som riksdagens befogenheter.

Såsom i oktoberlagen stadgas även i den i december antagna om lagens omedelbara ikraftträdande. Vad beträffar lagens urkraftträdande fixeras däremot här endast en absolut tidpunkt, den 15 februari; efter endast något mer än två månader träder lagen automatiskt ur tillämpning. Man har gjort gällande, att denna skillnad mellan de båda lagarna icke skulle vara av så stor betydelse, då i varje fall vid ombyte av regering eller rekonstruktion av densamma riksdagens ställningstagande bleve avgörande för såväl regeringens som lagens öde². Detta påstående innebär emellertid en uppenbar överdrift; enligt den nya lagen fortfar nämligen regeringens fullmakt under alla förhållanden att gälla till den 15 februari, såvida riksdagen icke dessförinnan sammanträder, och även i detta fall, om ej riksdagen genom särskilt beslut upphäver lagen.

¹ *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12380 (Dittmann).

² Triepel, *Die Ermächtigungsgesetze*, sid. 5.

Även den andra fullmaktslagen kom till synnerligen flitig användning; under tiden mellan den 8 december och den 15 februari utfärdades med stöd av densamma ungefär sjuttio förordningar. Dessa gällde till stor del ekonomiska och finansiella frågor och avsågo att fullständiga det omfattande reformarbete, som på dessa områden tidigare, särskilt under den första fullmaktslagens tid, utförts. Sålunda beslutades bl. a. två nya skatteförordningar¹, ytterligare sparsamhetsåtgärder inom förvaltningen genomfördes² och nya bestämmelser om statskulden utfärdades³. Även på det socialpolitiska området, som till väsentlig del var undantaget i den åt ministären Stresemann givna fullmakten, skedde nu en mängd viktiga regeringsingripanden. Särskild uppmärksamhet och opposition väckte härvid de förordningar, varigenom lagen om åttatimmarsarbetsdag, ett av de viktigaste resultaten av den nya regimens lagstiftningsarbete, väsentligen kringskars⁴. Bland övriga viktiga regeringsbeslut märkas den nya statsbaneförordningen⁵ samt förordningar om det processuella förfarandet i civil- och kriminalmål⁶.

Liksom före den första fullmaktslagens antagande använde rikspresidenten även före riksdagens godkännande av det andra fullmaktsförslaget sin befogenhet enligt art. 48 i riksförfattningen till att utfärda en förordning, vilken man ursprungligen tänkt genomföra i kraft av fullmaktslagen⁷. Sedan denna lag sedermera antagits, användes art. 48 däremot blott i ett fåtal fall av sådan beskaffenhet, att artikeln i fråga tvivelsutan kunde anses tillämplig⁸.

Regeringens lagstiftningsverksamhet blev vid riksdagens nästa sammanträde i slutet av februari månad föremål för åtskillig kritik. Från flera håll gjordes gällande, att regeringen icke blott, såsom i

¹ Reichsgesetzblatt 1923, N:r 130, sid. 1205 och 1924, N:r 11, sid. 74.

² Reichsgesetzblatt 1924, N:r 6, sid. 39.

³ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 12, sid. 15.

⁴ Jfr här Hueck, Die Entwicklung des Arbeitsrechts in der Zeit der Ermächtigungsgesetze, sid. 277 ff.

⁵ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 10, sid. 57.

⁶ Reichsgesetzblatt 1924, N:r 2, sid. 15, N:r 4, sid. 29 och N:r 15, sid. 135.

⁷ Reichsgesetzblatt 1923, N:r 125, sid. 1177.

⁸ Reichsgesetzblatt, 1923, N:r 129, sid. 1197, 1924, N:r 3, sid. 23, N:r 4, sid. 29, N:r 13, sid. 117.

fullmaktslagen föreskrivits, beslutat förordningar, vilka med hänsyn till rådande utomordentliga förhållanden kunnat anses nödvändiga, utan även använt sin fullmakt till att genomföra reformer, vilka icke kunde anses äga någon omedelbar aktualitet och med vilka därför utan svårighet kunnat anstå till riksdagens sammanträde¹. Jämte denna mera principiella kritik framkom en rad anmärkningar mot vissa speciella förordningar. Sålunda framfördes från såväl socialdemokratiskt som tysknationellt håll förslag om upphävande av de beslutade nya skatteförordningarna och från det först nämnda partiets sida yrkades jämväl på annullering av de nya arbetstidslagarna. Därjämte upprepades de tidigare framställda förslagen beträffande den av ministären Stresemann utfärdade, sedermera av ministären Marx ändrade lagen om minskning av ämbetsmännens antal samt beträffande vissa av de under den förra fullmaktslagens tid beslutade socialpolitiska förordningarna. Samtliga dessa förslag om ändring eller upphävande av regeringsförordningar behandlades gemensamt; debatten rörande desamma varade från den 26 februari till den 13 mars och upptog så gott som hela den första riksdagssessionen år 1924. Redan i början av diskussionen framhöll rikskanslern, att regeringen ansåge de viktigare jämlikt fullmaktslagarna utfärdade förordningarna som ett odelbart helt och därför icke kunde gå med på väsentliga ändringar i desamma; såvida riksdagen icke delade regeringens mening, skulle regeringen hos presidenten anhålla om riksdagens upplösning². Denna rikskanslerns förklaring inverkade emellertid icke, såsom den följande debatten utvisade, på oppositionspartiernas ställningstagande och då samtliga dessa partier i vissa punkter enade sig i angreppen mot regeringsförordningarna, särskilt skatteförordningarna, var det givet, att regeringen vid en omröstning icke skulle kunna påräkna majoritet. På grund härav begärde regeringen i framställning till presidenten riksdagens upplösning och denna begäran efterkoms genom en förordning av den 13 mars³. Först två månader senare ägde nyval rum.

¹ Jfr t. ex. de av i regeringen representerade partiets talare gjorda anmärkningarna i *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12532 (Koch), 12537 (Leicht).

² *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12466 ff.

³ Jfr *Verhandlungen des Reichstags*, sid. 12829 (Marx).

Vid de senare under år 1924 hållna riksdagssessionerna koncentrerades intresset kring andra frågor och förslagen rörande de omförmälda regeringsförordningarna trädde i bakgunden. Riksdagens rätt att upphäva dessa förordningar har därför icke i något fall kommit till användning.

III. Frankrike.

I Frankrike genomfördes icke under världskriget, såsom i flertalet andra krigförande stater med parlamentariskt statsskick, någon fullständig omläggning av förhållandet mellan exekutivmakt och representation. Emellertid åvägabragtes även här, dels genom lagstiftning, dels genom utanför lagen uppkommen praxis, synnerligen väsentliga utvidgningar av regeringens befogenheter. Vid ett tillfälle framlades jämväl ett sannolikt efter italienskt mönster utarbetat förslag om att under kriget tillerkänna regeringen en nära nog fullständig lagstiftningsmakt; detta förslag rönste dock stark opposition inom parlamentet och ledde ej till positivt resultat. Den utveckling, som under kriget påbörjats, har sedermera fortsatts; åtskilliga år efter krigets slut, på våren 1924, antogs en lag, genom vilken regeringsmaktens befogenheter i legislativt hänseende provisoriskt utvidgades i en omfattning, som saknar motstycke i tidigare praxis.

I det följande skola vi lämna en redogörelse för ifrågavarande lagstiftning, med särskild hänsyn till 1924 års lag och dess tillkomsthistoria. Två skilda spörsmål tilldraga sig härvid intresset: dels gäller det att belysa ifrågavarande lagstiftnings förhållande till det parlamentariska systemet, dels att undersöka frågan om dess förenlighet med författningen. Särskilt den sistnämnda frågan — huruvida de genomförda förändringarna i förhållandet mellan exekutivmakt och representation stå i strid mot grundlagen och alltså bort ske genom författningsändring — har såväl i parlamentet som inom rättsvetenskapen blivit föremål för en ingående diskussion; denna fråga skall därför avslutningsvis göras till föremål för en mera ingående undersökning.

I första artikeln av författningslagen av den 25 februari 1875 stadgas, att den lagstiftande makten utövas av parlamentet: "Le pouvoir legislatif s'exerce par deux Assemblées: la Chambre des

députés et le Sénat". Rörande lagstiftningsmaktens omfång giver författningen ingen vägledning; någon definition av lagbegreppet lämnas icke. Beträffande lagarnas utfärdande och tillämpning givas bestämmelser i art. 3 av samma författningsslag, enligt vilken presidenten har att promulgera de av parlamentet beslutade lagarna samt övervaka deras verkställighet: "Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution". Presidenten, d. v. s. i realiteten den parlamentariska regeringen, äger alltså, enligt den sista punkten i denna bestämmelse, att genom erforderliga föreskrifter säkra tillämpningen av parlamentets beslut i lagfrågor.

Denna presidentens förordningsrätt (*pouvoir réglementaire*) är, som bekant, av synnerligen stor betydelse. I praxis är det vanligt, att de av parlamentet beslutade lagarna endast innefatta en stomme av grundläggande bestämmelser; det överlåtes åt statschefen att inom den sålunda uppdragna ramen besluta nödiga detaljföreskrifter. Härigenom uppstår en slags sekundär lagstiftning, som i princip icke genom någon bestämd saklig gräns är skild från lagstiftningen i egentlig mening¹.

De förordningar till lagarnas tillämpning (*décrets réglementaires*), som av presidenten utfärdas, äro av två slag². Om lagens innehåll är sådant, att en tillämpningsförordning är nödvändig, ehuru detta icke uttryckligt betonas i lagtexten, beslutas vederbörande förordning på samma sätt som vanliga, icke lagtillämpande förordningar (individuella och speciella förordningar). Om åter lagens ordalydelse direkt anger, att presidenten har att besluta detaljföreskrifter, och presidenten alltså utfärdar den kompletterande förordningen efter särskild hemställan av parlamentet, blir förhållandet ett annat. Dyliga förordningar (*réglements d'administration publique*)³ intaga nämligen så till vida en annan ställning

¹ En ofta diskuterad fråga är, huruvida och i vad mån vissa rättsområden äro exklusivt förbehållna parlamentet. Vanligt är, att man anser, att upptagande av skatter och påläggande av straff under inga förhållanden kan ske annat än med stöd av lag.

² Jfr t. ex. indelningen hos *Jèze*, *Das Verwaltungsrecht der französischen Republik*, sid. 17 f.

³ Namnet är, som man ofta framhållit, missvisande, då dessa reglement ej äro förvaltningsföreskrifter, utan tvärtom bestämmelser av materiellt legislativ natur. — Frågan om den egenartade ställning, som de särskilda koloniala för-

än vanliga förordningar som enligt lag den 24 maj 1872 conseil d'état i detta fall måste höras före förordningens utfärdande. Alla av presidenten utfärdade förordningar kunna numera, enligt ett utslag av år 1907, annulleras av conseil d'état, därest statschefen överskridit sin befogenhet (recours pour excès de pouvoir).

Denna presidentens förordningsmakt utgör utgångspunkten för de lagar om utvidgning av exekutivmaktens befogenhet, som här skola behandlas. För bedömandet av spörsmålet om denna lagstiftnings grundlagsenlighet är frågan om karaktären av presidentens befogenhet i förevarande hänseende av grundläggande betydelse. Till denna fråga, som inom doktrinen varit föremål för livliga meningsutbyten, skola vi därför återkomma.

Under världskriget antogos åtskilliga lagar, genom vilka på vissa begränsade rättsområden förordningsmakten provisoriskt utvidgades i utomordentlig grad¹; detta skedde under trycket av de svåra förhållandena, utan nämnvärd opposition inom parlamentet. Omedelbart efter krigsutbrottet, den 4 augusti 1914, beslöt parlamentet genom en rad särskilda lagar att giva exekutivmakten befogenhet att i olika hänseenden vidtaga de åtgärder, som under förhandenvarande förhållanden vore nödvändiga². Sålunda stadgades i en lag, att för vissa särskilda ändamål nya krediter skulle kunna upptagas genom dekret, såvida kamrarna vore åtskilda; dessa dekret skulle sedermera framläggas för parlamentet till ratifikation³. I en annan lag bestämdes, att beslut om moratorium och andra liknande åtgärder skulle kunna fattas i förordningsväg. Liknande bestämmelser återfinnas i ett flertal under fortsättningen av kriget beslutade lagar. Så t. ex. stadgades i en lag av år 1916 rätt att genom dekret besluta införselbud och höjningar i tulls-

ordningarna intaga, skall här ej upptagas till behandling, då denna fråga ej är av direkt betydelse för vår framställning. Anmärkas bör dock, att presidenten på detta område sedan gammalt har viss självständig förordningsrätt.

¹ I viss mån kunde man visserligen härvid åberopa sig på enstaka exempel i tidigare lagstiftning; jfr *Barthélemy*, *Le droit public en temps de guerre*, sid. 557.

² Jfr *Signorel*, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre*, sid. 259 f.

³ Jfr *Esmein*: *Elements de droit constitutionnel*, sid. 97 samt *Barrière*, *Le droit public français dans la première période de la guerre*, sid. 36 f.

serna¹. Den största utvidgning av förordningsmakten, som ägde rum under kriget, skedde emellertid genom en lag av den 10 februari 1918, enligt vilken nära nog obegränsad rätt gavs att genom förordningar reglera produktionen av och handeln med livsmedel².

De bestämmelser angående förordningsrätten, som återfinnas i de nu uppräknade och vissa andra under kriget beslutade lagar, skilja sig i flera avseenden från de stadganden, som i vanliga fall uppdraga åt presidenten att komplettera vederbörande lag med *règlements d'administration publique*. Främst är givetvis att märka skillnaden beträffande förordningsrättens omfattning. Under det att eljest de av parlamentet beslutade lagarna fastslå de allmänna principerna inom ett visst rättsområde och förordningsrätten endast innefattar befogenhet att på grundval av dessa principer komplettera lagtexten, har man i de nämnda lagarna överlåtit åt exekutivmakten att fritt reglera vissa frågor; lagarna innefatta i realiteten knappast mer än en förklaring, att bestämmelser i vederbörande hänseende skola utfärdas genom förordningar. Tydligt är att dessa lagar så till vida innebära en delegation av lagstiftningsmakten, som enligt desamma regeringen erhåller vissa legislativa befogenheter, som i allmänhet utövas av parlamentet. Av särskild vikt är, att de uppräknade lagarna tydligen, ehuru detta icke uttryckligen utsäges, giva regeringen rätt att besluta förordningar, varigenom av parlamentet förut beslutade lagar ändras eller upphävas; i annat fall skulle t. ex. lagen av den 10 februari 1918 vara fullkomligt meningslös³. Exekutivmakten blir alltså i realiteten, om också blott under vissa särskilda betingelser, ett i materiell mening lagstiftande organ; ifrågavarande lagar äro att betrakta som konstitutionella fullmaktslagar. I detta hänseende sakna dessa lagar motstycke i tidigare praxis.

Ifrågavarande lagars speciella karaktär markeras även av den i regel förekommande bestämmelsen, att de med stöd av lagarna

¹ *Bulletin des lois*, Partie principale, 1916, sid. 757. Lagens huvudbestämmelser äro: "Pendant la durée des hostilités, le gouvernement pourra, provisoirement, par décrets rendus en Conseil des ministres, prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou augmenter les droits de douane ... Les décrets ... seront soumis à la ratification des Chambres dans les deux mois qui suivront leur promulgation."

² Jfr *Rolland*, Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918, sid. 559 ff.

³ Jfr *Rolland*, Le pouvoir réglementaire etc., sid. 565.

utfärdade dekreten inom viss tid skola underställas representationen. Villkoret om parlamentarisk ratifikation innebär endast, att förordningen upphäves, därest icke parlamentets båda kamrar enas om att stadfästa densamma; förordningen träder emellertid redan vid utfärdandet i kraft och bibehåller, så länge parlamentet icke fattat beslut, full giltighet. Stadfästelsens betydelse ligger däri, att förordningen härigenom erhåller samma rättsställning som en lag; Conseil d'état har ej längre befogenhet att pröva, huruvida regeringen genom förordningen överskridit sin befogenhet.

Även i fråga om bestämmelserna om förordningsrättens utövning skilja sig flera av dessa lagar från den före kriget vanliga typen. Sålunda betecknas stundom fullmaktens bärare som "le gouvernement", under det att i författningen och i tidigare lagar presidenten alltid nämnes såsom innehavare av förordningsrätten. Någon reell betydelse har detta uttryckssätt visserligen ej, då ordet "gouvernement" — liksom ofta "regering" på svenska — i detta fall användes såsom beteckning för exekutivmakten överhuvud och denna formellt endast kan utövas av statschefen; man har emellertid kritiserat denna form såsom utgörande ett tecken på statschefens reella maktlöshet¹.

I övrigt bestämmes i vissa av dessa lagar, att dekreten skola utfärdas i "Conseil des ministres", d. v. s. efter överläggning i den officiella konseljen, där såväl presidenten som samtliga ministrar skola vara närvarande, eller och i Conseil d'état, d. v. s. efter dennas hörande².

Det bör i detta sammanhang framhållas, att regeringen under världskriget i ett flertal fall, utan att fullmakt härtill givits genom särskild lag, utfärdade förordningar på rättsområden, vilka ostridigt föllo under legislaturens befogenhet. Detta skedde särskilt under de sista månaderna av år 1914, då parlamentet icke var samlat. Dessa förordningar, vilka voro uppenbart rättsstridiga och endast motive- rades av det förefintliga nödläget, framlades sedermera för parlamentet och stadfästes av detta³.

¹ Jfr *Barthélemy*, *Le gouvernement législateur*, sid. 7; *Barthélemy* uppger dock med orätt, att uttrycket "le gouvernement" använts först i Briands lagförslag år 1916.

² Jfr *Duguít*, *Traité de droit constitutionnel*, IV, sid. 590.

³ Jfr särskilt *Signorel*, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre*, sid. 276 ff.

Vid ett tillfälle under kriget väcktes, såsom förut nämnts, ett förslag om en mera fullständig omläggning av förhållandet mellan regeringen och parlamentet. I december 1916 framlade nämligen den då sittande ministären Briand ett lagförslag, enligt vilket regeringen skulle erhålla lagstiftande befogenheter av synnerligen vidsträckt innehåll. Förslaget var i sin ursprungliga form av följande lydelse:

"Jusqu'à la cessation des hostilités le Gouvernement est autorisé à prendre, par décrets rendus en Conseil des ministres, toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par les nécessités de la Défense nationale, notamment en ce qui concerne la production agricole et industrielle, l'outillage des ports, les transports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publique, le recrutement de la main-d'oeuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation.

Au cas où l'un de ces décrets nécessiterait une ouverture de crédits, la demande en serait déposée dans la huitaine.

Il pourra être appliqué à chacun de ces décrets des pénalités à fixer dans les limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et 18000 fr. d'amende".

Såsom synes, innefattar detta lagförslag en väsentligt större utvidgning av regeringsmakten än någon av de lagar, som i det föregående omnämnts. I texten framhålles uttryckligen, att regeringen, d. v. s. statschefen, genom dekret i ministerkonseljen skulle kunna genomföra åtgärder, varigenom ändringar åvägabragtes i gällande lag, såvida detta ansåges nödvändigt med hänsyn till nationalförsvaret. Enligt förslagets ordalydelse skulle regeringsfullmakten icke vara begränsad till något visst område, ehuru densamma i första hand — "notamment" — avsåge att gälla vissa särskilt uppräknade spörsmål¹; det framhölls emellertid under diskussionen om förslaget av konseljpresidenten, att ordet "notamment" av misstag införts i det definitiva förslaget och att detta alltså endast åsyftade att giva regeringen speciella befogenheter på de visserligen ganska

¹ *Chambre des députés*, Débats parl. sess. ord. 1916, sid. 2678. Det är att märka, att jämväl förslagets rubrik var sådan, att en generell fullmakt måste anses åsyftad; förslaget kallades nämligen "projet de loi autorisant le Gouvernement, jusqu'à la cessation des hostilités, à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale". — Jfr *Chambre des députés*, Doc. parl. sess. ord. 1916, n:r 2783, sid. 1785.

omfattande lagstiftningsområden, som uttryckligen nämnts. Av särskilt intresse är, att förslaget icke förutsätter, att regeringsbesluten skulle ratificeras av kamrarna; dekreten skulle alltså omedelbart erhålla definitiv giltighet och endast kunna på den vanliga lagstiftningsvägen upphävas av parlamentet.

Av lagförslagens andra punkt framgår, att regeringen även skulle kunna besluta åtgärder, varigenom särskilda utgifter bleve nödvändiga. I dylika fall måste visserligen parlamentets godkännande inhämtas vad beträffar den finansiella frågan, men det är tydligt att parlamentets befogenhet i detta hänseende icke kunde väntas få större betydelse, då de åtgärder, varigenom utgifter gjorts nödvändiga, redan beslutats och möjligen i viss omfattning genomförts. Bestämmelserna i förslagens tredje punkt accentuera ytterligare den begärda fullmaktens vittgående innebörd; enligt desamma skulle regeringsdekreten inom vissa gränser kunna innefatta jämväl straffbestämmelser.

Redan dagen efter förslagens framläggande, den 15 december, uppstod debatt rörande detsamma i deputeradekammaren, detta närmast på grund av att skilda meningar förelågo beträffande sättet för utskottsbehandlingen. Konseljpresidenten redogjorde härvid i korhet för motiven till regeringens initiativ¹. Han framhöll, att de långa parlamentariska debatterna stundom visat sig utgöra hinder för en beslutsam och effektiv politik i fråga om nationalförsvaret och vad därmed sammanhänge; regeringen såg sig därför nödsakad att, för den tid kriget varade, begära fullmakt att handla självständigt på vissa områden, som eljest fölle under parlamentets befogenhet. Då representationens kontrollrätt kvarstode orubbad, behövde man icke befara, att fullmaktsförslagens antagande skulle försvaga det parlamentariska systemet. Efter konseljpresidentens anförande, som flera gånger avbröts av starka protester, särskilt från vänsterhåll, avgav såsom representant för budgetutskottet dess ordförande Klotz en förklaring, i vilken utskottets enhälliga avståndstagande från regeringsförslaget motiverades². Enligt utskottets mening innebure förslaget en bestämd kränkning av den parlamentariska principen, och dess antagande skulle i själva verket betyda "parlamentets fullständiga abdikation". De

¹ *Chambre des députés*, Débats parl. sess. ord. 1916, sid. 2677 f., 2680 f.

² *Chambre des députés*, Débats parl. sess. ord. 1916, sid. 2678 f.

missförhållanden, som förefunnes, borde avhjälpas genom ändringar i kamrarnas arbets sätt, icke genom en godtycklig och olaglig utvidgning av regeringens befogenheter. I fortsättningen av debatten upprepades dessa kritiska synpunkter under starkt bifall av ytterligare ett flertal talare. Slutligen beslöto kamrarna att hänvisa regeringsförslaget till ett särskilt utskott, vars ledamöter skulle utses av de ordinarie utskotten.

Det nämnda utskottets yttrande, som avlämnades till kammaren redan den 20 december, är utarbetat av den radikale deputeraden Violette och innefattar en ingående och synnerligen skarp kritik av regeringsförslaget¹. Till en början söker författaren genom en redogörelse för parlamentets lagstiftningsarbete efter 1915 års ingång bevisa oriktigheten av konseljpresidentens påståenden om den parlamentariska behandlingens långsamhet och ineffektivitet. I det följande betonas förslagets oförenlighet med den parlamentariska principen. Kärnpunkten i kritiken ligger emellertid i framhållandet av, att regeringsförslaget innefattade en delegation av den lagstiftande makten till regeringen och därför vore inkonstitutionellt; på den bevisföring, som härvid användes, skola vi i ett annat sammanhang närmare ingå. I utlåtandet, som alltså resulterade i ett bestämt avstyrkande av regeringens förslag, erkändes dock behovet av större snabbhet i kammarens arbets sätt och i anslutning härtill framlades vissa förslag till ändringar i arbetsordningen.

Sedan utskottets utlåtande framlagts, var det uppenbart, att regeringen icke kunde påräkna majoritet för sitt förslag i kammaren. På grund härav underlät man att ytterligare urgöra saken och förslaget fick utan vidare förfalla. Regeringens initiativ ledde emellertid indirekt till ett betydelsefullt resultat, i det att kammaren i januari månad 1917 beslutade vissa ändringar i sin arbetsordning, varigenom, för den tid, under vilken kriget varade, synnerligen viktiga förenklingar i arbetsättet genomfördes².

Den praxis i fråga om utsträckningen av regeringsmakten i lagstiftningsfrågor, som under världskriget påbörjats, har, som

¹ *Chambre des députés*, Doc. parl. sess. ord. 1917, n:r 2836, sid. 1858—1877.

² Jfr *Chambre des députés*, Débats parl. sess. ord. 1917, sid. 59 f.

nämnt, även efter krigets slut fortsatts¹. Det ojämförligt märkligaste exemplet härpå är den förut omnämnda lagen av den 22 mars 1924.

Då kabinettet Poincaré i januari 1924 beslöt att begära särskilda fullmakter av representationen, skedde detta såsom ett led i regeringens arbete för sanering av statsfinanserna. Den 3 augusti 1922 hade regeringen tillsatt en särskild kommitté, ledd av en av kammarens vicepresidenter, Louis Marin, för att utarbeta förslag till förenklingar i statsförvaltningen och successivt framlägga dessa för regeringen. Genom ett i finanslagen av den 30 juni 1923 inryckt beslut fortskred representationen på den av regeringen inslagna vägen, i det att här bestämdes, att särskilda sparsamhetskommittéer för olika grenar av administrationen skulle tillsättas och att dessas förslag skulle överarbetas och sammanfattas av den föregående år tillsatta kommittén; denna skulle sedermera på grundval härav avlämna generella betänkanden till regeringen. I enlighet med parlamentets beslut tillsatte regeringen sedermera en rad under ministeriernas uppsikt stående subkommittéer och utfärdade allmänna direktiv för dessas verksamhet. Det första resultatet av detta omfattande utredningsarbete framkom i november 1924, då den under Marins ordförandeskap stående kommittén överlämnade sitt första betänkande, vari besparingar inom statsförvaltningen föreslogos till ett belopp av 650 millioner francs. Enligt detta betänkande skulle vittgående inskränkningar företagas inom såväl den högre som den lägre statsförvaltningen; särskilt skulle arrondissementens förvaltningsuppgifter högst väsentligt inskränkas.

Det sålunda framlagda betänkandet utgjorde, enligt regeringens mening, en i stort sett lämplig grundval för reformarbetet. Uppfattningen om nödvändigheten av dettas snara igångsättande stärktes kort efter betänkandets avlämnande, i början av år 1924, genom det starka kursfall, som då inträffade och som även under den följande tiden fortfor. Det kunde emellertid tagas för givet, att på betänkandet byggda förslag skulle möta starkt motstånd hos vissa grupper av representationen och att den parlamentariska behandlingen därför, även om resultatet bleve positivt, skulle föranleda stor tidsutdräkt med reformernas genomförande och därigenom

¹ Jfr *Duguit*, *Droit constitutionnel*, IV, sid. 758.

minska deras effektivitet. Den opposition, som vänstergrupperna — från de socialradikala till kommunisterna — utövade gentemot den nationellt-konservativa blockregeringen, hade under året blivit allt starkare och kunde inför de stundande nyvalen väntas ytterligare tilltaga i skärpa. Med hänsyn till tidigare erfarenheter kunde det med fog befaras, att, åtminstone från komunistpartiets sida, obstruktionsmedel skulle användas för att diskreditera regeringen och hindra fullföljandet av dess politik. Under sådana förhållanden låg det nära till hands för regeringen, som ännu ansåg sig disponera över en säker majoritet i båda kamrarna, att söka erhålla en generell fullmakt för genomförande av de sparsamhetsåtgärder, som den ansåg nödvändiga.

Den 17 januari 1924, kort efter parlamentets sammanträde till årets första session, framlade regeringen ett lagförslag, vilket avsåg att med sex milliarder francs reducera budgetens deficit och härigenom minska den summa, som man tidigare förutsett skola uppbringas genom lån. Detta skulle ske dels genom att skatterna ökades med fem milliarder, dels genom en minskning av förvaltningsutgifterna med minst en milliard. I detta senare hänseende hemställde regeringen om fullmakt att provisoriskt vidtaga erforderliga åtgärder oberoende av gällande lag. I art. 1 av lagförslaget intogs nämligen en bestämmelse, som, efter att under den parlamentariska behandlingen ha underkastats en ändring av mindre betydelse, slutligen antogs i följande lydelse¹:

"Des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à 1 milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'État.

Le Gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder par des décrets rendus en conseil d'État, après avoir été approuvés en conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois."

Den fullmakt, varmed regeringen här beklädes, är, såsom synes, vidsträcktare än enligt någon av de under kriget antagna lagarna,

¹ *Journal Officiel* 23 mars 1924.

ehuru i flera hänseenden mera begränsad än enligt det år 1916 framlagda lagförslaget. Regeringen har att genom förvaltningsreformer inom viss tid genomföra besparingar, beträffande vilka ett visst minimibelopp men intet maximibelopp föreskrives, och är härvid — vilket främst är av betydelse — enligt uttryckligt stadgande obunden av förut gällande lagstiftning. Under förutsättning, att härigenom en administrativ besparingsåtgärd vidtages, är det alltså medgivet att i förordningsväg ändra eller upphäva vilka i lag innefattade bestämmelser som helst. De av regeringen utfärdade förordningarna skola, i den mån de innefatta intrång på lagstiftningsområdet, inom sex månader föreläggas parlamentet, detta i olikhet mot vad som stadgas i 1916 års förslag. Den reella skillnaden mellan dylika förordningar och vanliga lagar ligger alltså, såsom vid redogörelsen för de under kriget beslutade lagarna redan anmärkts, dels däri, att en förordning upphäves, därest någon av parlamentets kamrar vägrar att godkänna densamma, under det att för en lags upphävande samstämmigt beslut av båda kamrarna fordras, dels däri, att conseil d'état beträffande förordningar äger rätt att pröva, om den genom lagen meddelade befogenheten överskridits.

Beträffande förordningsrättens utövning är att märka, att conseil d'état skall höras, innan en förordning utfärdas av presidenten och att conseil des ministres skall ha godkänt förordningsförslaget. Även i detta avseende skiljer sig lagen från Briand's förslag av år 1916, där någon bestämmelse om conseil d'état's hörande icke var införd.

Det av regeringen framlagda lagförslaget, och alldeles särskilt dess första artikel, blev i parlamentet föremål för en utomordentligt livlig opposition. Samtliga under "vänster"beteckningen uppträdande partier, även den demokratiska vänstern, vilken eljest i regel stödde regeringen, beslöto att rösta mot fullmaktsförslaget, och den förnämsta oppositionsgruppen, det under Herriots ledning stående socialradikala partiet, beslöt till och med att utesluta de medlemmar, vilka röstade för lagens antagande i denna del. Det syntes intill det sista ovisst, huruvida regeringen, som givetvis gjorde förslagets antagande till kabinetsfråga, skulle lyckas samla majoritet i båda kamrarna.

I deputerdekammaren varade debatten rörande förslaget, som började den 25 februari, icke mindre än fem veckor. Från finansutskottet förelåg ett i stort sett tillstyrkande yttrande; dock föreslogs det, utan invändning från regeringens sida, att tiden för fullmaktens giltighet, som enligt det ursprungliga förslaget var obestämd, skulle begränsas till fyra månader. I utskottets yttrande berördes endast flyktigt de konstitutionella frågor, som genom förslaget aktualiserades. Dessa frågor blevo emellertid, sedan den inledande debatten avslutats, föremål för ingående behandling. Kommunisten Lafont ställde härvid "la question préalable" beträffande förslagens artikel 1, detta med motiveringen, att bestämmelserna om regeringsfullmakt stode i strid med vissa författningsstadganden. Vid omröstningen den 7 februari rörande artikeln i fråga följde emellertid kammaren med tämligen stark majoritet — 333 röster mot 205 — regeringen och utskottet. Efter långa debatter rörande övriga artiklar i förslaget, varvid man från kommunisthåll bedrev envis obstruktion, antogs sedermera, den 23 februari, förslaget i dess helhet, och frågan gick vidare till senaten.

I senaten visade sig oppositionen mot regeringen än starkare. Med 15 röster mot 3 uttalade sig finansutskottet mot den föreslagna regeringsfullmakten och framlade ett nytt förslag till artikel 1, enligt vilket någon överträdelse av gällande lag icke finge ske vid besparingarnas genomförande. Med mycket knapp majoritet — 154 röster mot 139 — lyckades emellertid regeringen vid omröstningen rörande artikel 1 den 14 mars även här hemföra segern. Några dagar senare antog senaten lagförslaget i dess helhet och den 22 mars trädde lagen i kraft.

Diskussionen rörande förslagens artikel 1, som visserligen fördes med en även för franska förhållanden ovanlig hetsighet och i vilken personliga uppgörelser och tumultartade uppträden icke saknades, är i sin helhet av stort intresse. En stor del av densamma ägnades åt rent finansiella spörsmål, men de parlamentariska och statsrättsliga problem, som förslaget berörde, stodo i förgrunden och gjordes genom inlägg av en rad av partiernas främsta talare till föremål för ingående och klarläggande undersökningar. Meningsutbytet gick härvid, som naturligt är, på två teoretiskt klart skilda linjer. Å ena sidan diskuterades de politiskt-konstitutionella frågorna om behovet av att vidtaga den föreslagna föränd-

ringen i förhållandet mellan exekutivmakt och legislatur samt om denna förändrings förhållande till principen om parlamentariskt styrelsesätt. Å andra sidan upptogs frågan om regeringsfullmakters legala tillåtlighet, om det överhuvud vore konstitutionellt möjligt för parlamentet att bekläda regeringen med de särskilda befogenheter, varom här var fråga. För vinnande av större översiktlighet skola dessa spörsmål, som under diskussionen ofta sammanblandades, i den följande redogörelsen behandlas var för sig.

Såsom skäl till fullmaktsförslagets framläggande framhölls från regeringssidan, vars uppfattning konseljpresidenten så gott som ensam med utomordentlig energi förfäktade, att det under förhandenvarande kritiska förhållanden vore nödvändigt att med särskild snabbhet vidtaga erforderliga sparsamhetsåtgärder och att fördenskull den vanliga parlamentariska vägen icke lämpligen kunde anlitas. Då det gällde att på några veckor åvägabrinda reformer, som man förut under åratals förgäves sökt genomföra, vore det nödvändigt att representationen lämnade regeringen handlingsfrihet; vid en parlamentarisk behandling av alla de vittgående förslag, varom här vore fråga, skulle de mest stridiga uppfattningar och intressen bryta sig och följderna komma att bli långa debatter och en olidlig tidsutdräkt. "I denna debatt", yttrade konseljpresidenten vid ett tillfälle, "blomstra idéerna i en rikedom och ett överflöd, som kommer till synes i mängden av de ändringsförslag, som vi äro överhopade av och i de skiftande uttalanden, som vi lyssna till. Men vi känna ett allt större behov av handling, vi känna ett allt större behov av resultat; det är för att bättre kunna svara på de orättvisa anklagelserna för vanmakt och likgiltighet, som vi hos eder begära medlen att företaga de nödvändiga handlingarna och påskynda de åtgärder, som landet så otåligt väntar¹." Om dessa åtgärder väl en gång genomförts, kunde man däremot, att döma av tidigare erfarenheter, vänta sig, att parlamentets stadfästelse skulle ernås utan större svårigheter².

Med skärpa betonade konseljpresidenten, att dessa synpunkter vore av särskild betydelse, då det gällde åtgärder av här ifrågavarande art, varigenom så många privata och korporativa in-

¹ *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 512.

² *Jir Sénat*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 328.

tressen hotades; det kunde väntas, att dessa intressen med all kraft skulle söka göra sig gällande vid en parlamentarisk behandling av reformförslagen. "Varför icke erkänna, att varje sparsamhetsåtgärd hotar vissa intressen, personliga, korporativa och lokala intressen. Medan ännu blott vaga förslag till dylika åtgärder föreligga, äro dessa intressen verksamma; de söka influera på folkrepresentanterna och inskränka dem i deras handlingsfrihet samt göra sig gällande på bekostnad av det allmänna. På grund härav uppstå livliga, hetsiga och i följd härav oändligt långa debatter. När däremot ett beslut fattats, låt vara att det är provisoriskt och möjligt att återkalla, lugna sig småningom dessa intressen. De resignera och erkänna med större jämnmod det fait accompli, som skapats¹."

Den tillfälliga förändring i förhållandet mellan exekutivmakt och lagislatur, som sålunda enligt regeringens uppfattning vore nödvändig ur effektivitetssynpunkt, innebure, framhöll konseljpresidenten, intet avsteg från den parlamentariska principen. Det vore endast fråga om att giva regeringen rätt att såsom parlamentets "mandataire", såsom exekutor av folkets och representationens vilja, provisoriskt genomföra vissa åtgärder; befogenheten att träffa definitiva avgöranden skulle fortfarande ligga i parlamentets hand. "Det är endast fråga om att lagislaturen skall anförtro åt regeringen, som den kontrollerar och som den när som helst kan störta, rätten att taga initiativet till vissa reformer, som det sedan står parlamentet fritt att godkänna eller avslå²." Regeringen ville ej usurpera makten, endast tillfälligt och på ett begränsat område utöva den med parlamentets fullmakt och under dess uppsikt.

I sitt försvar för lagförslaget såsom väl förenligt med den parlamentariska principen sökte konseljpresidenten till sist visa, att beviljandet av särskilda fullmakter åt regeringen i själva verket innebure ett förstärkande av parlamentarismen och ett bevis på dess livsduglighet och anpassningsförmåga. Om förslaget fölle och därmed de åsyftade sparsamhetsåtgärderna omöjliggjordes, kunde det befaras, att den allmänna opinionens ovilja skulle vända sig mot själva den parlamentariska regimen och att denna skulle anklagas för reformarbetets misslyckande. Den av regeringen före-

¹ *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 511.

² *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 505.

slagna lagen "visar, långt ifrån att minska vårt styrelsesätts auktoritet, att detta styrelsesätt i allvarliga tider anpassar sig efter omständigheterna och att det tillåter regeringen och kamrarna att intimt samarbeta för republikens och fosterlandets väl"¹.

Samtidigt som konseljpresidenten starkt hävdade, att fullmaktslagen stode i den bästa överensstämmelse med den rådande parlamentarismen och att regeringens handlingssätt icke förestavades av någon önskan att i princip ändra förhållandet mellan exekutivmakt och representation, gjorde han emellertid åtskilliga uttalanden, vilka, ehuru visserligen mycket försiktigt hållna, dock i viss mån syntes peka i annan riktning. Sålunda citerade han i sitt första anförande, under den inledande debatten, Montesquieus ord om att intet styrelsesätt får drivas till sina yttersta gränser, och framhöll i anslutning härtill, att parlamentarismen icke borde givas ett sådant innehåll, att auktoritetskänslan förstördes och regeringens handlingskraft försvagades.² Även i senare anföranden fälldes vissa yttranden, ur vilka en principiell uppfattning om behovet av en förstärkning av regeringsmakten kan utläsas.

Ett säkerligen föga eftertraktat bistånd i debatten erhöll konseljpresidenten, under en motivering av helt annat innehåll än den av honom själv angivna, från vissa representanter för principiellt antirepublikanska grupper. Sålunda förklarade sig monarkisten Léon Daudet i egenskap av monarkist vara anhängare av lagstiftning genom dekret³, och bonapartisten Murat lyckönskade under vänsterpartiernas ironiska applåder konseljpresidenten till att ha anknutit till traditionerna från 1799 och 1852⁴. Självklart är att dessa utmanande yttranden, rörande vilkas egentliga syfte tvivel kan råda⁵, uteslutande hade till följd att regeringens position under debatten försvagades.

Den kritik, som av vänsteroppositionen ur politisk synpunkt riktades mot regeringsförslaget, gick dels ut på att påvisa dess

¹ *Sénat, Débats parl.*, sess. ord. 1924, sid. 328.

² *Chambre des députés, Débats parl.*, sess. ord. 1924, sid. 327.

³ *Chambre des députés, Débats parl.*, sess. ord. 1924, sid. 506.

⁴ *Chambre des députés, Débats parl.*, sess. ord. 1924, sid. 489.

⁵ Poincaré uttryckte omedelbart efter Murats tal sina tvivel om att detta verkligen avsåge att hjälpa regeringen; Paul-Boncour, som talade mot regeringen, yttrade, att Murat gav hans argumentation "det mest värdefulla understöd".

oförenlighet med den parlamentariska principen, dels på att försvara den "rena" parlamentarismen såsom den även under rådande utomordentliga förhållanden bästa styrelseformen. I det förra hänseendet framhöll vänsterns huvudtalare, särskilt socialradikalen Herriot¹ och socialisten Paul-Boncour², att fullmaktsförslaget ostridigt innebure, att vissa befogenheter, vilka eljest tillkomme parlamentet, överflyttades på regeringen. Förslagets genomförande innebure därför upprättandet av en slags regeringsdiktatur, även om denna diktatur vore av begränsad och provisorisk art, och ett första steg vore därmed taget i riktning mot en antidemokratisk och antiparlamentarisk omläggning av styrelsesättet. Det erkändes visserligen, att den sittande regeringen icke avsåge att bana vägen för en varaktig diktatur, men det kunde befaras, att en dylik utveckling i själva verket skulle bli följd. För vänstern blev därför striden om fullmaktslagen en strid om den parlamentariska republikens bestånd; under inga förhållanden kan, yttrade Herriot, en republikan giva sin röst åt regeringsförslaget, och Paul-Boncour slutade sitt anförande med att bönfälla alla republikaner att ej "underteckna detta den parlamentariska regimen konkursprotokoll".

Vissa omständigheter bidrogo att åt vänsterns kritik på denna punkt giva en utomordentligt förbittrad karaktär. Förslaget om lagstiftning genom regeringsdekret³ återkallade i minnet de napoleonska statskupperna, juli-ordonnanserna och det tredje kejsardömet införande; samma tankegång, som kom bonapartisten Murat att med glädje hälsa regeringsinitiativet, blev för ett stort antal entusiastiska republikaner ett motiv att med särskild häftighet bekämpa detsamma. "När jag här talar om lagstiftning genom dekret", yttrade Herriot, "ser jag vid horisonten senatsbeslutet av floréal år XII"....; "det är icke längre republiken, det är kejsardömet." Härtill kom, att man i regeringens förslag såg

¹ *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 338 ff. och 500 ff. Jfr sid. 349 (Lévy), 367 f. (Deyris), 430 (Klotz).

² *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 486 ff.

³ Man använde ofta under debatten beteckningen *décrets-lois* på de förordningar som enligt lagen skulle kunna utfärdas, detta med orätt, ty enligt allmänt språkbruk utgör *décret-loi* en förordning, som utan parlamentarisk fullmakt utfärdas på lagstiftningsområdet, alltså en rent revolutionär företeelse.

ett led i den mot parlamentarismen fientliga rörelse, som efter världskriget framträtt i skilda europeiska stater; särskilt tyckte man sig spåra påverkningar från de båda romanska grannländer, där kort förut den parlamentariska regimen upphävts och en utpräglad regeringsdiktatur införts. Gång på gång under debatten beskylldes Poincaré för "mussolinism" och fascism och man såg i fullmaktsförslaget ett bevis på samma tendens, som i Italien och Spanien hemfört segern. "Under andra omständigheter, före kriget, skulle detta (regeringsförslaget) kanske ej ha haft så betydelsefulla konsekvenser. Men nu anser jag, med hänsyn till atmosfären i Europa och den antiparlamentariska anda, som kommit till uttryck på så många håll, inom så många länder, att ni tillfogar den parlamentariska regimen ett mycket hårt slag — kanske icke direkt genom vid ni gör, utan genom den utomordentliga förövändning, som ni kommer att giva parlamentarismens fiender" (Paul-Boncour).

Den garanti för upprätthållandet av parlamentets ställning, som enligt konseljpresidentens åsikt låge i nödvändigheten av parlamentarisk ratifikation av de lagändrande regeringsbesluten, tillerkändes på vänsterhåll icke någon större betydelse¹. Det framhölls att om besluten en gång trätt i kraft, om de åsyftade sparsamhetsreformerna genomförts, det knappast bleve möjligt för parlamentet att fullt obundet begagna sin rätt att upphäva besluten; man kunde svårigen, utan att riskera desorganisation inom förvaltningen, under loppet av några få månader först verkställa och sedan annullera genomgripande förenklingsåtgärder. Genom att parlamentets ratifikationsrätt funnes, komme emellertid reformarbetet att lida av allmän osäkerhet och dess effektivitet bleve på grund härav tivelaktig. Det erinrades i detta sammanhang om att nyval av deputeradekammaren skulle hållas inom kort tid, under maj månad, och att ratifikationen av regeringsbesluten alltså skulle ske genom ett parlament av helt annan sammansättning än det vid fullmaktslagens genomförande sittande.

Det andra ledet i vänsterpartiernas argumentation, försvaret för den "rena" parlamentarismen, innefattade energiska försök att påvisa, att parlamentet ådagalagt sin förmåga, att, då så vore erfor-

¹ Jfr *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 502 (Gheussi); *Sénat*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 331 (Albert), 332 f. (de Monzie).

derligt, snabbt och effektivt genomföra behövliga reformer. Man åberopade en rad lagar, som ansågos visa parlamentets reformnit och sparsamhetsvilja, och erinrade särskilt om de fall, då den parlamentariska behandlingen medfört beskrningar av regeringens finansiella förslag. "Det vore att fullständigt underskatta all värdighet, all tradition hos parlamentarismen, om man trodde denna vara oförmögen att nu vidtaga de nödvändiga sparsamhetsåtgärderna" (Herriot). Härjämte betonades, att de genomgripande åtgärder, varom här vore fråga, icke kunde effektivt genomföras annat än i ständig kontakt med och med bistånd av den allmänna opinionen och att fördenskull parlamentets medverkan i själva verket vore oundgänglig. "Om ni votera igenom detta avsteg från våra principer", yttrade Herriot, "i hopp om att vinna sådana reella fördelar, varigenom den gjorda uppoffringen kompenseras, komma ni att bliva snabbt och kraftigt bedragna, ty en betydelsefull reform, sådan som ni vänta på, kan ej genomföras annat än under samarbete med hela den allmänna opinionen och med parlamentet, som representerar denna."

Det framhölls visserligen även från oppositionens sida, att vissa brister vidlåde det parlamentariska styrelsesättet sådant det för närvarande gestaltade sig. Det vore emellertid orimligt att för den skull inskränka den parlamentariska principens tillämpning; man kunde icke bevara denna princip genom att provisoriskt sätta den ur kraft. De förefintliga bristerna borde avhjälpas på annat sätt, genom vissa ändringar i parlamentets arbetssätt och främst genom skapandet av en kraftig och enhetlig majoritet och en på denna stödd regering.

Den andra huvudfråga, som regeringsförslaget aktualiserade, frågan om regeringsfullmaktens konstitutionella tillåtlighet, blev visserligen även ingående behandlad under debatten, men diskussionen på denna punkt innefattar i stort sett endast en upprepning av vissa synpunkter, som framförts i det vetenskapliga meningsutbytet rörande den större frågan om förordningsrättens juridiska karaktär. Då vi i det följande närmare skola ingå på detta meningsutbyte, skola här endast huvudpunkterna i den parlamentariska debatten återgivas.

I oppositionens kritik av regeringsförslaget ur statsrättslig synpunkt framhölls, att enligt författningen parlamentet vore inne-

havare av den lagstiftande makten, att ett statsorgan icke ägde rätt att överlåta sin konstitutionella befogenhet åt ett annat organ och att följaktligen förslaget, som ostridigt tillerkände regeringen rätt att ändra av parlamentet beslutade lagar, innebure en mot författningen stridande delegation av lagstiftningsmakten i viss omfattning. "Lagstiftningsmakten är icke en rätt, som vi kunna förfoga över, den är en funktion, som anförtrotts oss under de former och med de begränsningar, som författningen stadgar, och ni kunna icke ändra detta förhållande utan att ändra själva författningen", yttrade en talare¹. Enligt lagförslaget skulle visserligen regeringsförordningarna vara underkastade parlamentets ratifikation, men denna omständighet vore i detta sammanhang utan betydelse, ty förordningarna skulle träda i kraft, innan de förelades parlamentet, och komme alltså under alla förhållanden att under viss tid träda i stället för de egentliga lagarna.

Det erkändes visserligen från oppositionens sida, att regeringen redan tidigare ägt viktiga befogenheter i fråga om lagstiftningen, men det betonades, att dessa varit av en helt annat art. Sålunda kunde man på intet sätt jämföra de förordningar, som lagen avsåge att auktorisera, med den vanliga förordningsrätten, vilken endast innebure en rätt att inom vissa bestämda gränser komplettera parlamentets lagbeslut. Icke heller kunde de tidigare lagar, genom vilka regeringen erhållit särskilda befogenheter, åberopas såsom prejudikat; i dessa fall hade det alltid varit fråga om en till syfte och tid långt mera begränsad kompetensutvidgning än den nu föreslagna. Dessa lagar hade därjämte beslutats under exceptionella förhållanden, då det stundom varit nödvändigt att bortse från rent konstitutionella betänkligheter.

I sitt försvar mot oppositionens kritik medgav konseljpresidenten, att lagförslaget avsåge en delegation av vissa legislativa befogenheter till regeringen². Detta innebure emellertid intet nytt utan stode i full överensstämmelse med författningen, sådan den redan tillämpades i praxis. Regeringens befogenhet att på uppdrag av parlamentet komplettera lagarna genom *règlements d'admini-*

¹ *Chambre des députés*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 487 (Paul-Boncour), jfr sid. 478 ff. (Lafont) samt *Sénat*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 277 (Berenger), 314 ff. (Renoult).

² Jfr särskilt *Sénat*, Débats parl., sess. ord. 1924, sid. 323 ff.

stration publique byggde i själva verket, såsom också conseil d'état i flera utslag framhållit, på en rätt för parlamentet att inom vissa gränser delegera lagstiftningsmakten. I dylika fall vore visserligen förordningsrätten inskränkt inom en jämförelsevis begränsad ram, men å andra sidan funnes i fråga om dylika förordningar intet villkor om parlamentarisk ratifikation. Under senare tid hade parlamentets sedan länge erkända rätt till delegation av lagstiftningsmakten i vissa fall begagnats i sådan utsträckning, att regeringen erhållit befogenhet att bortse från av parlamentet beslutade lagar, och det vore i det föreliggande fallet endast fråga om att inom ett klart fixerat område fortsätta den praxis, som sålunda påbörjats. Något konstitutionellt hinder härför kunde så mycket mindre möta, som regeringsförordningarna icke skulle erhålla definitiv giltighet utan vara bundna vid ett resolutivt villkor.

* * *

Frågan om förordningsrättens innebörd och begränsning utgör en gammal tvistefråga inom fransk rättsvetenskap. Det har gällt att med utgångspunkt från författningens bestämmelser om parlamentets lagstiftningsmakt och presidentens förordningsrätt samt under hänsynstagande till den praxis, som utvecklats, utarbeta en enhetlig formel för förhållandet mellan statsmakterna på det legislativa området. Praktiska spörsmål av stor betydelse ha utgjort naturliga koncentrationspunkter för meningsutbytet. Dels har det varit av vikt att uppdraga generella gränser för förordningsrätten, en fråga, som genom den lagstiftning, för vilken vi här redogjort, fått särskild aktualitet. Dels har uppmärksamheten varit riktad på frågan om lagars, respektive förordningars behandling ur administrativ rättskipningssynpunkt; denna fråga har tidigare stått i centrum av diskussionen. Vid en undersökning av de olika uppfattningarna om förordningsrätten bör det därför ihågkommas, att teorierna stundom främst avsett att lösa en praktisk stridsfråga och att härvid under diskussionens tidigare stadier andra frågor än den ur vår synpunkt intressanta stått i förgrunden.

Den ståndpunkt, som Poincaré företrädde i debatten om 1924

års fullmaktslag, anknyter till en uppfattning om förordningsrättens natur, som nu torde vara nära nog allmänt öfvergiven inom doktrinen, men som för några decennier sedan var absolut förhärskande. Denna uppfattning skiljer strängt, vad angår befogenheten att komplettera lagar genom förordningar, mellan vanliga förordningar och *règlemens d'administration publique*. Endast i fråga om vanliga förordningar anser man, att presidentens befogenhet är direkt grundad på författningens bestämmelser, nämligen på det förut citerade stadgandet om öfvervakandet av lagarnas verkställighet i art. 3 av lagen den 25 februari 1875. Vad åter beträffar *règlemens d'administration publique*, då parlamentet genom bestämmelse i en lag uppdrager åt presidenten att utfärda kompletterande förordningar, gör man gällande, att förordningsrätten är grundad på vederbörande lag, alltså på en av parlamentet given fullmakt, icke på något författningsstadgande. Parlamentet, som enligt art. 1 i den nyss nämnda författningsslagen är innehavare av den lagstiftande makten, har i detta fall beslutat att överlåta reglerandet av vissa inom dess kompetens fallande frågor till statschefen, som alltså härigenom erhåller en större befogenhet än den i författningen fixerade. Enligt denna teori bygger sålunda varje *règlement d'administration publique* på en *délegation* av en viss legislativ befogenhet från parlamentets sida; "den legislativa delegation, som ger anledning till ett *règlement d'administration publique* har alltid karaktären av en av lagstiftaren given fullmakt, som åt fullmäktigen överlåter en del av den lagstiftande makten"¹. Förordningar av denna art äro, framhåller man, av "quasi-legislativ" natur².

¹ *Laferrière*, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, sid. 11, jfr 434. Jfr även *Raiga*, *Le pouvoir réglementaire du président de la république*, sid. 125—186; *Valegeas*, *Du pouvoir réglementaire en droit français*, sid. 29 ff.; *Duez*, *De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit*, sid. 37 ff. samt här citerad litteratur. *Gasquet*, *La nature juridique du règlement d'administration publique*, lämnar en ingående historisk redogörelse för de olika teorierna.

² En författare definierar *règlemens d'administration publique* på följande sätt: "Le règlement d'administration est un acte législatif complémentaire dont la rédaction a été déléguée au Chef de l'état par une disposition expresse ou spéciale de la loi... une loi que le pouvoir exécutif est chargé de faire". Jfr citatet hos *Raiga*, *Le pouvoir réglementaire*, sid. 129.

Denna uppfattning av *règlements d'administration publique*, som tar sikte på det för dessa förordningar utmärkande formella kriteriet — deras tillkomst i anslutning till en i vederbörande lag införd specialbestämmelse — har, anser man, ett stöd i förhållandet, att förordningar av denna art av gammalt äro bundna vid strängare villkor än *règlements ordinaires*, i det att *conseil d'état* skall höras före förordningsbeslutet¹. Härigenom klargöres, att rätten att utfärda *règlements d'administration publique* icke faller inom presidentens normala kompetensområde utan är att anse såsom en i vissa speciella fall given och därför av särskilda restriktioner kringgärdad befogenhet.

Det praktiska syfte, som låg bakom den refererade teorien, var främst önskan att begränsa *conseil d'état*'s rätt att pröva och, vid "*excès de pouvoir*", annullera förordningar. En konsekvens av delegationsteorien ansågs nämligen i allmänhet vara, att *règlements d'administration publique*, i motsats till andra förordningar², icke vore underställda administrativ rättsprövning ur synpunkten av om presidenten överskridit sin befogenhet; då statschefen handlade på grund av delegation från parlamentets sida, såsom innehavare genom fullmakt av en legaslativ befogenhet, måste hans beslut tillerkännas samma karaktär som lagbeslut och kunde alltså ej, lika litet som av parlamentet beslutade lagar, annulleras av *conseil d'état*. Denna uppfattning hyllades också av *conseil d'état* ända fram till 1907 års bekanta utslag i annan riktning³.

Delegationsteorien hade emellertid även en annan betydelsefull praktisk konsekvens, som säkerligen ej var direkt åsyftad och som,

¹ Det kan i detta sammanhang erinras om att 1848 års författning innehöll en bestämmelse, enligt vilken *conseil d'état* skulle kunna utfärda förordningar "*à l'égard desquels l'assemblée nationale lui aura donné une délégation speciale*"; denna bestämmelse återopas stundom för den här refererade uppfattningen.

² Beträffande vanliga förordningar har *conseil d'état*'s prövnings- och annulleringsrätt efter 1845 småningom utvecklats och har under den tredje republikens tid varit oinskränkt. Beträffande *règlements d'administration publique* har *conseil d'état* redan före 1907 års utslag anställt prövning i vissa fall, men ej ansett sig berättigad till annullering.

³ Däremot ansågs det, egendomligt nog, redan tidigare möjligt för domstolarna att åsidosätta *règlements d'administration publique* såsom olagliga; inkonsekvensen häri framhålles starkt av *Berthélemy*, *Le pouvoir réglementaire du président de la république*, sid. 303 ff.

på grund av frågans ringa aktualitet, icke sällan förbisågs. Om man utgick från, att réglements d'administration publique grundades på en delegation av lagstiftningsmakten, och erkände en dylik delegations konstitutionella tillåtlighet, blev i själva verket följden, att man måste anse parlamentet äga rätt icke blott att uppdraga åt presidenten att i detaljer komplettera en lag utan även att åt denne överlåta rätten att fatta generella lagbeslut — om också i form av förordningar. Parlamentets lagstiftningsrätt skulle sålunda kunna användas till att giva statschefen fria händer i fråga om tillskapande av generella rättsregler på olika områden och gränsen mellan legislaturens och exekutivmaktens befogenheter vore i realiteten uppriven.

Denna konsekvens av delegationsteorien var, såsom nämnt, föga aktuell på den tid, då teorien utformades och utvecklades. Så när som på ytterst få och föga betydande undantag¹ innefattande de i anslutning till en viss lag utfärdade réglements d'administration publique intet annat än kompletterande föreskrifter, vilka lika väl kunnat beslutas av presidenten utan särskild hemställan från parlamentets sida; skillnaden mellan dylika förordningar och andra tillämpningsförordningar var alltså i realiteten ytterst ringa. Vissa av delegationsteoriens målsmän ha emellertid berört denna sida av frågan. Sålunda karaktäriserar en författare på följande sätt skillnaden mellan réglements ordinaires och réglements d'administration publique: "Då republikens president utfärdar förordningar utan särskild delegation, i kraft av den befogenhet, som författningen giver honom, handlar han i syfte att 'säkra lagarnas verkställighet', han kan då icke inkräkta på lagstiftningsområdet, icke förordna annat än verkställighetsåtgärder. I fråga om ett réglement d'administration publique kan däremot den åt statschefen av lagstiftaren givna delegationen vara mer eller mindre vidsträckt; den kan innebära överlåtande åt exekutivmakten av rätten att besluta verkliga lagstiftningsåtgärder, d. v. s. åtgärder, som, i frånvaro av delegation, måste ha fallit inom den lagstiftande maktens kompetensområde. Ehuru delegationen ofta ej är så vidsträckt och i många fall

¹ Det finnes ej anledning att här ingå på dessa; de äro i regel av så tvivelaktig karaktär, att delegationsteoriens anhängare hålla före, att de måste anses ha byggt på en delegation, under det att teoriens motståndare förklara, att de äro att betrakta såsom vanliga kompletteringsföreskrifter.

gäller detaljfrågor, som exekutivmakten skulle hava kunnat och bort reglera utan uttrycklig lagbestämmelse, är det icke desto mindre sant, att ur rättslig synpunkt statschefens befogenheter, då han beslutar ett *réglement d'administration publique*, icke äro begränsade annat än av den delegation, som han mottagit¹. I detta yttrande drages med obestridlig följdriktighet konsekvensen av delegationsteorien.

År 1907 frångick *conseil d'état*, såsom förut nämnts, den praxis, som tidigare undantagslöst följts, i det att ett *réglement d'administration publique* annullerades. Även dylika förordningar förklarades härmed, i direkt strid mot utslag av år 1872 och 1892, vara underkastade administrativ rättsprövning, detta dock endast vad beträffar frågan om den i lagen fixerade normen för förordningsrätten överträtts, icke ur synpunkten av om förordningen överhuvud innebär ett överskridande av statschefens konstitutionella befogenhet. Det är emellertid att märka, att 1907 års utslag, som varit vägledande för senare praxis, icke innebär ett frångående av delegationsteorien, utan endast en modifiering av densamma i dess här refererade ursprungliga form; med full rätt kunde därför Poincaré åberopa *conseil d'état* för sin uppfattning. I utslaget framhålles nämligen, att *réglements d'administration publique* grunda sig på delegation från parlamentets sida men att trots detta *conseil d'état* äger prövningsrätt beträffande delegationens räckvidd, enär statschefen, som utfärdar förordningarna, är ett administrativt, icke ett legislativt organ². Denna uppfattning anknyter till ett några år tidigare utkommet arbete om förordningsrätten, vari delegations-teorien försvaras, samtidigt som dess tidigare allmänt erkända konsekvenser i fråga om den administrativa prövningen avvisas³.

Redan före 1907 års utslag hade delegationsteorien av flera författare utsatts för skarp kritik. Den förste angriparen är Esmein, i en uppsats av år 1894 "om delegation av lagstiftningsmakten"⁴.

¹ *Dejamme*, Du pouvoir réglementaire, sid. 266 f.

² Jfr utslagets ordalydelse och kommentarerna till detsamma hos *Jéze*, Notes de jurisprudence, sid. 38 ff.

³ *Moreau*, Le réglement administratif. Jfr särskilt sid. 183 f. Jfr *Jéze*, Notes etc. sid. 46.

⁴ De la délégation du pouvoir législatif, sid. 200—224.

Av intresse är, att Esmein's undersökning utgår från ett av den italienska regeringen framlagt lagförslag av i väsentliga punkter samma innehåll som den franska fullmaktslagen av år 1924, och att hans kritik av delegationsteorien tydligen närmast är orsakad av och främst tar sikte på de egendomliga konsekvenser i fråga om möjligheten att utsträcka förordningsrätten, som teorien oavvisligen leder till. Efter Esmein ha en rad av Frankrikes mest betydande vetenskapsmän på detta område givit uttryck åt i stort sett samma uppfattning¹; numera synes, såsom nämnt, delegationsteorien knappast kunna hämta något stöd ur den juridiska doktrinen.

Kritiken av delegationsteorien, vars argument utgjorde oppositionens vapen vid 1916 och 1924 års debatter, utgår från bestridande av den förutsättning, på vilken teorien bygger, nämligen rätt för ett statsorgan att överlåta utövandet av sin konstitutionella kompetens åt ett annat statsorgan. Det är ett juridiskt axiom, framhåller man, att en av författningen reglerad befogenhet icke kan överlåtas: "delegata potestas non delegatur". "Det synes uppenbart", skriver Esmein², "att i varje stat, vars författning, tillkommen i folksuveränitetens namn, inrättar en eller flera lagstiftande församlingar med bestämda befogenheter, dessa församlingar icke någonsin, varken partiellt eller provisoriskt, kunna delegera utövandet av den lagstiftande makten åt det exekutiva statsorganet, lika litet som de kunna delegera andra konstitutionella befogenheter . . . De skilda befogenheter, som bestämmas, grunda icke sin tillvaro och sina egenskaper annat än på författningen själv. De existera endast i kraft av denna författning, i den omfattning och under de villkor, som den bestämt. Innehavaren av någon av dessa befogenheter har icke rätt att förfoga över densamma, endast att utöva den." En förändring i fråga om utövandet av den lagstiftande makten kan därför blott ske genom en revision av författningen,

¹ Jfr särskilt *Berthélemy*, Le pouvoir réglementaire du président de la république (såsom förf. framhåller, sid. 14 not 2, ett motstycke på det förvaltningsrättsliga området till Esmein's statsrättsliga undersökning); *Berthélemy*, Droit administratif, sid. 98; *Jéze*, La réglementation administrative; *Barthélemy*, Le gouvernement législateur; *Hauriou*, Précis de droit administratif et de droit public, sid. 61, 100; *Duguit*, Droit constitutionnel, IV, sid. 706 ff.; *Lebon*, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, sid. 55 f.

² De la délégation du pouvoir législatif, sid. 203.

under de särskilda former, som härför föreskrivas, icke genom bestämmelse i en vanlig lag.

Då man mot denna uppfattning gör gällande, att den icke stöder sig på någon författningsbestämmelse och att intet därför hindrar utvecklingen av en praxis vid sidan av författningen¹, svaras det, att principen om omöjligheten att delegera en offentlig rättslig befogenhet är en "idée de bon sens". Vart skulle det leda, om valmannen finge delegera sin rösträtt, ministern sin rätt att fälla avgöranden, statschefen och legislaturen sina befogenheter²?

Den refererade kritiken av delegationstorién synes i själva verket i huvudsak oemotsäglich. Om satsen "delegata potestas non delegatur" icke upprätthölles, skulle följden bli fullständig anarki på det konstitutionella området, och det vore meningslöst att skapa författningsrättsliga normer. Att den franska rättsvetenskapen så ingående diskuterat denna fråga, beror givetvis på de speciella förhållanden, för vilka vi redogjort. Sedan en gång delegationsteoriens ohållbarhet uppvisats, har den emellertid inom doktrinen tämligen hastigt blivit nära nog allmänt övergiven.

När det gällt att utforma en positiv teori rörande förordningsrätten, ha däremot starkt skilda uppfattningar gjorts gällande bland delegationsteoriens kritiker. På en punkt är man visserligen ense: i bestämd motsats mot delegationsteorién likställer man *réglements ordinaires* och *réglements d'administration publique*: rättsgrunden till båda dessa slag av förordningar, är, anser man, att söka i författningen, i stadgandet, att presidenten "assure l'exécution des lois". Även i fråga om *réglements d'administration publique*, skriver Esmein³, är det alltid av den i författningen stadgade förordningsrätten, som presidenten begagnar sig; "skillnaden är blott, att han i detta fall använder den på inbjudan av, eller, om man så vill, på uppmaning av den lagstiftande makten. Vad angår den regel, som i detta fall gör det nödvändigt att inhämta conseil d'état's yttrande rörande förordningsförslaget, har denna ursprungligen icke varit uttryckligen fixerad i villkoren för den påstådda delegationen; det är en praxis, som från början helt naturligt uppkommit

¹ Moreau, Le réglement administratif, sid. 186 f., Droit constitutionnel, sid. 361 ff.

² Jfr Barthélemy, Le gouvernement législatif, sid. 12 f.

³ Droit constitutionnel, sid. 81 f.

i anslutning till den roll, som conseil d'état spelade under konsulatet och det första kejsardömet". Än bestämdare uttalar sig Duguit¹: "Vare sig parlamentet i en lag infört eller icke infört en bestämmelse, i vilken regeringen inbjudes att utfärda ett réglement d'administration publique, kan regeringen, i kraft av sin konstitutionella befogenhet, utfärda en kompletterande förordning; det är onödigt, att parlamentet ger regeringen en befogenhet, som den redan har och den i lagen innefattade inbjudan kan icke giva eller fråntaga regeringen den förordningsrätt, som den enligt författningen äger, eller på minsta sätt modifiera densamma." De båda slagen av kompletterande förordningar äro alltså i princip av samma natur, de emanera båda ur presidentens i författningen stadgade förordningsrätt och äro omgivna av samma begränsningar. Skillnaden är i realiteten endast, att conseil d'état enligt praxis måste höras i fråga om réglemens d'administration publique². Den praktiska konsekvens, som denna uppfattning leder till i fråga om möjligheten av administrativ rättsprövning, är given. Om réglemens d'administration publique äro av samma natur som réglemens ordinaires, måste de lika väl och i samma omfattning som dessa kunna prövas av conseil d'état; detta framhålles också med skärpa av teoriens anhängare. I själva verket bör prövningen, i motsats mot vad 1907 års och senare utslag giva vid handen, ske fullständigt oberoende av det specialstadgande i vederbörande lag, vari presidenten uppmanas att utfärda kompletterande bestämmelser³. Prövningen bör,

¹ Droit constitutionnel, IV, sid. 707.

² Därjämte har man gjort gällande, att i fråga om réglemens d'administration publique vederbörande lag ej bör träda i kraft förrän i samband med förordningens utfärdande; jfr *Duguit*, Droit constitutionnel, IV, sid. 709.

³ Denna sista konsekvens uttalas egendomligt nog icke klart av Duguit och Esmein, som ur denna synpunkt helt ansluta sig till 1907 års utslag; redan åtskilligt tidigare har emellertid den principiella motsättningen mellan Moreau's teori, på vilket utslaget byggde, och de av de nämnda författarna förfäktade åsikterna betonats av *Jéze*, Le réglement administratif, sid. 13. I själva verket leder en konsekvent tillämpning av den angivna ståndpunkten än längre: även lagar måste kunna göras till föremål för judiciell prövning. Ty det är uppenbart inkonsekvent att medgiva judiciell annullering av en förordning, som utfärdats i överensstämmelse med en viss lag, utan att medgiva annullering av själva lagen. Denna slutsats står också i full överensstämmelse med de citerade författarnas uppfattning rörande domstolarnas plikt att pröva lagars grundlagsenlighet. — Att conseil d'état fasthåller vid delegationsteorien är utan tvivel

med andra ord, icke gälla frågan, om den i *lagen* bestämda ramen för utfärdande av förordningar överskridits — denna fråga blir tydligen enligt denna uppfattning utan intresse — utan tvärtom taga sikte på spörsmålet, om förordningen med hänsyn till *författningen* innebär "excès de pouvoir".

I andra avseenden komma däremot bestämda motsättningar till synes bland delegationsteoriens motståndare. Alldeles särskilt är detta fallet, då det gäller att lösa frågan om gränsen mellan lag och förordning och att med utgångspunkt härifrån bedöma på konstitutionella fullmakter byggda förordningar av den art, varom här är fråga, och som icke, åtminstone ej i vanlig mening, kunna rubriceras vare sig som *réglements ordinaires* eller som *réglements d'administration publique*. På denna punkt ha särskilt två på olika premisser grundade och i sina praktiska resultat divergerande meningsriktningar framträtt.

Av särskilt intresse är Esmein's uppfattning, då denna synnerligen flitigt åberopades och refererades i de parlamentariska debatterna i frågan; det är emellertid att märka, att Esmein's framställning härleder sig från tiden före kriget, innan hithörande frågor fått verklig aktualitet. Esmein utgår från, att förordningsrätten uteslutande är grundad på författningens bestämmelse om presidentens plikt att säkra lagarnas verkställighet; utanför denna bestämmelse, som omfattar såväl *réglements ordinaires* som *réglements d'administration publique*, finnes överhuvudtaget ingen förordningsrätt. Författningen anger alltså en gräns mellan lag och förordning, en gräns, som av Esmein närmare definieras på följande sätt¹: "En förordning, som utfärdas för att säkra en lags verkställighet är fullständigt underordnad lagen. Den kan ej annat än i detalj utveckla och komplettera de regler, som lagen har uppställt; den kan icke ändra lagen eller innehålla densamma motsägande bestämmelser; den bör respektera lagen till anda och bokstav." Att denna Esmein's definition av förordningen icke innehåller en in concreto klar gränsbestämning, är tydligt, och har ofta av kritiker framhållits; orden "regel", "detalj", "komplettera" o. s. v. kunna givetvis bliva föremål för skilda tolkningar och det kan därför i praktiken bli svårt

främst motiverat av fruktan för denna beydelsefulla konsekvens av den motsatta ståndpunkten.

¹ Droit constitutionnel, sid. 75.

att avgöra, om en viss förordning enligt definitionen är grundlagsenlig eller ej. Så till vida synes emellertid definitionen fullt bestämd, som den, efter vad vi strax närmare skola utveckla, utesluter möjligheten av konstitutionella fullmaktslagar av den art, som vi här behandlat, framför allt sådana, enligt vilka av parlamentet antagna lagar kunna ändras eller upphävas genom beslut i förordningsväg. Detta antydes också i vissa uttalanden, som Esmein gör i sin kritik av delegationsteorien; bl. a. betonar han, att en lag, varigenom statschefen befullmäktigas att besluta på ett område, som ligger utanför hans normala befogenhet, innebär en författningsstridig delegation av lagstiftningsmakten¹.

I den sista upplagan av Esmein's arbete, utkommen 1921, har utgivaren, Nézard, infört en särskild framställning av förordningsrättens utveckling under och efter kriget². I denna framställning, som dock, efter allt att döma, är avsedd att innefatta en tillämpning av de av Esmein uttalade principerna, göras en rad uttalanden, som knappast kunna anses överensstämma med Esmein's uppfattning. Sålunda gör författaren gällande, att intet hinder finnes för "en begränsad utsträckning av presidentens förordningsrätt på legislativ väg", och att alltså "en speciallag, som ger presidenten rätt att besluta bestämmelser inom ett bestämt område", är grundlagsenlig; en dylik lag "giver icke en ny befogenhet åt förordningsrättens innehavare, den endast överlämnar ett nytt område åt denne". Nézard kommer därför till den slutsatsen, att 1914 och 1918 års mera begränsade fullmaktslagar äro grundlagsenliga, eftersom de äro begränsade till tid och objekt samt därjämte underkastade parlamentarisk kontroll. Däremot hävdar han, att 1916 års förslag var inkonstitutionellt; detsamma vore nämligen icke begränsat varken till tiden eller till ett bestämt lagstiftningsområde.

Det torde framgå av det sagda, att Nézard's uttalanden icke låta sig förenas med de av Esmein angivna utgångspunkterna och, fränsett detta, svårigen kunna anses hållbara, om man i författningens uttryckliga bestämmelser ser den enda grunden för förordningsrätten. Då det t. ex. i 1914 års lagar bestämmes, att statschefen skall ha rätt att genom förordningar reglera vissa rättsområden, är det tydligt, att de på grundval av dessa lagar utfärdade

¹ Droit constitutionnel, sid. 85.

² Droit constitutionnel, sid. 102 ff.

förordningarna icke kunna sägas "i detalj utveckla och komplettera" de i lag angivna reglerna; i lagarna återfinnas inga regler, icke ens allmänna direktiv, de innehålla i själva verket intet annat än en fullmakt åt presidenten att fastställa regler inom ett visst område. För att Nézard's ståndpunkt skall kunna accepteras måste man utgå från, att den i vederbörande lag stadgade fullmakten åt presidenten skall anses innefatta en allmän rättsregel och att presidentens förordningsbeslut äro till för att "utveckla och komplettera" denna regel; detta synes emellertid vara en ren sofism, då lagen i detta fall icke innebär ett direktiv för presidentens handlande utan uteslutande en fullmakt att handla, oberoende av parlamentet¹.

Härtill kommer, att, såsom förut framhållits, 1914 års lagar och likaså 1918 års lag innefattade en visserligen icke uttryckligt angiven rätt för presidenten att utfärda förordningar i strid mot av parlamentet tidigare beslutad lagstiftning och att denna rätt ej kan anses överensstämma med en på författningens uttryckliga stadganden grundad uppfattning om förhållandet mellan lag och förordning. Ty då författningen stadgar, att den lagstiftande makten utövas av parlamentet, att endast detta kan besluta lagar, är konsekvensen härav, att även för ändring i eller upphävande av en lag parlamentets beslut är erforderligt. En lag, som ger presidenten rätt att genom förordning ändra eller upphäva befintliga lagar, är alltså, om man utgår från författningen, inkonstitutionell; huruvida en dylik förordning, för att bli definitivt gällande, fordrar parlamentarisk bekräftelse är härvid utan betydelse, såvida förordningen redan vid utfärdandet sätter vederbörande lagbestämmelser ur kraft.

Det kan slutligen anmärkas, att den distinktion, som Nézard gör mellan å ena sidan 1914 och 1918 års lagar, å den andra 1916 års lagförslag, synes föga motiverad även från författarens egna utgångspunkter. Då de förstnämnda lagarna sägas vara konstitutionella, därför att de äro begränsade till tid och objekt, kunna samma skäl med fog anföras till stöd för 1916 års förslag; även den i detta förslag innefattade fullmakten var, ehuru synnerligen vidsträckt, av i formell mening begränsad natur. Den skillnad, som här göres, synes vara tämligen godtycklig, allra helst som den icke

¹ Denna kritik är jämväl tillämplig på framställningen hos *Carré de Malberg*, *Théorie generale de l'État*, I, särskilt sid. 602 ff.

grundas på den omständigheten, att 1916 års förslag, i motsats mot övriga berörda lagar, uttryckligen stadgade rätt att sätta lagar ur kraft i förordningsväg.

Esmein's uppfattning av förordningsrätten delas i allt väsentligt av flera andra författare, så av Berthélemy¹ och Barthélemy². Även enligt deras mening är förordningsrättens grund uteslutande att söka i författningsstadgandet, att presidenten skall säkra lagarnas verkställighet; presidentens befogenhet är inskränkt till "att bestämma detaljerna på grundval av en av lagen uppställd princip". Någon fullständig utveckling av dessa grundsatser med avseende på grundlagsenligheten av konstitutionella fullmaktslagar föreligger likväl icke från de nämnda författarnas sida. Barthélemy har emellertid underkastat 1916 års lagförslag en ingående prövning och härvid gjort gällande, att förslaget var inkonstitutionellt, detta framför allt på den grund, att detsamma innefattade rätt för regeringen att ändra eller upphäva av parlamentet beslutade lagar³. I konsekvens härmed borde tydligen även de övriga under kriget antagna fullmaktslagar, varigenom samma rätt, ehuru utan uttryckligt stadgande och inom ett mera begränsat område, meddelades regeringen, jämväl anses strida mot författningens bestämmelser; på denna fråga har Barthélemy icke närmare ingått⁴.

En från de nu nämnda författarnas teorier klart skild uppfattning av förordningsrätten finna vi hos Duguit. Beträffande *règlements ordinaires* och *règlements d'administration publique* står visserligen Duguit, såsom redan nämnts, på samma ståndpunkt som Esmein: rättsgrunden till dessa båda slag av förordningar är uteslutande att söka i art. 3 av författningslagen den 25 februari 1875. Men därjämte erkänner Duguit även ett tredje slag av rättsförordningar: förordningar, som icke äro grundade i någon uttrycklig författningsbestämmelse, utan som utfärdats "i kraft av en speciell befogenhet, som uttryckligen meddelats regeringen av den lagstif-

¹ *Le pouvoir réglementaire du président de la république*, sid. 335.

² *Le gouvernement législateur*, sid. 14. *Hauriou* har på denna punkt vid olika tider företrätt olika åsikter och uttrycker sig i sitt sista arbete i fransk statsrätt oklart; jfr *Droit constitutionnel*, sid. 500.

³ *Le gouvernement législateur*, sid. 15.

⁴ Jfr uppsatsen *Le droit public en temps de guerre*, sid. 153 f.

tande makten"¹. Duguít ställer sig alltså i princip på den ståndpunkten, att även förordningar, vilkas rättsgrund endast är att söka i en av parlamentet antagen lag, kunna vara juridiskt möjliga. Skillnaden mellan dylika förordningar och *règlements d'administration publique* karaktäriseras på följande klarläggande sätt²: "I det ena fallet utfärdar presidenten, på inbjudan av parlamentet, en förordning inom av lagen reglerade områden och förordningen kompletterar alltså lagens föreskrifter; förordningen innebär i viss mening ett fullständigande av lagen. Detta är fallet i fråga om ett *règlements d'administration publique* . . . I det nu diskuterade fallet erhåller regeringen däremot genom en lag i formell mening befogenhet att utfärda förordningar på områden, som ligga utanför denna lag; en förordning, som utfärdas i kraft av denna befogenhet innebär icke ett fullständigande av lagen; man kan icke säga om densamma, att den är gjord för att komplettera lagen . . . för att säkra tillämpningen av densamma, och det kan alltså icke på något sätt förebäras, att den är en verkställighetshandling och att den har förbindande verkan i kraft av artikel 3 i författningsslagen den 25 februari 1875 . . ." Det är i fråga om detta slag av förordningar icke författningen, utan vederbörande lag, som ger regeringen rätt att handla.

Huru kan Duguít, ehuru bestämd motståndare till delegations-teorien, erkänna den konstitutionella möjligheten av förordningar, som äro grundade på en av parlamentet i lag given fullmakt och som han själv, med en egendomlig formell inkonsekvens, i rubriken på ett kapitel i sitt arbete kallar "*règlements faits sur une délé-gation législative*"?

Duguít utgår i sitt resonemang från det obestriddiga förhållandet, att författningen icke materiellt bestämmer legislaturens kompetensområde³. I författningen stadgas endast, att parlamentet utövar den lagstiftande makten, dennas omfång ur saklig synpunkt bestämmas ej. Det kan visserligen diskuteras, om ej vissa slag av bestämmelser under alla förhållanden böra beslutas av parlamentet; så t. ex. måste, såvida 1789 års rättighetsförklaring tillerkännes

¹ *Droit constitutionnel*, IV, sid. 747.

² *Droit constitutionnel*, IV, sid. 748.

³ *Droit constitutionnel*, IV, sid. 756 f.; på denna punkt har Duguít understötts av *Jéze*, *Notes etc.* sid. 50.

gällande kraft, bestämmelser om straff, upptagande av skatter m. m. anses vara en exklusivt legislativ angelägenhet. Men en generell materiell bestämning av det legislativa området finnes ej. Härur drar Duguit den slutsatsen, att legislaturen själv i princip äger bestämma, om ett visst rättsområde skall regleras genom lag, d. v. s. av legislaturen själv, eller genom förordning, d. v. s. av statschefen. En lag, varigenom presidenten får befogenhet att självständigt fatta beslut inom ett visst rättsområde, innebär därför icke i och för sig en delegation av lagstiftningsmakten, utan endast en *kompetensbestämning*.

Mot denna Duguit's teori, som ur vissa synpunkter utgör en kompromiss mellan delegationsteorien och den på uttryckliga författningsbestämmelser byggda uppfattningen om förordningsrätten, har det ofta anmärkts, att den utan skäl förutsätter en slags latent, i författningen icke reglerad förordningsrätt hos presidenten, vilken genom ett beslut från legislatures sida skulle träda i tillämpning, och att den svårligen låter sig förena med de uttryckliga författningsbestämmelser, som finnas. Vi skola icke närmare ingå härpå utan endast beröra ett par i detta sammanhang särskilt viktiga punkter i Duguit's framställning.

Duguit's sats om tillåtligheten av särskilda fullmaktslagar gäller tydligen generellt endast för rättsområden, som icke falla under parlamentets exklusiva kompetens; detta är den väsentliga skillnaden ur praktisk synpunkt mellan Duguit's teori och delegationsteorien. Frågan blir då, vilken ställning av parlamentet beslutade lagar intaga i detta hänseende. På denna punkt framhåller Duguit¹, att det juridiskt måste anses obestriddigt, att en lag, som

¹ Droit constitutionnel, IV, sid. 759 ff.; Duguit skriver bl. a.: "La question reste... de savoir si le parlement peut constitutionnellement donner compétence au gouvernement de faire des réglemens modifiant ou abrogeant des lois formelles. Il semble bien que théoretiquement il faut répondre négativement, et pour cette raison bien simple qu'aux termes de l'article 1:er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, c'est le vote de chambre des députés et du sénat qui donne à une décision le caractère de loi formelle, qu'il est incontestable qu'une loi formelle ne peut être modifiée ou abrogée constitutionnellement que par une autre loi formelle; que le parlement seul pouvant faire une loi formelle peut seul constitutionnellement la modifier ou l'abroger, et que le constitution lui interdit d'attribuer ce pouvoir à un autre organe, par exemple au gouvernement. La constitution lui donne expressément et exclusivement compétence

beslutats av parlamentet, endast av detta kan ändras eller upphävas; det kan under inga förhållanden teoretiskt försvaras, att man genom en särskild fullmaktslag tillerkänner regeringen rätt att i förordningsväg ändra lagstiftningen i formell mening. Trots detta kategoriska uttalande gör Duguit emellertid i fortsättningen av sin framställning gällande, att man, med hänsyn till den praxis, som uppstått, icke längre är berättigad att utan vidare förklara dylika fullmaktslagar rättsstridiga. Tvärtom anser han, att en i lag given konstitutionell fullmakt numera är att anse såsom giltig, så vida den innefattar en befogenhet av speciell och bestämd natur ("spéciale et déterminée")¹. En allmän fullmakt, varigenom parlamentet helt överlämnar sin lagstiftningsmakt åt regeringen, kan däremot, såsom innebärande parlamentets abdikation, icke under några förhållanden anses konstitutionellt möjligt. Duguit erkänner, att de sålunda angivna principerna äro svåra att i praktiken tillämpa; han åskådliggör emellertid sin uppfattning genom att förklara 1924 års lag, liksom ock fullmaktslagarna under världskriget, konstitutionellt giltiga, under det 1916 års förslag avvisas såsom rättsstridigt; in concreto kommer Duguit alltså till ungefär samma resultat som Nézard.

Då Duguit uttryckligen framhåller, att fullmaktslagar, som giva regeringen rätt att i förordningsväg ändra eller upphäva av parlamentet beslutade lagar, egentligen äro grundlagsstridiga, och endast med hänsyn till praxis tillerkänner dylika lagar konstitutionell giltighet, synes hans framställning på denna punkt undandraga sig juridisk kritik; det kan endast anmärkas, att det synes föga befogat att förklara en uttrycklig, för fransk rätt grundläggande författningsbestämmelse vara av mindre konstitutionell betydelse än en praxis, som i själva verket blott kommit till uttryck i ett jämförelsevis ringa antal lagar och som tillämpats endast under en tämligen kort tid och under exceptionella förhållanden. Mot Duguit's uppfattning om villkoren för en konstitutionell fullmaktslags giltighet och hans resonemang om "speciella" och "generella" fullmaktslagar synas, även från hans egna utgångspunkter, viktiga

pour faire une loi formelle; il ne peut pas modifier cette compétence sans violer la constitution ... En bonne logique juridique, le raisonnement est inattaquable, il est sans réponse."

¹ Droit constitutionnel, IV, sid. 771 ff.

anmärkningar kunna göras. Om man utgår från, att författningens bestämmelser i detta fall måste träda tillbaka för rättspraxis, och på grund härav förklarar en rad mot dessa bestämmelser stridande lagar konstitutionellt giltiga, lär det ej vara rimligt att sedermera åberopa författningen för att närmare bestämma villkoren för dylika lagars giltighet. Den urgerade skillnaden mellan generella och speciella fullmaktslagar måste därför anses godtycklig; icke heller synes det, även om denna distinktion vore hållbar, möjligt att hävda, att 1916 års förslag, i motsats mot 1924 års lag, var av obegränsad och därför inkonstitutionell natur. De normer, som Duguit här utformar, innebära tydligen ett försök att, trots att författningen åsidosatts till förmån för praxis, giva denna ett sken av legalitet; det synes ha varit följdriktigare, om Duguit förklarar 1916 års förslag inkonstitutionellt endast på den grund, att det icke antogs av parlamentet och att alltså någon praxis på denna punkt icke uppkommit.

På i huvudsak samma principer som de av Duguit uttalade bygga Rolland och Signorel¹ i sina undersökningar av de konstitutionella fullmaktslagarnas giltighet. Av intresse är, att båda dessa författare anse även 1916 års förslag konstitutionellt korrekt, detta bl. a. på den grund, att detsamma, enligt deras mening, icke innefattade en generell utan endast en begränsad lagstiftningsfullmakt. På Rolland's uttalanden, vilka äro av särskilt intresse på grund av de egenartade slutsatser, som författaren kommer till, skola vi något närmare ingå.

Rolland har utvecklat sin uppfattning i två längre uppsatser, av vilka den ena främst anknyter till 1916 års förslag och 1918 års lag, den andra till 1924 års lag; då han uttalar i viss mån skilda meningar i de båda uppsatserna, måste de här behandlas var för sig. I den förstnämnda uppsatsen utvecklar Rolland utförligt sin utveckling av "kompetensbestämningsteorien". Han går härvid vida längre än Duguit och grundar, i motsats mot denne, sin uppfattning uteslutande på teoretiska resonemang, icke på praxis². Efter att ha fastslagit principen att, "eftersom författningen icke innehåller någon som helst katalog över de ämnen, som skola regleras genom lag, respektive genom förordning, parlamentet alltid

¹ Le pouvoir exécutif en temps de guerre, sid. 521.

² Le pouvoir réglementaire etc., sid. 553 ff.

har rätt att till ett bestämt område utsträcka statschefens befogenhet", ingår han på frågan, om vissa rättsområden äro undantagna från denna allmänna regel och alltså måste anses falla under parlamentets exklusiva kompetensområde. Härvid framhåller han till en början, att, i den mån författningen förbehåller avgörandet i vissa frågor åt parlamentet, det icke är möjligt att överlåta beslutanderätten åt presidenten; detta erkännande är emellertid av relativt ringa betydelse, då Rolland utgår från en restriktiv grundlagstolkning, och därför i motsats mot Duguit och andra författare, icke anser, att t. ex. beslut om straffbestämmelser och upptagande av skatter äro förbehållna parlamentet. I det följande diskuterar Rolland den i detta sammanhang mera betydelsefulla frågan, om av parlamentet en gång beslutade lagar, lagar i formell mening, falla uteslutande under parlamentets behörighet eller om en konstitutionell fullmaktslag kan giva statschefen rätt även att ändra eller upphäva dylika lagar. På denna punkt avviker Rolland's uppfattning på ett synnerligen väsentligt sätt från Duguit's. Enligt Rolland innebär visserligen ett av parlamentet fattat lagbeslut, att parlamentet i förhandenvarande hänseende tillägger sig självt exklusiv befogenhet. Men intet hindrar, att parlamentet sedermera, med utgångspunkt från sin rätt att bestämma kompetensfördelningen, avstår från den befogenhet, som det genom sitt eget beslut tillagt sig, och genom en ny lag förklarar statschefen behörig att reglera vederbörande rättsområde. En konstitutionell fullmaktslag, varigenom parlamentet ger presidenten befogenhet att ändra eller upphäva lagar i formell mening, innebär alltså endast, att parlamentet vidtar en ändring i den fördelning av kompetensen mellan legislatur och exekutivmakt, som parlamentet självt tidigare fastställt.

Enligt Rolland's mening måste dock varje konstitutionell fullmaktslag, om den skall anses giltig, vara av begränsad natur. En lag, varigenom parlamentet in toto överlämnar befogenheten att fastställa rättsnormer åt presidenten, skulle nämligen vara författningsstridig; stadgandet, att den lagstiftande makten utövas av parlamentet, bleve härigenom meningslöst. Men det är ej erforderligt, att fullmakten begränsas till ett visst rättsområde; så snart överhuvud någon begränsning finnes, vare sig beträffande fullmaktens giltighetstid eller dess territoriella tillämpningsområde

kunna från konstitutionellt-juridisk synpunkt inga befogade invändningar göras.

Rolland's framställning av kompetensbestämningsteoriens konsekvenser är otvivelaktigt långt mera klar och följdriktig än Duguit's. Även mot vissa av de slutsatser, som från författarens utgångspunkt dragas, torde emellertid väsentliga anmärkningar kunna riktas. Framför allt synes framställningen beträffande giltigheten av sådana fullmaktslagar, varigenom statschefen erhåller befogenhet att i förordningsväg ändra eller upphäva lagar i formell mening, vara ohållbar. Det lär, såsom förut betonats, och som Duguit utförligt ådagalägger, få anses givet, att i lagstiftningsväg fastställda rättsnormer måste anses falla under legislaturens exklusiva befogenhet; då författningen stadgar, att legislaturen ensam kan besluta lagar, följer härav, att lagar ej heller kunna ändras eller upphävas utan lagslaturbeslut. Då Rolland gör gällande, att fullmaktslagar av denna art endast innebära, att parlamentet ändrar en förut fastställd kompetensfördelning, och därför äro konstitutionellt möjliga, gör han sig skyldig till en påtaglig inkonsekvens. Ty i själva verket medför en dylik fullmaktslag, att statschefen får rätt att genom förordningar ändra den kompetensfördelning, vars fastställande, enligt den teori, från vilken Rolland utgår, ligger i legislaturens hand; det är nämligen statschefen, som i detta fall bestämmer, vilka lagar, som skola upphävas, respektive bibehållas, och han får alltså, icke blott befogenhet att besluta inom ett visst område utan också att inom detta område utöva den kompetens att fixera gränsen mellan lagslatur och exekutivmakt, som man anser tillkomma parlamentet enligt författningsbestämmelsen om lagstiftningsmaktens utövning. Endast om det förutsättes, att en konstitutionell fullmaktslag eo ipso medför annullering av inom vederbörande rättsområde förut beslutade lagar, eller ock lagen innehåller uttryckliga bestämmelser i denna riktning, lär Rolland's uppfattning — från hans egen utgångspunkt — vara hållbar så till vida, som det icke kan förnekas, att presidenten på detta sätt kan erhålla befogenhet att fatta beslut inom ett rättsområde, som tidigare endast legislaturen kunnat reglera.

Enligt Rolland's slutsatser skulle det tydligen vara möjligt för parlamentet att genom en enkel lagstiftningsakt i realiteten överlämna all makt att besluta rättsbestämmelser inom ett visst område

åt statschefen; man skulle härigenom, utan grundlagsändring, kunna åstadkomma en omläggning av förhållandet mellan legislatur och exekutivmakt, vars absurda karaktär författaren själv synes erkänna. Intet hindrar t. ex., att parlamentet för hur lång tid som helst eller beträffande vilket område som helst ger statschefen befogenhet att inom alla rättsområden fastställa generella normer — det fordras endast, att någon begränsning finnes och att alltså ej all befogenhet för all framtid överlåtes åt presidenten. Parlamentet skulle sålunda, ur alla synpunkter utom den rent formella kunna abdikera; denna uppfattning är tydligen realiter fullständigt densamma som den, vilken härledes ur den av författaren skarpt kritiserade delegationsteorien. Att Rolland överhuvud anser någon begränsning nödvändig, synes i själva verket inkonsekvent, ty parlamentet bibehåller ju, även om presidenten erhåller all reell makt, den lagstiftande makten i rent formell mening — vilket enligt Rolland är det väsentliga — och är sålunda oförhindrat att förändra den kompetensfördelning, som en gång fastställts.

I sin senare uppsats, som utgår från 1924 års förslag¹, har Rolland i viktiga hänseenden modifierat sin uppfattning. Framför allt betonar han nu med långt större skärpa än i den tidigare uppsatsen, att vissa rättsområden måste anses falla inom parlamentets exklusiva kompetens, äro förbehållna åt parlamentet "par la loi et la coutume constitutionnelles". Med utgångspunkt från denna sats kritiserar han det framlagda, vid tiden för uppsatsens publikation ännu ej antagna lagförslaget. Genom detta skulle presidenten erhålla rätt att besluta alla för åstadkommande av vissa besparingar nödvändiga åtgärder; han skulle bl. a. även kunna genomföra en fullständig reorganisation av förvaltningen och domstolsorganisationen. Dessa rättsområden falla emellertid enligt Rollands mening under parlamentets uteslutande behörighet och kunna alltså ej bli föremål för reglering i förordningsväg. Slutatsen blir därför, att 1924 års förslag, såsom innebärande en delegation åt presidenten av vissa parlamentet ensamt tillkommande befogenheter, är inkonstitutionell; "il est incorrect parce qu'il est rédigé en termes tellement généraux qu'il doit être interprété comme conférant au Président de la République le pouvoir de régler par

¹ Le projet du 17 janvier et la question "des décrets-lois", särskilt sid. 52 ff., 60 ff.

décret des matières réservées au Parlement par la coutume et parce qu'en fait il tend bien à lui donner ce pouvoir".

Att denna Rolland's framställning icke står i full överensstämmelse med hans tidigare ståndpunkt, står utom tvivel och erkännes också indirekt av författaren. Mot hans försök att bestämma en saklig gräns mellan parlamentets och exekutivmaktens kompetensområden i här angivna hänseenden torde i och för sig vägande anmärkningar kunna göras; detta försök har ju icke något som helst stöd i författningen utan bygger uteslutande på författarens uppfattning om förefintligheten av en sedvanerättslig regel.

Av i detta sammanhang större intresse är Rolland's analys av frågan om lagändrande förordningars tillåtlighet. I denna punkt är hans ståndpunkt i princip densamma som förut; den motiveras emellertid nu på i viss mån annat sätt. Då parlamentet genom en lag ger presidenten rätt att inom ett visst rättsområde i förordningsväg ändra eller upphäva lagar, innebär detta, skriver Rolland, att parlamentet dels berövar de inom vederbörande område befintliga lagarna karaktären av lagar och förvandlar dem till blotta förordningar, dels befullmäktigar presidenten att ändra eller upphäva dessa till förordningar degraderade f. d. lagar. Presidenten beslutar alltså i ett dylikt fall icke lagändrande förordningar, ty de av parlamentet beslutade bestämmelser, som presidenten befullmäktigas ändra eller upphäva, äro i och med parlamentets fullmaktsbeslut icke längre lagar, utan endast förordningar.

Denna Rolland's nya bevisföring för lagändrande förordningars konstitutionella möjlighet är otvivelaktigt mera konsekvent än den förut refererade så till vida, som den ej strider mot författarens teoretiska utgångspunkt: den innebär intet avsteg från kompetensbestämningsteorien utan står i full överensstämmelse med denna. I sitt försök att bevara förbindelsen med sina egna utgångspunkter har emellertid Rolland här konstruerat en motivering, som i själva verket är än mera påtagligt oriktig än den tidigare framförda. Då det sägs, att en konstitutionell fullmaktslag förvandlar alla inom vederbörande rättsområde förefintliga lagar till förordningar, kan helt enkelt anmärkas, att så icke är förhållandet; att det här ej är fråga om förordningar, framgår bl. a. därav, att möjlighet till judiciell prövning icke finnes. Rolland's motivering synes i själva verket innefatta ett påtagligt cirkelbevis: för att bevisa, att det är konstitu-

tionellt korrekt att i förordningsväg ändra vissa av parlamentet beslutade bestämmelser förklaras dessa vara förordningar, icke lagar, och som stöd för detta påstående anföres blott förhållandet, att en dylik ändringsrätt är stipulerad, d. v. s. just det förhållande, vars konstitutionella riktighet det gäller att bedöma. För att försvara sin ståndpunkt använder Rolland en fiktion, som saknar varje reellt underlag.

Det torde framgå av den givna redogörelsen, att även enligt kompetensbestämningsteorien lagändrande förordningar måste anses inkonstitutionella. I detta avseende kommer man enligt denna teori till samma resultat som enligt den av Esmein företrädde uppfattningen om förhållandet mellan lag och förordning.

Av den givna redogörelsen framgår, att i huvudsak tre skilda teorier rörande förordningsrätten framträtt i den franska statsvetenskapen. En närmare undersökning av dessa ligger utanför ramen av vår framställning; det har här endast gällt att belysa de olika teoriernas ställning till det aktuella problemet, frågan om den skildrade fullmaktslagstiftningens förenlighet med författningen. I detta hänseende leda, såsom framhållits, de refererade uppfattningarna till skilda slutsatser.

Delegationsteorien var tidigare allenarådande och är fortfarande, i den form den erhållit genom den högsta administrativa domstolens utslag år 1907, officiellt härskande. Enligt densamma har legislaturen rätt att överlåta sina befogenheter i olika hänseenden åt statschefen; även de mest vittgående konstitutionella fullmaktslagar äro alltså från denna teoriers synpunkt konstitutionellt oantastliga. Då parlamentet har rätt att delegera sin makt genom lag, blir maktfördelningen beroende på lagen, ej på författningen, frågan om en lags, respektive en förordnings grundlagsenlighet skjutes åt sidan och den judiciella prövningen kommer endast att gälla frågan om vederbörande förordnings legalitet, d. v. s. dess ställning till den lag, med stöd av vilken förordningsbeslutet fattats.

De avgörande skälen mot godtagandet av denna teori ha i det föregående framhållits. Inom rättsvetenskapen har teorien nästan allmänt övergivits, sedan Esmein år 1894 framfört sin oemotgängliga kritik av dess utgångspunkter. Att conseil d'état fortfarande fasthåller vid sin gamla ståndpunkt, beror utan tvivel främst

på de konsekvenser, som ett övergivande av densamma skulle leda till ifråga om judiciell rättsprövning; delegationsteorien är den enda barriären mot rättsvetenskapens strävanden att genomdriva domstolsprövning av lagars grundlagsenlighet.

Inom rättsvetenskapen torde den av Esmein företrädde teorien — eller med denna nära besläktade uppfattningar — kunna sägas vara den härskande. Denna ser i författningens bestämmelser om presidentens befogenhet att säkra lagars verkställighet förordningsrättens enda rättsgrund. Det är sålunda självklart, att förordningar icke få utfärdas på områden, som kunna anses förbehållna parlamentet. Men härjämte uppställer man även andra villkor för lagars, respektive på dessa lagar stödda förordningars grundlagsenlighet. Dels får icke bemyndigande lämnas att i förordningsväg ändra eller upphäva lagar i formell mening. Dels skall vederbörande lag innehålla huvudreglerna, de grundläggande bestämmelserna, på respektive rättsområde; i förordningsväg få endast kompletterande detaljer inom lagens ram beslutas.

Till frågan om innebörden av dessa villkor och förhållandet mellan desamma skola vi i annat sammanhang återkomma. Att postulatet om nödvändigheten av att i lagarna upptaga de mera principiella, grundläggande, rättsreglerna och att endast överlämna detaljtillämpningen åt förordningsmakten är synnerligen vagt och för det konkreta avgörandet föga vägledande, är uppenbart. I realiteten söker man tydligen härigenom fixera innebörden av den praxis, som redan föreligger, man vill, såsom också Esmein betonar, hindra, att presidentens förordningsmakt utsträcker utöver det vanliga måttet; någon tillnärmelsevis tillfredsställande utformning av det uppställda villkoret har icke givits.

Det står emellertid fast, att enligt Esmein's teori, *författningsteorien*, de här behandlade lagarna måste anses inkonstitutionella. I allmänhet strida de otvivelaktigt mot båda de uppställda villkoren; undantagslöst äro de oförenliga med satsen, att förordningar ej få ändra eller upphäva lagar i formell mening.

Den tredje huvudteorien, *kompetensbestämningsteorien*, är i praktiken närmast att betrakta såsom en kompromiss mellan delegationsteorien och författningsteorien. Den utgår från förhållandet, att någon generell saklig gräns mellan legislaturens och presidentens maktbefogenheter, mellan lag och förordning, icke finnes

uppdragen i författningen, och drar härur slutsatsen, att det tillkommer parlamentet att i det konkreta fallet ange denna gräns. Endast i den mån vissa rättsområden kunna anses falla inom parlamentets exklusiva kompetens, är reglering genom förordningsbeslut konstitutionellt otillåtlig.

Enligt denna teori bortfaller tydligen den av författningsteorien uppställda principen, att lagarna måste innefatta de allmänna materiella grundsatserna, och att blott kompletterande detaljer kunna beslutas i förordningsväg. I princip finnes intet att invända mot en lag, som icke innefattar någon saklig reglering av vederbörande rättsområde utan endast avser att ge statschefen befogenhet att i förordningsväg åvägabringa en dylik reglering. Men däremot måste, såsom vi sökt visa, även enligt denna teori lagändrande förordningar anses otillåtliga, d. v. s. beslut om lagändringar äro att räkna till de rättsområden, som falla inom parlamentets uteslutande behörighet; ty en lag, som ger möjlighet till lagändrande förordningar, innebär, att parlamentets rätt att fastställa kompetensfördelningen delegeras åt statschefen.

Skillnaden mellan författningsteorien och kompetensbestämningsteorien är, såsom av det sagda framgår, i detta sammanhang av mindre betydelse. Vare sig man utgår från den ena eller den andra ståndpunkten, synes nämligen den här berörda lagstiftningen vara att anse såsom inkonstitutionell; alldeles särskilt gäller detta 1924 års lag, som uttryckligen gav statschefen rätt att i förordningsväg ändra eller upphäva lagar.

IV. Österrike.

Den lagstiftande makten utövas enligt den österrikiska författningen av folkrepresentationen. Beträffande det materiella omfånget av denna makt finnes här, i motsats till vad fallet är i den franska författningen, en uttrycklig bestämmelse: "Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden"¹. Genom detta stadgande har man sökt fastslå, att vissa allmänna rättsnormer måste tillkomma i form av lag och att statliga beslut, som icke äga lagkaraktär, måste "täckas" av en lag för att vara rättsligen giltiga². I överensstämmelse härmed har den grundläggande bestämmelsen om förordningsrätten utformats: "Jede Verwaltungsbehörde kann im Rahmen der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen"³. En förordning får endast komplettera lagens bestämmelser; den får ej innehålla stadganden, som strida mot lagen eller falla utanför det av denna reglerade området. Dessa regler kunna ej åsidosättas annat än under uppfyllande av de särskilda villkoren för författningsändring.

Den karaktäristik av skillnaden mellan lag och förordning, som författningen sålunda giver, är emellertid uppenbarligen föga vägledande. De jämförelsevis utförliga bestämmelser, som här utformats, skapa i själva verket icke större klarhet än den franska författningens ytterst knapphändiga stadganden. De tolkningsproblem, som i det föregående diskuterats, föreligga alltså likaväl beträffande de nu citerade reglerna. De primära, allmänna rättsnormerna skola beslutas genom lag, de sekundära tillämpningsbestämmelserna kunna beslutas genom förordning; något genomfört försök

¹ Gesetz vom 1 Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird — *Bundes-Verfassungsgesetz* — art. 18: 1.

² *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Fünfte Teil, sid. 85.

³ *Bundes-Verfassungsgesetz*, art. 18: 2.

att skarpt fixera gränsen innehåller författningen icke. Till de praktiska svårigheter, som härav blivit en följd, och till den auktoritativa tolkning av ifrågavarande bestämmelser, som i anslutning härtill givits, skola vi i det följande återkomma.

Inledningsvis torde slutligen även böra erinras om att hithörande frågor enligt den österrikiska författningen i synnerligen stor omfattning kunna göras till föremål för judiciell prövning. Under det att i Frankrike någon möjlighet för domstolarna att undersöka lagars grundlagsenlighet icke finnes och den judiciella prövningsrätten beträffande förordningar är relativt begränsad, har nämligen den särskilda författningsdomstolen i Österrike befogenhet att under vissa förutsättningar pröva såväl lagars grundlagsenlighet som förordningars lagenlighet. Förutsättning härför är i fråga om förbundslagar och förbundsförordningar, att en särstatsregering eller, vad förordningar angår, en vanlig domstol drager frågan inför författningsdomstolen; därjämte skall denna "vom Amts wegen" verkställa prövning av sådana lagar och förordningar, som utgöra förutsättningar för ett dess domslut. Av författningsdomstolen underkända lagar eller förordningar upphävas.

Från de återgivna reglerna om förhållandet mellan lag och förordning förefinnes ända sedan det nya statskicket tillkomst ett betydelsefullt undantag. En under den gamla regimens tid, den 10 juli 1917¹, tillkommen konstitutionell fullmaktslag har nämligen

¹ *Reichsgesetzblatt* 1917, n:r 307, sid. 739 f. — Redan några månader efter krigsutbrottet, den 10 oktober 1914, utfärdades en kejsarlig förordning, innefattande bestämmelser av ungefär samma innehåll som sedermera 1917 års lag (jfr *Reichsgesetzblatt* 1914, n:r 274, sid. 1113 samt *Wittmayer*, Ein Beitrag zum deutschen und österreichischen Notverordnungsrechte im Kriege, sid. 43 ff.). Denna förordning beslöts med stöd av art 14 i 1867 års grundlag, enligt vilken kejsaren under vissa speciella förhållanden ägde rätt att, då parlamentet ej var samlat, i förordningsväg fatta beslut, vid vilka eljest parlamentets medverkan var erforderlig; dylika kejsarliga nödförordningar skulle sedermera föreläggas parlamentet. 1914 års förordning innebar, att den allmänna kejsarliga nödförordningsrätten inom ett visst område delegerades åt regeringen, d. v. s. enligt den då brukliga terminologien dels åt kabinettet i dess helhet, dels åt de enskilda ministrarna; ett resultat härav blev även, att ej de enskilda specialförordningarna, blott den allmänna fullmaktsförordningen, behövde föreläggas parlamentet. Sedermera sammankallades ej parlamentet förrän efter tre år, på sommaren 1917. Under nödvändighetens tryck beslöt man då att legalisera kejsarens

även efter revolutionen i tillämpliga delar bibehållit sin giltighet. Den nya författningens bestämmelser ha sålunda ännu icke blivit generellt gällande.

Den grundläggande bestämmelsen i 1917 års fullmaktslag återfinnes i § 1: "Die Regierung wird ermächtigt während der Dauer der durch den Krieg hervorgerufenen ausserordentlichen Verhältnisse durch Verordnung die notwendigen Verfügungen zur Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens, zur Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen und zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen Bedarfsgegenständen zu treffen." I de följande paragraferna meddelas närmare bestämmelser rörande denna speciella förordningsmakts omfång och utövning. I § 2 stadgas vissa maxima för de straffsatser, som genom förordning få stipuleras. Enligt § 3 skola förordningarna föreläggas riksrådet vid slutet av varje kvartal, såvida riksrådet är samlat, eljest vid nästkommande sammanträde; om representationen så begär, är regeringen förpliktad att sätta de utfärdade förordningarna ur kraft. Slutligen bestämmes i § 5, att förordningarna jämväl skola sättas ur kraft, om de icke föreläggas riksrådet inom den av lagen fixerade tiden.

1917 års lag annullerades ej vid revolutionen 1918 och behöll sålunda, enligt det nya statsskickets principer, gällande kraft. Även sedan fred slutits, ansågs lagen utan vidare tillämplig; denna tolkning bekräftades genom utslag av författningsdomstolen, vari framhölls, att lagen enligt sin ordalydelse gällde "während der Dauer der durch den Krieg hervorgerufenen ausserordentlichen Verhältnisse" och den stadgade förutsättningen för lagens tillämplighet alltså vore för handen även efter fredsslutet¹. Genom promulgationslagen till 1920 års författning införlivades 1917 års lag med konstitutionen genom ett stadgande av följande lydelse: "Die nach dem Gesetze vom 24 juli 1917 ... der Regierung zustehenden Befugnisse gehen sowohl auf die Bundesregierung als auch auf die

otvivelaktigt inkonstitutionella förordningsbeslut genom en särskild lag och på detta sätt tillkom 1917 års fullmaktslag; jfr *Stenographisches Protokoll*, XXII Session, Haus der Abgeordneten, sid. 812 ff. (Freissler), 825 (Lewycky) samt Beilage n:r 427.

¹ Jfr t. ex. *Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes* (i det följande citerat *Erkenntnisse*), utslag n:r 3 den 24 jan. 1921.

einzelnen Bundesminister über"¹. I samma författningslag stadgades, att den tidpunkt, vid vilken de genom kriget framkallade "utomordentliga förhållandena" skulle anses icke längre vara för handen, skulle fastställas genom en särskild förbunds lag². 1917 års lag bibehåller alltså sin giltighet till dess en ny lag förklarar försättningarna för dess giltighet bortfallna.

Vid en tolkning av lagens på åtskilliga punkter oklara eller ofullständiga bestämmelser lämna författningsdomstolens utslag en betydelsefull vägledning. Domstolen har nämligen i ett stort antal fall haft att pröva giltigheten av med stöd av lagen utfärdade förordningar — d. v. s. om vederbörande förordningar falla inom den av lagen givna fullmaktens ram — och har härvid i regel lämnat klarläggande bidrag till lösningen av de viktigaste tolkningsfrågorna³.

Fullmaktens bärare är regeringen, d. v. s. enligt den nu gällande författningens bestämmelse den av förbundskanslern, vicekanslern och övriga förbundsministrar sammansatta ministären. Då emellertid ordet "regering" enligt den vid tiden för lagens tillkomst gällande grundlagen — 1867 års författning art. 11 — innefattade icke blott regeringen i dess helhet utan även de till utfärdande av förordningar berättigade enskilda ministrarna, har man även efter revolutionen ansett varje minister befogad att inom sitt kompetensområde besluta förordningar med stöd av lagen. Genom promulgationslagen till den nya författningen har denna tolkning uttryckligen fastslagits, detta genom det citerade stadgandet, att befogenheterna enligt 1917 års lag tillkomma "såväl förbundsregeringen som ock de enskilda förbundsministrarna". För att utfärda förordningar enligt lagen kräves alltså intet regeringsbeslut, varje minister har rätt att inom sin förvaltningsgren fatta självständiga förordningsbeslut. Övriga förbunds- och särstatsmyndigheter äro däremot ej inbegripna i fullmakten; de generella bestämmelserna om förordningsrättens utövning i författningens art. 18 äro i detta fall

¹ *Verfassungsgesetz vom 1 Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, § 7: 2.*

² § 17: 2.

³ Åtskilliga av dessa utslag refereras i korthet av *Adamovich, Zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes*, sid. 405 f.

ej tillämpliga. På grundval av en enligt lagen beslutad förordning kunna däremot de myndigheter, som i art. 18 åsyftas, utfärda tillämpningsförordningar¹.

Beträffande fullmaktens omfång är främst att konstatera, att den ostridigt ger regeringen befogenhet att genom förordning meddela bestämmelser, som enligt författningen endast kunna tillkomma i form av lag. Regeringen har sålunda bl. a. rätt att inom vederbörande område ändra eller upphäva av representationen beslutade lagar. Detta utsäges visserligen ej uttryckligen i lagen men har tydligen ansetts självklart; lagen har just till syfte att meddela denna rätt och vore eljest fullständigt meningslös². Genom lagen upprives alltså på en viktig punkt den gräns mellan lag och förordning, som man i författningen sökt utstaka, och regeringen tillerkännes, om också i princip provisoriskt, befogenheter, som enligt grundlagen tillkomma representationen ensam. Inom ett visst rättsområde ha de två viktigaste statsorganen var för sig självständig beslutanderätt. De möjligheter till en olöslig konstitutionell konflikt, som lagen i och för sig innefattar, ha emellertid på grund av regeringens parlamentariska karaktär och nära samarbete med riksdagen icke aktualiserats.

I princip ger fullmaktslagen däremot ej regeringen befogenhet att besluta förordningar, vilkas innehåll står i strid med författningens bestämmelser³. Detta framgår utan vidare av den i lagen angivna ändamålsbegränsningen; det vore för övrigt uppenbart orimligt, att regeringen, utan att detta uttryckligen stadgades, skulle äga rätt att i förordningsväg fatta beslut, som icke kunna tillkomma på den vanliga lagstiftningsvägen. Ett undantag från den nämnda regeln finnes dock, nämligen beträffande författningens art. 4, vari stadgas, att förbundsstaten bildar ett enhetligt "Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet" och att inom detsamma tullgränser eller andra samfärdseln inskränkande anordningar icke få upprättas. Dessa bestämmelser kunna nämligen under samma förutsättningar,

¹ Jfr för det sagda *Erkenntnisse*, utslag n:r 34 den 16 dec. 1919, n:r 38 den 24 febr. 1920, n:r 61 den 12 okt. 1920, n:r 3 den 24 jan. 1921, n:r 19 den 12 maj 1921, n:r 74 den 15 dec. 1921.

² Jfr *Erkenntnisse*, utslag n:r 171 den 15 dec. 1922.

³ Däremot kunde 1867 års statsgrundlag ändras med stöd av 1917 års lag; jfr *Erkenntnisse*, utslag n:r 170 den 21 dec. 1922 och n:r 36 den 15 dec. 1924.

som gälla för fullmaktslagen, ändras genom vanlig lag, och falla följaktligen jämväl inom regeringsfullmaktens ram¹.

De avgöranden, som kunna träffas med stöd av fullmaktslagen, betecknas såsom "Verfügungen". I vanligt språkbruk brukar detta ord närmast begagnas om individuella förvaltningsbeslut i motsats till beslut, som innefatta fastställandet av generella normer. Då lagen förutsätter, att regeringsbesluten endast skola kunna meddelas i förordningens form, är det emellertid tydligt, att ordet "Verfügung" i detta fall är missvisande och att man i själva verket åsyftar föreskrifter av generell karaktär. Denna tolkning har ock av författningsdomstolen fastslagits. Då regeringen med hänvisning till fullmaktslagen vid ett tillfälle i form av förordning vidtog en ren förvaltningsåtgärd, förklarade domstolen denna lagstridig under framhållande av att med förordning åsyftades "eine nicht in Gesetzesform erfließende generelle Norm". I motiveringen gjorde domstolen bl. a. följande uttalande: "Wenn § 1 des Zitierten Gesetzes die Regierung ermächtigt, 'durch Verordnung die notwendigen Verfügungen' ... zu treffen, so kann das Wort 'Verfügung' nicht in jenem Sinne verstanden werden, in dem es in der wissenschaftlichen Litteratur im Gegensatz zum Begriffe der Verordnung, nämlich als Ausdruck für einen individuellen Verwaltungsakt, gebraucht wird. Das Wort Verfügung hat in diesem Zusammenhange nur den Sinn von Massnahme². Die Regierung wird ermächtigt, alle erforderlichen Massnahmen durch Verordnung zu treffen, d. h. sie wird zur Erlassung genereller Normen ermächtigt, durch die eventuell auch Gesetze abgeändert werden können. Nicht aber darf sie gesetzabändernde individuelle Verwaltungsakte erlassen, ohne solche Verwaltungsakte vorher durch generelle Normen zu begründen"³. I fortsättningen av sin motivering framhåller domstolen, att rättskipning och förvaltning skulle kunna fullständigt sammanblandas och den allmänna rättssäkerheten sättas i allvarlig fara, därest regeringen gäves tillfälle att under användning av förordningsformen besluta speciella åtgärder.

¹ Jfr Förf. art. 10: 15 och promulgationslagen §§ 13 och 17 samt *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze, sid. 313 f.

² Det kan erinras om att detta uttryck användes i de tyska fullmaktslagarna av år 1923.

³ *Erkenntnisse*, utslag nr 313 den 23 juni 1924.

Beträffande regeringsfullmaktens omfattning i övrigt gäller, dels att de beslutade förordningarna skola vara "nödvändiga", dels att de skola gälla vissa angivna ändamål. I det senare hänseendet är den ytterligt vida formuleringen att observera; då det stadgas, att åtgärderna skola åsyfta "Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens" etc., innefattas tydligen i fullmakten alla beslut, som på något sätt kunna anses inverka på landets ekonomiska liv, en begränsning, som icke är ägnad att bli av större reell betydelse. Anmärkas bör, att författningsdomstolen i denna punkt givetvis ej har att pröva, om de utfärdade förordningarna verkligen fyllt sitt ändamål utan endast om de tillkommit "im Sinne des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes"¹.

De med stöd av fullmaktslagen utfärdade förordningarna äro icke av provisorisk natur; någon parlamentarisk ratifikation — såsom enligt 1924 års franska fullmaktslag — fordras ej för att de skola bliva för framtiden gällande. Förordningarna skola emellertid enligt lagen föreläggas "riksrådet" och på dess begäran upphävas, en bestämmelse av ungefär samma innehåll som motsvarande stadganden i de tyska fullmaktslagarna av år 1914 och 1923. Den enda skillnad, som i detta hänseende enligt statsskicket vid lagens tillkomst fanns mellan en fullmaktsförordning och en vanlig lag, låg däri, att riksrådet ensamt kunde kräva en förordnings annullering, under det att vid beslut om avskaffande av en lag den kejsrerliga sanktionen var erforderlig. Skillnaden mellan dessa bestämmelser och 1924 års franska fullmaktslag ligger tydligen däri, att enligt de senare regeringsförordningen vid framläggandet för parlamentet i princip är likställd med ett vanligt regeringsinitiativ och att för dess *godkännande* samstämmigt beslut av kamrarna sålunda fordras, under det att enligt de förra regeringsförordningen är likställd med en vanlig lag så till vida, som för en begäran om dess *upphävande* beslut av båda kamrarna kräves; en av representationens båda avdelningar kan i det ena fallet hindra förordningens ratificering, i det andra dess annullering.

Det är emellertid tveklaktigt, om den refererade bestämmelsen efter det nya statsskickets tillkomst kan anses tillämplig. Ordet "riksråd" förekommer ju ej i den nu gällande österrikiska för-

¹ *Erkenntnisse*, utslag n:r 117 den 21 juni 1922, n:r 360 den 15 dec. 1924.

fattningen, och skillnaden mellan representationens sammansättning och befogenheter enligt den gamla och enligt den nya grundlagen är så betydande, att en överflyttning av begreppet vare sig på nationalrådet eller på parlamentet i dess helhet knappast kan anses tillätlig; särskilt bör beaktas, att "riksrådets" båda kamrar voro likställda i makt, under det att enligt den nuvarande författningen nationalrådet intar en dominerande ställning gentemot förbundsrådet. Det torde därför med fog kunna göras gällande, att representationen endast på den vanliga lagstiftningsvägen kan upphäva en fullmaktsförordning och att någon skyldighet att särskilt förelägga representationen de beslutade förordningarna icke finnes¹.

I praxis följes likväl den diskuterade regeln på så sätt, att regeringsförordningarna framläggas för nationalrådet². Om detta uraktlåtes, blir dock under inga förhållanden vederbörande förordning ogiltig; den enda följderna härav blir, att ansvarighet möjligen kan utkrävas av ministären. Enligt lagens ordalydelse medför ej heller en begäran om en förordnings upphävande dennas omedelbara annullering; ett regeringsbeslut är härför erforderligt. Klart är, att dessa frågor, även om fullmaktslagens bestämmelser härutinnan anses tillämpliga, med hänsyn till det nu rådande förhållandet mellan parlament och regering ej äro av samma betydelse som tidigare.

1917 års fullmaktslag har under senare år endast i sällsynta undantagsfall kommit till användning. Formellt bibehåller den fortfarande sin giltighet, i realiteten har den alltmera förlorat i betydelse. Förslag om dess avskaffande ha emellertid avslagits, detta med motiveringen, att lagen fortfarande i enstaka fall kan tänkas vara erforderlig.

Ur flera synpunkter av större intresse än 1917 års lag är den lagstiftning, som genomfördes år 1922 i samband med den bekanta internationella aktionen för sanering av Österrikes efter kriget ytterligt oordnade finanser. Utgångspunkten för denna lagstiftning är att finna i den överenskommelse, som under nationernas förbunds

¹ Jfr *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze, sid. 311.

² Jfr *Erkenntnisse*, utslag n:r 117 den 21 juni 1922.

auspicier den 4 oktober 1922 avslöts i Genève mellan å ena sidan Österrike, å den andra England, Frankrike, Italien och Tjeckoslovakiet. I detta avtal, som omfattar tre särskilda protokoll, förpliktigade sig de fyra sistnämnda staterna bl. a. att ställa sig såsom garantier för ett österrikiskt lån å 650 mill. guldkronen¹. Å sin sida förband sig Österrike att förpanta vissa inkomstkällor och att under internationell kontroll genomföra en vittomfattande reorganisation av statsfinanserna; i syfte att säkerställa denna skulle den österrikiska regeringen av parlamentet utbedja sig särskilda maktbefogenheter.

Om dessa Österrikes förpliktelser stadgades i överenskommelsens protokoll n:r 3. Enligt art. 2 i detta protokoll skulle Österrikes regering i samarbete antingen med en av nationernas förbundsråd utsedd generalkommissarie, eller med en provisorisk delegation från rådet, "uppgöra ett program för reformer och förbättringar, att genomföras steg för steg, i syfte att inom två år tillåta Österrike att upprätthålla en varaktig jämvikt i sin budget"; huvudlinjerna i detta program hade redan uppdragits i det betänkande i frågan, som avgivits av nationernas förbunds finanskommitté. Därest detta program, som skulle föreligga utarbetat inom en månad efter överenskommelsens avslutande, skulle visa sig otillräckligt för sitt ändamål, skulle österrikiska regeringen i samråd med generalkommissarien vidtaga erforderliga ändringar däri. Till den plan, som sålunda i artikeln angavs, skulle den österrikiska regeringen begära sitt parlaments samtycke.

I nästföljande artikel, art. 3, meddelas den i detta sammanhang mest betydelsefulla bestämmelsen. I artikeln stadgas: "Österrikiska regeringen skall omedelbart för österrikiska parlamentet framlägga ett lagförslag, enligt vilket lämnas fullmakt för två år åt varje regering, som under denna tid må innehava makten, att inom detta programs (d. v. s. det förut omnämnda programmets) gränser vidtaga alla åtgärder, som enligt dess mening äro nödvändiga för genomförande till den nämnda tidsperiodens slut av jämvikt i budgeten, utan att härför behöva nytt samtycke av parlamentet." Den finansiella reorganisationen skulle alltså, enligt

¹ Se avtalens ordalydelse i *Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet*: Nationernas förbunds tredje församling i Genève 4—30 september 1922, sid. 158 ff.

ett på förhand uppgjort, av parlamentet godkänt allmänt program, genomföras av regeringen ensam, utan parlamentets medverkan.

I de skilda förarbetena till Genèveöverenskommelsen (kommitérapporter, överläggningar i nationernas förbunds råd och församling m. m.) föreligger ingen speciell motivering till detta moment i överenskommelsen. Av senare gjorda uttalanden av den österrikiska förbundskanslern framgår, att man på alla håll, såväl inom den österrikiska delegationen som inom övriga makters delegationer, från början ansett det självklart, att de genomgripande åtgärder, som situationen ansågs kräva, endast kunde genomföras av en obunden, med speciella maktbefogenheter utrustad regering; i denna punkt hade alltså ej några skiljaktiga meningar förelegat och någon ingående diskussion av vederbörande bestämmelser hade följaktligen ej kommit till stånd¹. Stadgandet om regeringsfullmakt framstod såsom en given konsekvens av överenskommelsens bestämmelser i övrigt. Det var oundgängligen nödvändigt att meddela regeringen särskilda befogenheter, skriver några månader senare nationernas förbunds provisoriska kommitté i Wien; "les protocoles de Genève exigent des réformes tellement énergiques que, seul, un gouvernement fort et hardi pourra être en mesure de les réaliser"².

Då det gällde att ernå parlamentarisk ratifikation av Genèveprotokollen och alldeles särskilt att genomdriva en konstitutionell fullmaktslag av angiven art, stod den österrikiska regeringen inför en svår situation. Visserligen förfogade regeringen, vilken leddes av den kristligt-sociala förbundskanslern Seipel, över klar majoritet i parlamentet; av nationalrådets 183 ledamöter kunde omkring 114 — varav 85 kristligt sociala och mer än 20 stortyskar — beräknas stödja regeringens politik³. Det näst största partiet, socialdemokraterna, stod emellertid i utpräglad oppositionsställning och var framför allt motståndare till Seipels internationella lånepolitik. Enligt detta partis mening inneburo de med lånet förbundna villkoren oantagliga inskränkningar i Österrikes självbestänningsrätt,

¹ *Stenographisches Protokoll*, 1922, Nationalrat, sid. 4553 (Seipel), jfr sid. 4600 (Renner).

² *Nationernas förbunds provisoriska kommissions rapport* den 15 jan. 1923 (i utrikesdepartementets arkiv).

³ Jfr *Lanske*, Die Wahlen in Österreich.

och de erforderliga medlen borde därför anskaffas på annat sätt, bl. a. genom skärpt förmögenhetsbeskattning. Då socialdemokraterna räknade 69 representanter i nationalrådet, alltså mer än en tredjedel av församlingens ledamotsantal, kunde det alltså befaras, att ett förslag om författningsändring, för vars antagande två tredjedels majoritet var erforderlig, icke skulle kunna genomföras.

I detta läge beslöt regeringen, sedan det i överenskommelsen förutsatta finansprogrammet utarbetats i samråd med en av nationernas förbunds råd utsedd kommitté, att söka i form av en vanlig lag erhålla parlamentets medgivande till programmets genomförande. Ett på programmet byggt lagförslag — till vilket själva programmet var fogat som bilaga — framlades jämte de tre protokollen den 4 november för nationalrådet¹.

Det låg i sakens natur, att detta lagförslag — förslaget om återuppbyggnadslag, "Wiederaufbaugesetz" — ej kunde innefatta uttömmande bestämmelser rörande de åtgärder, som skulle vidtagas för att nå det åsyftade målet: jämvikt i budgeten. Under den korta tid, som stått tillbuds, hade det givetvis icke varit möjligt att utarbeta ett i detalj gående och för två år giltigt program för de otaliga reformer inom skilda grenar av förvaltningen, som ansågos nödvändiga. I lagförslaget sökte man därför endast ange de riktlinjer, som skulle vara vägledande för regeringens verksamhet; förslaget avsåg att för olika områden någorlunda klart fixera den ram, inom vilken regeringen sedermera i förordningsväg skulle besluta. För belysande av lagförslagets karaktär torde några exempel vara av värde.

I lagförslagets första kapitel, som handlar om "förvaltningsreform och sparsamhetsåtgärder" stadgas bl. a., att kostnaderna för förvaltningen skola nedbringas på olika sätt: genom "Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens bei Aufrechthaltung der allgemeinen Grundsätze dieses Verfahrens", "Einschränkung des Rechtsmittelzuges im Verwaltungsverfahren auf das Mindestmass" o. s. v., i vilken omfattning och på vad sätt dessa förenklingar och inskränkningar skulle genomföras, har däremot ej angivits. I andra kapitlet, om "inkomster", får regeringen t. ex., enligt § 4, rätt att i förordningsväg vidtaga alla åtgärder, ge-

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, Beilage n:r 1258.

nom vilka taxering och uppbörd förenklas och påskyndas. I tredje kapitlet fastslås vissa grundsatser för beskattning inom särstater och kommuner. Enligt fjärde kapitlet får finansministern befogenhet att upptaga lån till visst belopp och att förpanta vissa inkomst-källor. På alla områden givas sålunda endast vaga och i realiteten föga bindande föreskrifter för reformverksamheten; det förutsättes, att ej blott detaljer utan i många fall även grundläggande bestämmelser skola — med ledning av de givna direktiven — meddelas genom regeringsförordningar. Formellt föreligger här ett vanligt lagförslag, i realiteten ett principprogram.

Att i åtskilliga fall ändringar i vanlig lag voro nödvändiga för de fastslagna principernas genomförande, är obestriddigt. Detta har man emellertid helt naturligt undvikit att direkt uttala; ingestädes i lagen stadgas uttryckligt rätt för regeringen att i förordningsväg ändra eller upphäva lagar. Såsom ett exempel på hur man sökt kringgå denna fråga kan § 1 i andra kapitlet anföras. Här stadgas bl. a., att vissa lagar om tullar "ändras på så sätt, att den totala årsinkomsten av tullarna med säkerhet blir 80 millioner guldkronen"; inom två år skall denna inkomst genom höjning av tullsatserna uppböras till 100 millioner. Genom att man använder ordet "ändras" — "werden geändert" — i stället för "skola ändras" — "sind zu ändern" — söker man framställa lagändringen såsom redan avvägabragt; det är dock tydligt, att den verkliga lagändringen först kommer till stånd, då vederbörande regeringsförordningar om nya tullsatser, beslutade endast med ledning av det ytterst allmänna direktivet om tullinkomsternas storlek, utfärdas. Till denna bestämmelse, som utgör ett typiskt exempel på lagförslagets medvetna tvetydighet, skola vi i det följande återkomma.

I lagförslagets femte och sista kapitel, som handlar om "verkställighet", är, förutom en allmän bestämmelse om lagars genomförande medelst regeringsförordningar, ett stadgande av stor principiell betydelse infört. Detta anknyter till den förut refererade bestämmelse i det tredje Genèveprotokollet, enligt vilken, därest det först utarbetade saneringsprogrammet skulle visa sig otillräckligt, den österrikiska regeringen i samråd med generalkommissarien skulle vidtaga erforderliga ändringar i detsamma. I anslut-

ning härtill stadgas nämligen, att, om det i protokollet förutsedda fallet skulle inträffa, det skulle ankomma på regeringen "att ofördröjligen inleda (einleiten) de för genomförande av ändringar eller utvidgningar erforderliga åtgärderna". Härigenom skulle regeringen alltså få rätt att "inleda" även åtgärder, som föllo helt utanför ramen av saneringsprogrammet och det på grundval av detta utarbetade lagförslaget.

Det sagda torde vara tillräckligt för att visa, att lagförslaget i sin ursprungliga form icke kunde anses överensstämma med författningens bestämmelser om förhållandet mellan lag och förordning och att följaktligen den för beslut om författningsändring stadgade kvalificerade majoriteten borde ansetts erforderlig för förslagets antagande. Regeringens handlingssätt innebar sålunda ett försök att med hänsyn till det svåra parlamentariska läget kringgå författningens stadganden.

Den 6 november började debatten om regeringsförslaget i nationalrådet. Diskussionen rörande fullmaktsfrågan gick här, liksom i det franska parlamentet år 1920, på två linjer; den gällde dels förslagets innebörd ur parlamentarisk-politisk synpunkt, dels dess förhållande till författningen.

På socialdemokratiskt håll såg man i förslaget ett angrepp mot den parlamentariska demokratien, ett försök att sätta folkrepresentationen ur spelet och införa regeringsdiktatur. Partiets ledare, förre rikskanslern Renner, jämförde förslaget med art. 14 i den kejsarliga författningen och förklarade detsamma vara ett utslag av en från tiden före revolutionen nedärvd absolutistisk och antidemokratisk anda. "Det är ett alldeles oerhört förhållande", yttrade han bl. a., "att i ett ungt, nu fyra år gammalt samhälle, i vilket hela den offentliga makten, hela det offentliga omdömet vilar hos folkrepresentationen, denna folkrepresentation plötsligt skall uteslutas från medbestämmanderätten i alla ekonomiska och finansiella frågor... Det är en dödssynd mot demokratien, och denna dödssynd kan härledas ur traditionerna från det gamla Österrike, där man ej uppfattade parlamentet som en huvudmakt i staten, utan såsom en bisak, som kunde skjutas åt sidan. Men för demokratien är folkrepresentationen själva själen, och med folkrepresentationens undanskjutande är demokratien en kropp

utan själ¹." En annan av socialdemokraternas huvudtalare yttrade, att lagförslaget innebure en än större kränkning av parlamentet än användningen av art. 14 under kejsartiden. "I själva verket är detta program blott ett fikonlöv för aboslutismen, som man vill återupprätta, för en absolutism, som ej kan jämföras med den § 14 aera, som en gång fanns under Habsburgstiden. Ty ett så brutalt undanskjutande av parlamentet som detta, då man anmodar parlamentet att självt besluta att ej delta i statsmaktens utövning under två år, har ej förut ägt rum, något sådant har ingen regering i det gamla Österrike, från Windischgrætz räknat, ens vågat föreslå ett parlament²."

Från regeringssidan framfördes ej någon närmare motivering för fullmaktsförslaget. I sitt huvudanförande framhöll förbundskanslern endast, att den föreslagna anordningen ansetts utgöra en nödvändig förutsättning för saneringsprogrammets genomförande, och att man vid förslagets utarbetande sökt vidtaga så små inskränkningar i parlamentets befogenhet som möjligt. Vissa andra av regeringspartiernas talesmän tillbakavisade energiskt den socialdemokratiska kritiken. Framför allt gjorde man gällande, att det ej innebure något avsteg från parlamentarismens princip att provisoriskt utrusta den av parlamentet valda och under parlamentets kontroll arbetande regeringen med speciella befogenheter. "Inom ramen av regeringsdiktaturen, om ni vilja använda det uttrycket", yttrade en talare, "har folkrepresentationen alltid möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Ty regeringen är endast ett verktyg för parlamentet, och om detta verktyg visar sig odugligt, har parlamentet ständigt möjlighet att helt enkelt skicka iväg regeringen³." Den av socialdemokraterna uppdragna jämförelsen mellan fullmaktslagen och art. 14 i den kejsarliga författningen betecknades i anslutning härtill såsom alltigenom missvisande. "Mellan § 14 och den fullmakt, som vi vilja giva regeringen, föreligger en så klar och djupgående skillnad, att den ej kan förbises utan blott med avsikt undanskymmas. Den gamla § 14 gav en regering av härskarens nåde, en regering som stödde sig på monarkens vilja...

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4633, jfr sid. 4601, 4738 samt sid. 4808 f. (Eisler).

² *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4577 (Danneberg).

³ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4584 (Straffner).

oinskränkta fullmakter... Det var verkligen en absolutistisk institution. Den fullmakt, som vi bevilja, gives åt en regering, som insatts i sitt ämbete av detta höga hus och som när som helst av detta höga hus också kan avsättas från sitt ämbete. Om regeringen äger fullmakter, befrias den ej av dessa fullmakter från parlamentets kontroll... Varje regering kommer att och är nödsakad att beflita sig om att begagna fullmakterna blott på ett ändamålsenligt sätt, emedan den eljest löper fara att överhuvud ej komma i tillfälle att i praktiken använda sina fullmakter¹."

I allmänhet försvarade man sålunda regeringsförslaget utifrån den socialdemokratiska oppositionens egna utgångspunkter; man ställde sig oförbehållsamt på den parlamentariska principens grundval och ingick ej på någon kritik av parlamentets kompetens och effektivitet. Regeringsfullmakten vore endast att betrakta såsom en under rådande speciella förhållanden nödvändig justering av förhållandet mellan regering och representation, den innebar intet principiellt frångående av det gällande systemet. Endast en av regeringssidans talare, en medlem av det konservativa stortyska partiet, fällde vissa kritiska yttranden om själva det parlamentariska systemet och såg i fullmaktsförslaget ett utslag av den "Parlamentsdämmerung", som enligt hans mening kunde skönjas i den moderna demokratin överhuvud².

Frågan om fullmaktsförslagets förenlighet med författningen blev under debatten ej föremål för någon ingående behandling, men i själva verket var det på denna punkt, som oppositionen satte in sitt farligaste angrepp. De socialdemokratiska talarna förklarade kategoriskt, att lagförslaget vore författningsstridigt och hotade med att, om förslaget antoges, draga frågan inför författningsdomstolen; då partiet innehade regeringsmakten i särstaten Wien, kunde det utan svårighet göra allvar av denna hotelse³. Från regeringspartiernas sida gjorde man utan närmare motive-ring gällande, att förslaget vore grundlagsenligt, och förbundskanslern åberopade sig i detta hänseende på vissa icke namngivna ex-

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4664 (Kunschak).

² *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4746 (Zeidler). Detta uttalande gjordes ej vid den första debatten utan vid ett senare tillfälle.

³ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4577 (Danneberg), 4678 (Seitz).

perter; de svävande uttalanden, som gjordes, tyda emellertid på, att man i grunden var föga säker på sin sak och med oro förutsåg möjligheten av en process inför författningsdomstolen¹.

Detta förhållande utgjorde otvivelaktigt en av orsakerna till att regeringen beslöt att slå till reträtt och inleda förhandlingar med oppositionen för att få till stånd en för alla parter antaglig kompromiss. Även ett annat förhållande medverkade emellertid till att förmå regeringen att ändra taktik. Den av nationernas förbunds råd tillsatta provisorisk kommittén förklarade nämligen, att lagförslaget ej kunde anses tillfyllest. Dels kunde lagen ej anses helt fylla de i Genèveprotokollet uppställda villkoren, då den ej vore tillräckligt smidig och icke gäve regeringen erforderlig handlingsfrihet, dels vore dess förenlighet med författningen tvivelaktig². Härtill kom, att det enligt kommitténs mening måste anses önskvärt, att lagen tillkom i samförstånd mellan de olika partierna; "fullmaktslagen, som på vissa väsentliga punkter inskränkte parlamentets befogenheter, borde givetvis utformas med försiktighet och efter överenskommelse med de skilda politiska partierna³. Kommittén begärde därför, att regeringen skulle utarbeta en ny författningsändrande fullmaktslag och härvid träda i underhandlingar med den socialdemokratiska oppositionen.

Den 8 november hänvisades lagförslaget till finans- och budgetutskottet. Omedelbart därefter vidtogs privata förhandlingar mellan de olika partifraktionernas ledare, varvid regeringen förklarade sig beredd till en kompromiss för att vinna socialdemokraternas understöd. Nationernas förbunds kommission deltog ej direkt i förhandlingarna men hölls genom förbundskanslern under rättad om deras gång och utövade utan tvivel ett betydelsefullt inflytande på regeringens ställningstagande i vissa punkter.

Rörande gången av förhandlingarna, som varade mer än två veckor, föreligga inga närmare uppgifter. Resultaten av desamma sammanfattades i två betänkanden, avgivna dels av det särskilda utskott, som tillsatts för att behandla själva Genèveöverenskommelsen, dels av finans- och budgetutskottet. Det förra betän-

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4553 (Seipel).

² *Nationernas Förbunds provisoriska kommissions rapport* den 15 dec. 1922 (i utrikesdepartementets arkiv).

³ *Nationernas förbunds råds protokoll* den 1 febr. 1923 (Seipel).

kandet innefattar förslag om en verklig konstitutionell fullmaktslag av författningsändrande karaktär, det senare går ut på vissa ändringar i regeringens ursprungliga förslag till återuppbyggnadslag. Båda förslagen antogos sedermera, såsom i det följande närmare skall beröras, i praktiskt taget oförändrat skick av parlamentet¹.

Det nya förslaget till återuppbyggnadslag utgör ej någon egentlig kompromiss; den socialdemokratiska oppositionen uppgav nämligen ej sitt motstånd mot förslaget. De i det ursprungliga förslaget företagna ändringarna äro emellertid så till vida ett led i den stora partikompromissen, som socialdemokraterna genomdrev desamma såsom förutsättning för bifall till den författningsändrande fullmaktslagen och under hot om att eljest draga lagen inför författningsdomstolen. Av de ändringar i förslaget, som sålunda kommo till stånd, äro i detta sammanhang huvudsakligen två av intresse. Å ena sidan ströks den förut citerade punkt i lagens sista kapitel, enligt vilken regeringen, om så befunes erforderligt, skulle kunna "inleda" åtgärder för att ändra eller utvidga det ursprungliga saneringsprogrammet; härigenom klargjordes, att regeringen icke med stöd av denna lag kunde gå utanför det i lagen skisserade programmet för saneringsaktionen. Å andra sidan infördes i samma kapitel av lagen en bestämmelse, som avsåg att klart fixera regeringens kompetens inom lagens ram. Detta stadgande är av följande lydelse: "Durch die auf Grund dieses Gesetzes zu erlassenden Verordnungen können nur die in diesem Gesetz enthaltenen materiell-rechtlichen Bestimmungen näher durchgeführt werden."

Genom detta sistnämnda stadgande ändras tydligen lagens karaktär på ett mycket väsentligt sätt. Det fastslås här, att de med stöd av lagen beslutade regeringsförordningarna endast kunna innefatta tillämpning av i lagen uttryckta materiella rättsnormer; i den mån lagen innehåller bestämmelser av annan karaktär bli dessa härigenom betydelselösa, de likställas med icke förbindande programdeklarationer och kunna ej göras till utgångspunkt för förordningsbeslut. Förhållandet mellan denna lag och de inom ramen av densamma utfärdade förordningarna skall, med

¹ Texterna återfinnas hos *Adamovich und Froehlich*, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder, sid. 437—476.

andra ord, vara detsamma som det i författningen stadgade förhållandet mellan lag och förordning i allmänhet. Därmed är möjligheten att besluta lagändrande förordningar utesluten. Lagen förlorar sin karaktär av konstitutionell fullmaktslag och dess förenlighet med författningen blir ostridig; lagen själv har ju förklarat de stadganden i densamma, som ej äro förenliga med författningen, kraftlösa. Det kan ej längre bli fråga om att sätta lagen ur kraft såsom inkonstitutionell; däremot kan det i enskilda fall bli tvivelaktigt, huruvida vederbörande regeringsförordningar äro lagliga, d. v. s. innebära tillämpning av i lagen givna materiella normer. Den legala prövningsfrågan överföres från lagen själv till de speciella tillämpningsförordningarna. Att denna prövning, med hänsyn till lagens oklart avfattade bestämmelser, erbjuder stora svårigheter, är uppenbart; vi skola i det följande återkomma härtill.

Den egentliga kompromissen föreligger i förslaget till författningsändrande fullmaktslag — "Bundesverfassungsgesetz über die Ausübung der ausserordentlichen Vollmachten, die der Regierung gemäss dem Genfer Protokolle n:r 3 vom 4. Oktober 1922 eingeräumt werden"¹.

Bakom detta förslag, för vars genomförande kvalificerad majoritet var erforderlig, stodo samtliga de tre stora partierna; genom ömsesidiga eftergifter hade man lyckats skapa enighet åtminstone så till vida, som alla förpliktigt sig att rösta för förslagets antagande. Härigenom vann regeringen, att den fullmakt, som man på ett oklart och konstitutionellt angräpligt sätt sökt innefatta i det ursprungliga förslaget till återuppbyggnadslag, beviljades i oanfäktbar legal form och med i viss mån utvidgat innehåll. För den socialdemokratiska oppositionen innebar lagen den fördelen, att en viss parlamentarisk medverkan vid beslut om fullmaktsförordningar säkrades. Författningslagen har sålunda, såsom förbundskanslern i ett anförande framhöll, "alltigenom karaktären av en kompromiss"².

Fullmaktens utövning tillkommer, enligt lagens ordalydelse,

¹ Jfr beträffande lagens innehåll och tolkning *Stenographisches Protokoll* 1922, Beilage n:r 1282, *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht, sid. 226 samt *Wittmayer*, Das Staatsrecht des österreichischen Wiederaufbaues, sid. 388 ff. och Österreichisches Verfassungsrecht, sid. 24 f. Beträffande Genèveprotokollet och Österrikes författning överhuvud se även *Merkl*, Völkerbund-Kontrolle als Staatseinrichtung, sid. 559 ff.

² *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4732.

formellt förbundsregeringen, som utfärdar de med stöd av lagen beslutade förordningarna. Vid regeringens sida står emellertid ett av nationalrådet valt utskott, som jämte regeringen bildar ett "ausserordentlicher Kabinettsrat" (art. I—II). Detta utskott består av 26 ledamöter (Staatsräte), valda proportionellt bland nationalrådets och förbundsrådets medlemmar; valet gäller för nationalrådets hela legislaturperiod och därjämte till dess ett nytt nationalråd sammanträtt och förrättat nyval. Ordförandeskapet i det utomordentliga kabinettsrådet handhaves av förbundskanslern, vicekanslern eller en av förbundskanslern utsedd minister (art. VII).

Initiativet till förordningsbeslut enligt lagen tillkommer utslutande förbundsregeringen. Av denna utarbetade förslag skola emellertid föreläggas kabinettsrådet, och för positivt beslut fordras i princip, att majoriteten av rådets utanför regeringen stående ledamöter godkänt förslaget; härvid skola tillika minst hälften av dessa ledamöter vara närvarande (art. VI). Beträffande rådets arbetsordning gäller, att beslut med anledning av ett regeringsförslag skola fattas inom åtta, eller, om rådet på förbundskanslerns begäran så bestämmer, inom tre dagar efter förslagets framläggande; under dessa tidsperioder skola, såvitt ej beslut tidigare kommer till stånd, minst åtta, respektive tre sammanträden hållas. Såvida något beslut ej fattats före utgången av de angivna fristerna kan regeringen, såvida den ej medgiver en förlängning av fristen, självständigt fatta beslut (art. VII). Genom dessa bestämmelser har man alltså skapat garantier för att en opposition inom rådet ej skall kunna avsevärt fördröja arbetet.

Det genom författningslagen tillskapade speciella statsorganet för förordningsbeslut enligt lagen, är, såsom av det sagda framgår, av en ganska egendomlig karaktär. Det kan å ena sidan betraktas såsom en utvidgad regering, å den andra såsom ett förminskat parlament. Med hänsyn till ordalagen i Genèveöverenskommelsen, enligt vilken fullmakt skall beviljas regeringen, har man starkt betonat dennas ledande roll; förordningarna utfärdas av regeringen, denna har ensamt initiativ, kabinettsrådets beslut kallas i lagen "regeringsbeslut" o. s. v. Genom bestämmelserna om vissa frister och om rätt för regeringen att i vissa fall självständigt fatta beslut har man också skapat fullständiga garantier mot minoritetsobstruktion. Men i det att man principiellt gjort förordningsbe-

sluten beroende av de utanför regeringen stående, av parlamentet enligt proportionalismens princip valda kabinettens samtycke, har man i viss mån bevarat det parlamentariska systemet och undvikit en alltför påtaglig regeringsdiktatur. Det väsentliga är, att oppositionen gives tillfälle att kritiskt följa regeringens verksamhet, samtidigt som behovet av utomordentlig snabbhet i besluten fullt tillgodoses¹.

Bestämmelserna om fullmaktens omfång återfinnas i artikel III. Dels har regeringen — för att begagna lagens uttryck — befogenhet att utom återuppbyggnadslagens ram vidtaga de för verkställande av det uppgjorda saneringsprogrammet erforderliga åtgärder, som ej materiellt rättsligt reglerats i ifrågavarande lag. Dels kan regeringen, om de i detta program givna direktiven icke skulle visa sig tillfyllest, vidtaga de erforderliga åtgärder för höjning av inkomsterna och sänkning av utgifterna, som i övrigt äro behöfliga för att permanent jämvikt i budgeten skall kunna ernås inom två år. Genom dessa bestämmelser erhåller regeringen alltså i huvudsak samma befogenheter, som man sökt insmyga i det första förslaget till återuppbyggnadslag men som genom de genomförda ändringarna i detta utsöndrats. Av intresse är, att det nu, vad beträffar ändringar i utvidgningen av det ursprungliga saneringsprogrammet, ej stadgas rätt blott att — såsom i det första förslaget — "inleda" utan att helt genomföra erforderliga åtgärder².

¹ Dessa synpunkter betonades i den följande debatten av den socialdemokratiska ledaren Renner (*Stenographisches Protokoll*, 1922, sid. 4921). Renner framhöll bl. a. den grundläggande skillnaden mellan regeringen och det enligt lagen proportionellt valda parlamentsutskottet och yttrade härvid följande: "Man kann nicht sagen: Es ist ja dasselbe, die Regierung wird auch aus dem Parlament gewählt. Es ist ein grundlegender Unterschied insofern, als die Regierung gewählt wird bloss durch die Mehrheit und die Sicherung der Kritik der Opposition entraten muss, während der Ausschuss eben nach dem beherrschenden Grundsatz unserer Demokratie, nach dem Grundsatz des Proporz Mehrheit und Minderheit enthält und also alle Teile de Volkes zur Geltung kommen. Es ist das Wesen der Demokratie, dass die Mehrheit führt und die Minderheit kontrolliert. Es ist das Wesen der Demokratie, dass gegen die Position der einen Seite immer die Kritik der anderen Seite steht und es ist das Wesen der Demokratie, dass beide gehört werden müssen. Das ist aber nicht der Fall — nicht einmal die Mehrheit wird gehört — wenn der Regierungsabsolutismus einmal Gesetz ist."

² Förutom dessa fullmakter får regeringen — kabinettensrådet genom lagen ännu en befogenhet av annan art. I art. IV stadgas nämligen, att inom national-

Att fullmaktslagen ger regeringen rätt att ändra av parlamentet beslutade lagar utsäges icke uttryckligen men framgår utan vidare av lagens innehåll. Även vissa författningslagar få i själva verket ändras genom förordning. Detta framgår av ett stadgande i art. III, enligt vilket de mest betydelsefulla författningslagarna — särskilt förbunds författningen och promulgationslagen till denna — förklaras stå utanför regeringens av lagen bestämda kompetensområde; tydligt är, att vid sådant förhållande övriga författningslagar kunna ändras i förordningsväg lika väl som vanliga lagar. Med stöd av fullmaktslagen kunna sålunda med enkel majoritet beslut fattas, för vilka inom parlamentet kvalificerad majoritet skulle erfordras. Härav visas bäst vilken utomordentlig maktbefogenhet, som genom lagen lägges i regeringen-kabinettsrådets hand.

Betecknande är även, att fullmaktslagen ej bestämmer andra inskränkande villkor för fattandet av beslut i denna form; särskilt är att märka, att vederbörande åtgärder icke — såsom i dylika lagar eljest ofta är fallet — måste vara av speciellt brådskande natur. I detta hänseende är regeringen alltså obunden; i brist på uttryckligt stadgande kan det ej, såsom man sökt göra gällande¹, anses, att regeringen, då så utan olägenhet kan ske, måste hänvända sig till parlamentet. I realiteten överflyttas genom lagen en väsentlig del av lagstiftningsverksamheten utan inskränkning från parlamentet till regeringen. Slutligen bör anmärkas, att fullmaktslagen — i likhet med återuppbyggnadslagen — ej innehåller något stadgande om vederbörande förordningars föreläggande för parlamentet. Klart är emellertid, att intet hinder möter för parlamentet att i vanlig ordning genom lag upphäva de medelst regeringsförordning beslutade bestämmelserna. Med hänsyn till den enkammarparlamentarism, som råder i Österrike, har tydligen någon särskild bestämmelse på denna punkt ej ansetts behöfelig.

rådet väckta förslag, som avse ändringar i saneringsprogrammet eller med stöd av fullmaktslagen utfärdade förordningar och som äro ägnade att medföra utgiftshöjning eller inkomstminskning, ej få behandlas på vanligt sätt, såvida de ej jämväl innefatta "geeignete Vorschläge" om åstadkommande av vederbörlig finansiell kompensation; huruvida detta kan anses vara fallet, avgöres på regeringens förslag i vanlig ordning av kabinettsrådet.

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4915 (Seitz).

Parlamentsbehandlingen av de båda lagförslagen är ej av något större intresse. Endast jämförelsevis flyktigt berörde man i debatten lagförslagets konstitutionellt-politiska sida. Från regeringshåll framhölls, att man frångått sin förut hävdade ståndpunkt dels av tvivel om det ursprungliga förslagets tillräcklighet för reformprogrammets genomförande, dels av hänsyn till uppfattningen hos de utländska makternas representanter¹. På socialdemokratiskt håll gjorde man gällande, att regeringen uteslutande genom partiets opposition tvingats till de gjorda eftergifterna; endast hotet om hänvändelse till författningsdomstolen hade förmått regeringen att övergiva sitt ursprungliga inkonstitutionella förslag och gå med på en kompromiss. Då socialdemokraterna beslutat bifalla den författningsändrade fullmaktslagen hade detta endast skett för att säkra parlamentarisk medverkan vid förordningsbesluten; partiet vidhöll fortfarande sitt principiella motstånd mot hela den föreslagna regeringsaktionen och komme därför att rösta mot såväl Genèveöverenskommelsen som återuppbyggnadslagen².

Den 26 november beslutades den konstitutionella fullmaktslagen utan votering av nationalrådet. Följande dag antogs återuppbyggnadslagen med 98 röster mot 60. Från regeringskoalitionens sida betraktades den socialdemokratiska nejöstningen i det senare fallet såsom en med hänsyn till det förut fattade beslutet meningslös demonstration. För att visa, att dess motstånd var allvarligt menat, fortsatte därför det socialdemokratiska partiet oppositionen även i förbundsrådet³. Då partiet besatt en svag majoritet i detta, beslöt rådet att göra "Einspruch" mot lagförslaget. Några dagar senare, den 3 december, återupprepade nationalrådet sitt beslut och även återuppbyggnadslagen var därmed definitivt antagen.

Den åt regeringen givna fullmakten har i Österrike, liksom i Tyskland, kommit till utomordentligt livlig användning. Med stöd av densamma ha ett stort antal viktiga lagändrande förordningar utfärdats; framför allt har förvaltningen undergått en genomgripande reorganisation och långtgående sparsamhetsåtgärder på olika

¹ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4732 (Seipel), 4910 (Miklas).

² *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4913, 4915 (Seitz), 4921 (Rennez).

³ *Stenographisches Protokoll* 1922, sid. 4940 (Seitz).

områden vidtagits. Den sanering av Österrikes ekonomi, som med så stor framgång genomförts, har till väsentlig del åvägabragts utan parlamentets medverkan. Enligt samstämmiga uppgifter har emellertid i regel stor hänsyn tagits till det i det särskilda utskottet företrädade minoritetspartiets mening och svårare slitningar ha härigenom undvikits. Att märka är även, att det österrikiska parlamentet i normal utsträckning sammanträtt jämväl under fullmaktslagens giltighetstid.

1922 års lagstiftning i Österrike är synnerligen belysande för frågan om förhållandet mellan fullmaktslag och vanlig lag, mellan fullmaktsförordning och tillämpningsförordning. Genom den författningsändrande fullmaktslagen erhåller regeringen en självständig förordningsrätt utanför den av den ordinarie författningen uppdragna ramen; regeringen upphöjes, ur materiellt-rättslig synpunkt, inom vissa gränser och under vissa särskilda betingelser till lagstiftningsorgan vid sidan av parlamentet. Denna författningslag kan i allo jämföras med de tyska fullmaktslagarna år 1923. De regler, som enligt huvudgrundlagen gälla för förordningsrätten, bliva provisoriskt annullerade; genom regeringsförordningar kan ny rätt, oberoende av och i konflikt med av parlamentet genomförd lagstiftning, tillskapas. Återuppbyggnadslagen däremot ger icke principiellt regeringen någon ny befogenhet i fråga om förordningsbeslut, den intar i detta hänseende samma ställning som vanliga lagar. Då det i lagen talas om att regeringen skall utfärda förordningar, innebär detta blott ett konstaterande av regeringens ändock förefintliga kompetens härtill, detta i likhet med de i fransk lagstiftning förekommande bestämmelserna om utfärdande av "réglements d'administration publique". Genom lagen underställas endast vissa av lagen i huvudsak reglerade rättsområden regeringens i förbunds författningen stadgade förordningskompetens; regeringen kan endast utfärda tillämpningsförordningar, och dessa få ej innehålla mot den gällande lagstiftningen stridande bestämmelser. Regeringens förordningsrätt enligt den konstitutionella fullmaktslagen är direkt grundad på denna; den förordningsrätt, varom återuppbyggnadslagen talar, är däremot fotad på de allmänna bestämmelserna i 1920 års författning.

Ett intressant försök att fullständigt klargöra skillnaden mellan

fullmaktsförordning och tillämpningsförordning och därmed även tolka författningens bestämmelser om förhållandet mellan lag och förordning har gjorts av författningsdomstolen i ett den 19 mars 1923 avkunnat utslag, vari domstolen prövar en med hänvisning till återuppbyggnadslagen utfärdad förordning. Innan vi ingå på detta utslag, torde det emellertid böra betonas, att domstolen redan tidigare i annat sammanhang bestämt förnekat möjligheten av delegation av offentligt-rättsliga befogenheter¹. Delegationsteorien, varigenom den materiella gränsen mellan lag och förordning fullständigt utsuddas, är alltså här, i motsats mot i Frankrike, från början avvissad av den högsta dömande myndigheten.

Ifrågavarande utslag av författningsdomstolen gällde en regeringsförordning, varigenom höjda tullsatsers stipulerades beträffande vissa varor². Förordningen var utfärdad med hänvisning till återuppbyggnadslagen och grundad på den förut citerade bestämmelse i denna, enligt vilken vissa lagar om tullar "ändras på så sätt, att den totala årsinkomsten av tullarna med säkerhet blir 80 millioner guldkronen", och som jämväl bestämmer, att tullinkomsterna inom två år skola uppbringas till 100 millioner. Frågan om denna förordnings laglighet drogs genom framställning av den socialdemokratiska särstatsregeringen i Wien inför författningsdomstolen, som resolverade förordningens annullering. Domstolens utförliga principiella motivering för beslutet är av så stort intresse, att ett tämligen utförligt återgivande torde vara påkallat.

Domstolen börjar sin framställning med en kort redogörelse för tillkomsten av 1922 års lagstiftning. Härvid understrykes särskilt den betydelsefulla ändring, som förslaget om återuppbygg-

¹ *Erkenntnisse*, utslag n:r 158 den 11 dec. 1922; jfr även *Adamovich*, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof, sid. 182 f. — Domstolsutslaget gällde ett försök av regeringen att delegera sin befogenhet enligt 1917 års fullmaktslag till underordnade myndigheter. I motiveringen till utslaget heter det bl. a.: "Keinem staatlichen Amte ist anheimgestellt, über die ihm verfassungsmässig eingeräumte Kompetenz durch deren Übertragung an andere Organe nach freiem Ermessen zu verfügen. Ebenso, wie jede Behörde das Recht hat, die ihr gesetzmässig eingeräumten Befugnisse auszuüben, obliegt ihr auch die Pflicht diese Befugnisse auszuüben, und zwar selbst auszuüben ... Im Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechtes bedarf es stets einer ausdrücklichen Vorschrift des Gesetzes, um die Übertragung einer behördlichen Kompetenz als statthaft erscheinen zu lassen."

² *Erkenntnisse*, utslag n:r 176 den 19 mars 1923.

nadslag undergick genom införandet av bestämmelsen, att förordningar med stöd av lagen endast få innefatta tillämpning av i lagen givna "materiellt-rättsliga" bestämmelser. Genom denna bestämmelse, skriver domstolen, "uppdelar lagen själv de i densamma införda bestämmelserna i sådana, som ha materiellt-rättslig karaktär, och i sådana, som ej ha denna karaktär, och som just därför ej kunna genomföras medelst förordningar, utan blott äro att uppfatta som programmatiska förklaringar". Särskiljandet av dessa grupper har givetvis ej kunnat ske genom lagen utan har avgöranderätten härutinnan överlämnats åt författningsdomstolen. Denna måste vid tolkningen av ordet "materiellt-rättslig" utgå från författningens bestämmelser. Ty återuppbyggnadslagen har genom den citerade bestämmelsen velat giva uttryck åt samma princip, som uttalas i § 18 i förbundsorfattningen, nämligen att förordningar blott få utfärdas inom lagarnas ram, icke få ändra, utan blott tillämpa lagar. I själva verket gäller det alltså här "att upprätthålla den av författningen fixerade gränsen mellan lagstiftningens och förordningens kompetens".

Efter detta inledande resonemang går domstolen in på en närmare tolkning av författningens bestämmelser om förhållandet mellan lag och förordning. Domstolens grundläggande uttalanden på denna punkt äro av följande lydelse:

"Damit überhaupt von einer näheren Durchführung eines Gesetzes gesprochen werden kann, muss dieses Gesetz nicht nur die Bestimmung enthalten, dass überhaupt irgendwelche Massnahmen getroffen werden — in diesem Falle läge nur eine formalgesetzliche Delegation vor —, sondern das Gesetz muss auch bestimmen, welche Massnahmen zu treffen sind, wenn es auch die nähere Durchführung dieser Massnahmen der Verordnung überlässt. Damit ein Gesetz durch Verordnung überhaupt durchführbar sei, muss es im Sinne der Bundesverfassung *inhaltlich hinreichend sein*, müssen schon aus dem Gesetz allein — und ohne dass es der Heranziehung der Durchführungsverordnung bedarf — alle wesentlichen Momente der beabsichtigten Regelung ersehen werden. Nicht nur das "Ob", sondern auch das "Wie" der Normierung muss in Gesetzesform bestimmt sein. Dabei lässt sich allerdings die Grenze zwischen bloss formalgesetzlicher Delegation und materiell-rechtlicher Bestimmung nicht scharf ziehen. Es muss stets Fälle geben, bei denen die Entscheidung; ob noch "formalgesetzliche Delegation" oder schon "materiell-rechtliche Bestimmung" zweifelhaft sein kann. Hier muss das wohlerwogene Ermessen des

Gerichtes die Grenze ziehen. Dies ist jedenfalls gewiss: dass die Meinung, die im Gesetze selbst über die Natur seiner Bestimmungen zum Ausdruck kommt, nicht entscheidend sein kann. Wenn der Wortlaut des Gesetzes zum Beispiel die beabsichtigte Änderung eines älteren Gesetzes bereits als vollzogen darstellt, ohne selbst diese Änderungen zu enthalten, mit dieser Änderung vielmehr eine erst zu erlassende Verordnung betraut, so wird unter dem Schein einer materiell-rechtlichen Änderung eine bloss formal-gesetzliche Delegation erteilt. Die Berufung darauf, dass die fragliche Änderung des Gesetzes nicht erst durch die Verordnung erfolgt, sondern bereits im Gesetze ausgesprochen sei, bedeutet lediglich, das man eine unverbindliche theoretische Annahme des Gesetzgebers für verbindlich erklärt."

Efter denna principförklaring övergår domstolen till en prövning av frågan om den föreliggande förordningens grundlagsenlighet. Då formuleringarna i olika punkter äro av den största betydelse för bedömandet av domstolens bevisföring, återgiva vi även här motiveringen in extenso:

"Durch die vom Wiener Stadtsenat als Landesregierung angefochtene Verordnung der Bundesregierung vom 11. Dezember 1922 wegen Änderung der Zölle für einige Waren des Finanzzolltarifs soll Artikel I, § 1 des Absatzes B des Wiederaufbaugesetzes näher durchgeführt werden. Soll diese Verordnung verfassungsmässig sein, dann muss die von ihr näher durchzuführende Bestimmung materiell-rechtlichen Charakter haben. Diese Bestimmung lautet: 'Es werden die Gesetze vom 15. Juli 1921, B. G. B. Nr. 384, und vom 24. Juli 1922, B. G. B. Nr. 498, so geändert, dass der Gesamtjahresertrag aus den Zöllen mit 80 Millionen Goldkronen sichergestellt wird. Dieser Ertrag ist binnen zwei Jahren durch allmähliche Erhöhung der Zollsätze bis auf 100 Millionen Kronen zu stiegern.' Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass der Wortlaut dieses § 1. demzufolge die zu ändernden Gesetze vom 15. Juni 1921 und 24. Juli 1922 bereits als geändert anzusehen sind, keine entscheidende Bedeutung hat. Das ist ja gerade die Frage, ob eine materiell-rechtliche Änderung bewirkt oder bloss die Ermächtigung zu einer solchen Änderung erteilt wurde. Nun enthält allerdings die zitierte Norm des § 1 eine materielle Bestimmung. Der bisherige Finanzzolltariff soll nämlich so geändert werden, dass ein gewisses Erträgnis sichergestellt wird. Ganz abgesehen davon, dass auch damit nur eine sehr vage Bestimmung geboten wird, da ja durch Festsetzung von Zollsätzen niemals ein ziffermässig bestimmtes Erträgnis von vornherein sichergestellt sein kann, sondern nur eine annäherungsweise Vermutung vorliegt.

wenn man durch Festsetzung bestimmter Zollsätze ein bestimmtes Erträgnis erwartet. Entscheidend ist, dass aus der Fixierung eines präsumtiven Gesamtergebnisses in keiner Weise zu ersehen ist, wie der bisher geltende Zolltarif abgeändert werden kann. Der erwünschte finanzielle Effekt kan durch Heraufsetzung einiger Tarifnummern oder durch gleichmässige Erhöhung aller, er kann durch Heraufsetzung der einen und Herabsetzung der anderen erzielt werden . . . Durch die Bestimmung eines anzustrebenden finanziellen Endeffektes ist den verschiedensten Möglichkeiten der Zollpolitik freie Bahn gegeben, und damit die *materielle Zollgesetzgebung vom Parlament auf die Regierung übertragen*. Eben darum ist § 1 des Artikels I des Absatzes B des Wiederaufbaugesetzes als eine jener Bestimmungen dieses Gesetzes aufzufassen, denen nach § 1, Absatz 3, des Abschnittes E *materiell-rechtlicher Charakter nicht zukommt* und die demnach im Sinne dieser Gesetzesstelle durch Verordnung nicht durchgeführt werden darf."

I slutet av sin motivering erinrar domstolen om att möjlighet att besluta en förordning av ifrågavarande slag finnes enligt 1922 års konstitutionella fullmaktslag. "Dieses *Verfassungsgesetz* enthält die formalgesetzliche Delegation zu Erlassung gesetzändernder Verordnungen, zu welcher sich die Regierung im Genfer Staatsvertrag verpflichtet hat, und diese formalgesetzliche Delegation bezieht sich insbesondere . . . auf jene Massnahmen, die nicht bereits in den Bestimmungen des Wiederaufbaugesetzes materiell-rechtlich geregelt sind." Då den föreliggande förordningen ej utfärdats med hänvisning till denna lag och under iakttagande av de i denna bestämda villkoren utan beslutats som vanlig tillämpningsförordning måste den anses inkonstitutionell.

Av det givna referatet framgår, att domstolen i sin analys av förhållandet mellan lag och tillämpningsförordning utgår från ungefär samma principiella uppfattning, som i Frankrike främst hävdats av Esmein. Två villkor, ett negativt och ett positivt, uppställas beträffande förordningsbeslut. Å ena sidan får förordningen icke innehålla mot i lag givna föreskrifter stridande bestämmelser. Å andra sidan måste förordningen utgå från och innebära tillämpning av vissa i en lag stadgade materiella rättssatser. I detta hänseende söker domstolen, i motsats mot Esmein och förut citerade författare, närmare ange de synpunkter, som böra vara vägledande vid fixerandet av begreppet "materiell rättssats" och följaktligen vid bestämningen av gränsen mellan lag och förordning

— detta visserligen under betonande av att en absolut gränsdragning är omöjlig.

Domstolens formuleringar på denna punkt kunna emellertid icke sägas vara synnerligen klarläggande. Uttalandet om att lagen måste innehålla "alla väsentliga moment i den åsyftade regleringen" innefattar tydligen samma allmänna postulat, som Esmein uttryckt i satsen, att lagen skall formulera de allmänna grundsatserna, förordningen endast detaljerna. Då det sägs, att lagen ej endast får ge vid handen, att en rättslig reglering av ett visst område skall genomföras utan även *hur* den skall ske, innebär detta visserligen ett bestämt avvisande av sådana lagar, varigenom exekutiven utan några som helst direktiv bemyndigas använda förordningsrätten; någon större betydelse har detta dock knappast, ty en direktivbestämmelse av en eller annan art kan ju lätt införas i en fullmaktslag utan att dennas allmänna karaktär härigenom nämnvärt förändras. Ett exempel härpå erbjuder i själva verket den lag med därtill hörande tillämpningsförordning, som låg till grund för domstolens analys. Lagen innehåller obestriddligen vissa direktiv, men domstolen har ansett dessa alltför oklara för att kunna tjäna till utgångspunkt för den beslutade tillämpningsförordningen. Överhuvud skulle, om man strängt utgår från domstolens uttryckssätt, sakligt tämligen betydelselösa skiftningar i vederbörande lags formulering kunna bli avgörande för bedömandet.

Domstolen har emellertid starkt betonat omöjligheten av att uppdraga någon bestämd gräns mellan "formalgesetzliche Delegation" och "materiell-rechtliche Bestimmung" och framhållit, att avgörandet in concreto måste träffas av domstolen själv. Bakom domstolens framställning ligger givetvis den icke klart uttalade uppfattningen, att det förhållande mellan lag och tillämpningsförordning, som i praxis är det vanliga, bör upprätthållas. De principuttalanden, som domstolen gör i frågan, innebära endast försök att i formler definiera en redan förefintlig rättspraxis.

Domstolens framställning rörande det föreliggande speciella rättsfallet synes, om man utgår från domstolens nu angivna utgångspunkter, innefatta en viss oklarhet och inkonsekvens. Då domstolen utgår från, att av legislaturen beslutade lagar icke kunna ändras eller upphävas i förordningsväg och då den förordning, som

förelåg till prövning, otvivelaktigt medförde, eller, om man så vill, åsyftade att medföra, ändringar i vissa lagar, skulle man kunnat vänta, att domstolen uteslutande på denna grund förklarat förordningen inkonstitutionell. I stället har emellertid domstolen vid beslutet om förordningens annullering stött sig på de principuttalanden rörande gränsen i allmänhet mellan lag och förordning, vilkas relativt intetsägande karaktär nyss framhållits. I den slutsats, som avslutar domstolens bevisföring på denna punkt, betonas ej, att vederbörande förordning var lagändrande och därför stridande mot författningen; såsom grund för annulleringsbeslutet angives tvärtom, att den lagbestämmelse, från vilken förordningen utgick, saknade materiellt-rättslig karaktär och därefter icke utgör stöd för en tillämpningsförordning.

I viss mån är dock denna inkonsekvens endast skenbar. De båda postulater, varom här är fråga, lära nämligen, såsom i det följande närmare skall utvecklas och som för övrigt indirekt torde framgå av domstolens undersökning, få anses sammanfalla, såvitt det är fråga om beslut beträffande redan förut i lag reglerade rättsområden. Domstolens uttalanden på denna punkt äro emellertid så till vida vilseledande, som detta förhållande icke uttryckligt betonas.

V. Ungern.

Även i Ungern har, som bekant, en internationell saneringsaktion företagits. I sammanhang härmed har här, liksom i Österrike, en konstitutionell fullmaktslag genomförts. Då material för en mera ingående framställning av hithörande frågor icke är oss tillgängligt, skola vi endast lämna en kort redogörelse för lagens huvudpunkter.

I december 1923 avslutades mellan Ungern och vissa andra stater under medverkan av Nationernas förbund en överenskommelse, vilken i huvudsak innefattar samma bestämmelser som 1922 års Genèveprotokoll. Bl. a. förpliktade sig Ungern att underkasta sig en vittgående internationell finansk kontroll och att genomföra ett av en av Nationernas förbund i samråd med den ungerska regeringen uppgjort finansprogram. För detta senare ändamål skulle den ungerska regeringen hos det ungerska parlamentet — den provisoriska nationalförsamlingen — anhålla om antagandet av en konstitutionell fullmaktslag. I förarbetena till överenskommelsen framhålles, att en dylik lag vore nödvändig för att icke genomförandet av erforderliga reformer skulle hindras eller fördröjas av parlamentet¹.

Den i överenskommelsen förutsatta lagen antogs den 17 april 1924 av den ungerska nationalförsamlingen². I art. 1 av denna lag förklaras överenskommelsen utgöra en del av lagen. I art. 2 givas de grundläggande bestämmelserna om konstitutionell fullmakt. Dessa äro av följande lydelse: "Regeringen befullmäktigas att förfara i enlighet med de förpliktelser, som stadgas i det i art. 1 införlivade protokollet, och i enlighet med innehållet i det

¹ Jfr *Nationernas förbunds sekretariats rapport* den 28 november 1923, sid. 23 och *Nationernas förbunds finanskommittés rapport* den 20 december 1923 (i utrikesdepartementets arkiv).

² *Ergänzungsheft zum Monatsbericht über die Thätigkeit des Völkerbundes*, Mai 1924, Der finanzielle Wiederaufbau Ungarns, sid. 59 ff.

betänkande, som Nationernas förbunds finanskommitté avgivit till Nationernas förbund. Den nuvarande och alla följande regeringar äga fullmakt att genomföra det däri framställda finansprogrammet i synnerhet genom vidtagande av de i föreliggande lag och därtill hörande bilagor nämnda åtgärderna ... För detta ändamål nödvändiga förfoganden kunna träffas i förordningsväg, även om vederbörande bestående lagar innehålla häremot stridande bestämmelser".

I de närmast följande artiklarna, art. 2 och 3, uppräknas en rad särskilda åtgärder, som regeringen eller i vissa fall vederbörande fackminister befullmäktigas vidtaga. Denna uppräkning åsyftar emellertid ej att innefatta någon uttömmande reglering av regeringens speciella befogenheter. I art. 4 stadgas nämligen, att, om de uppräknade åtgärderna ej visa sig vara tillräckliga, regeringen utan vidare kan genomföra ytterligare reformer i syfte att höja inkomsterna och minska utgifterna. Visserligen måste budgeten fortfarande föreläggas parlamentet till godkännande, men beslut av parlamentet, som ej äro förenliga med saneringsprogrammet, kunna av regeringen åsidosättas.

Slutligen stadgas i lagen att ett särskilt utskott på 33 ledamöter skall tillsättas av nationalförsamlingen för att fungera under lagens giltighetstid. Detta utskott skall alltid höras, då regeringen fattar beslut, som normalt skulle ha fallit inom representatiomens kompetensområde. Utskottet har likaledes rätt att begära upplysningar rörande åtgärder av denna art, att härom lämnas rapport till nationalförsamlingen o. s. v. Någon beslutanderätt äger emellertid utskottet ej; denna tillkommer regeringen ensam.

I den ungerska fullmaktslagen återfinnas, såsom synes, i stort sett samma bestämmelser som i Österrike införts i två olika lagar, återuppbyggnadslagen och den egentliga fullmaktslagen. Dels utpekas vissa särskilda områden, som skola regleras i förordningsväg, dels erhåller regeringen en generell fullmakt. Så till vida är regeringens befogenhet här vidsträcktare, som det parlamentariska utskott, som enligt lagen skall tillsättas, ej äger beslutande, endast rådgivande befogenhet. Fullmakten kan därför sägas innebära en nära nog obegränsad regeringsdiktatur.

VI. Tjeckoslovakiet.

Den tjeckoslovakiska författningens bestämmelser rörande lag och förordning äro av ungefär samma innehåll som motsvarande österrikiska stadganden. Beträffande den lagstiftande makten stadgas i korthet, att denna utövas av folkrepresentationen, fördelad på två kamrar. I fråga om förordningsrätten meddelas i författningens § 55 den grundläggande bestämmelsen: "Verordnungen können bloss zur Durchführung eines bestimmten Gesetzes und im Rahmen desselben erlassen werden". Det är uppenbart, att denna bestämmelse, som är något utförligare än motsvarande stadgande i Österrikes författning, i själva verket är av alldeles samma innehåll¹. Då den tjeckoslovakiska författningen stadgar, att förordningarna dels måste avse "Durchführung eines bestimmten Gesetzes", dels måste falla "im Rahmen desselben", är det tydligt, att två synonyma bestämningar användas och att innebörden i dessa är densamma som i den österrikiska bestämmelsen om att förordningar få utfärdas "im Rahmen der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches". Enligt stadgandet skola alltså de grundläggande reglerna fastställas genom lag, i förordningsväg få endast kompletterande bestämmelser inom vederbörande lags ram meddelas; något självständigt område för förordningsrätten finnes i princip icke.

Liksom enligt den österrikiska författningen kunna även i Tjeckoslovakiet hithörande frågor bli föremål för judiciell prövning. I promulgationslagen till författningens art. 1 stadgas, att lagar, som strida mot författningen eller någon författningslag, äro ogiltiga; författningen kan ändras endast genom särskild författningslag, beslutad enligt de härför gällande försvärande bestämmelserna². Till-

¹ Jfr Epstein, Verfassungsgesetze, sid. 163; Parlament, sid. 395 (Kelsen).

² Gesetz vom 29 Februar 1920, betreffend die Einführung der Verfassungs-urkunde der tschechoslowakischen Republik.

lämpningen av denna bestämmelse sker genom en särskild författningsdomstol, som under vissa villkor äger att annullera mot författningen stridande beslut¹.

Från den allmänna regeln om förhållandet mellan lag och förordning finnas flera undantag. Två av dessa undantag äro i princip ej provisoriska, utan av permanent natur. Å ena sidan kan under de tider, då legislaturen ej är samlad, ett av denna valt utskott på 24 medlemmar genom särskilda "Verfügungen" fatta beslut, som eljest blott kunna åvägbringas genom lag; vissa områden, såsom författningsfrågor, äro emellertid undantagna från "det ständiga utskottets" kompetens. Beslut av denna art kunna endast fattas efter förslag av regeringen; presidenten har härvid absolut veto. De beslutade förfogandena förlora sin giltighet, såvida ej legislaturens båda hus inom två månader efter början av nästa sammanträde godkänt desamma. Å andra sidan finnes, enligt en lag av den 14 april 1920², en slags permanent regeringsfullmakt, som i mycket erinrar om den presidentdiktatur, om vilken stadgas i den tyska författningens art. 48. Under vissa utomordentliga förhållanden — när krigstillstånd inträder eller när inre händelser hota statens integritet, författningen, eller den offentliga ordningen — kan nämligen regeringen med presidentens samtycke besluta åtgärder, för vilka lagstiftning eljest är erforderlig; härvid kunna även vissa författningsbestämmelser upphävas. Dylika förfoganden gälla för högst tre månader och skola redan inom 14 dagar efter utfärdandet föreläggas representationen eller dess ständiga utskott; de upphävas därest något av husen, respektive utskottet, vägrar sitt godkännande, eller då något beslut härom ej fattats inom en månad efter förordningens utfärdande.

Därjämte finnes även en konstitutionell fullmaktslag av provisorisk natur, som i detta sammanhang är av större intresse³. En-

¹ Gesetz vom 9 März 1921 über das Verfassungsgerichtshof, § 7, jfr §§ 9 och 12.

² Gesetz vom 14 April 1920 über ausserordentliche Verfügungen; jfr Janka, Die Verfassung der tschechoslowakischen Republik, sid. 129 ff.

³ Gesetz vom 15 April 1920, mit welchem die Regierung ermächtigt wird, Verfügungen zur Regelung der durch den Krieg hervorgerufenen ausserordentlichen Verhältnisse zu treffen; jfr Janka, Die Verfassung, sid. 35 f.

ligt huvudbestämmelsen i denna lag, som nära ansluter sig till 1917 års österrikiska fullmaktslag, befullmäktigas regeringen, "zur Regelung der durch den Krieg hervorgerufenen ausserordentlichen wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Verhältnisse den Verordnungsweg anzuwenden, wo sonst eis Gesetz erforderlich wäre, wenn sich hierzu die dringende Notwendigkeit ergibt und wenn der mit der Vorlage der Angelegenheit an die gesetzgebende Körperschaft verbundene Aufschub der Angelegenheit abträglich wäre". Regeringens befogenhet gäller dock ej "författningsförhållanden eller politiska förhållanden överhuvud", ej heller vissa finansiella och judiciella frågor.

Dylika regeringsförordningar skola enligt lagen föreläggas representationen, respektive det ständiga utskottet, inom åtta dagar efter utfärdandet; om detta ej sker, förlorar lagen sin giltighet vid den angivna tidpunkten. Såvida något av husen respektive utskottet "uttryckligen" vägrar godkänna vederbörande förordning, är denna i och med detta besluts fattande annullerad.

Frågan om det principiella förhållandet mellan lag och förordning enligt författningen har vid ett tillfälle livligt diskuterats. Enligt parlamentsbeslut av den 27 juli 1920 beträffande inkorporering av distrikten Weitra och Feldsberg bemyndigades regeringen att inom dessa områden utfärda för förvaltning och lagskipning nödvändiga föreskrifter. Detta beslut blev sedermera föremål för författningsdomstolens prövning och kom härigenom att utgöra utgångspunkten för ett allmänt meningsutbyte.

Författningsdomstolen kom i sitt utslag av den 7 november 1922 till den slutsatsen, att omförmälda parlamentsbeslut icke stode i strid mot författningens bestämmelser. I motiveringen till sitt avgörande ingick domstolen på en tolkning av vederbörande författningsbestämmelser och berörde härvid problemet om förhållandet mellan fullmaktslag och vanlig lag, mellan fullmaktsförordning och tillämpningsförordning¹. "Die Verfassungsmässigkeit einer Verordnung", skriver domstolen, "ist nicht nur dadurch bedingt, dass sie zur Durchführung eines bestimmten Gesetzes erlassen wird, sondern auch in seinen Grenzen. Eine Verordnung, die

¹ Ordalydelsen återfinnes hos Adler, Gesetz und Verordnung, sid. 122.

auf Grund eines Ermächtigungsgesetzes erlassen ist, ist zwar zur Durchführung dieses Gesetzes erlassen, aber nicht in seinen Grenzen, weil ein Ermächtigungsgesetz, dass die Regierung allgemein dazu ermächtigt, im Verordnungswege einen bestimmten Kreis von Rechtsverhältnissen zu regeln, die einer Regelung durch Gesetz bedürfen, nicht die Grenzen absteckt, in welchen sich die Regelung des Rechtsverhältnisses bewegen soll . . . Es widerspricht dem §§ 6 u. 55 der Verfassungsurkunde, wenn durch ein gewöhnliches Gesetz die Regierung ermächtigt wird, Verordnungen zu erlassen, in Fällen, in denen sonst ein Gesetz erforderlich wäre."

Domstolens uttalanden äro, såsom synes, icke synnerligen pregnant formulerade. Klart är visserligen, att domstolen bestämt tar avstånd från delegationsteorien: parlamentet äger ej rätt att genom en lag överlåta utövandet av befogenheter, som enligt författningen tillkomma representationen, åt regeringen. Något egentligt försök att bestämma innebörden av det i motiveringen använda ordet "fullmaktslag" och att sålunda fixera gränsen mellan fullmaktsförordning och tillämpningsförordning göres emellertid icke. Här synes motiveringen röra sig i cirkel; man talar om "rättsförhållanden" och "fall", för vilkas reglering en lag är erforderlig, och förutsätter alltså tillvaron av den gränsbestämning, som det i själva verket gäller att åstadkomma.

På domstolsutslaget följde, såsom nämnt, en livlig diskussion. Härvid infordrades jämväl yttranden av tre utländska sakkunniga, professorerna Hauriou, Duguit och Kelsen, vilka yttranden år 1923 publicerades i tidskriften "Parlament"¹. På ett par punkter komplettera dessa utlåtanden på ett intressant sätt de uttalanden av vederbörande författare, för vilka redogörelser i det föregående lämnats.

Detta gäller dock knappast Haurious yttrande, som är synnerligen kortfattat och i vilket det juridiska spörsmålet endast flyktigt och oklart beröres. Hauriou uttalar emellertid sin anslutning till det refererade domstolsutslaget och betonar delegationsteoriens ohållbarhet.

Av större intresse är Duguits yttrande². I full konsekvens med den framställning av problemet, som han giver i sitt förut

¹ *Parlament* sid. 391.

² *Parlament* sid. 392.

citerade arbete, betonar Duguit, att det i princip, såväl enligt den franska som enligt den tjeckoslovakiska författningen, är inkonstitutionellt att genom en lag giva regeringen rätt att i förordningsväg upphäva eller ändra lagar i formell mening. Genom den praxis, i annan riktning, som vunnit insteg i Frankrike, måste emellertid denna princip anses bruten och kan för Frankrikes del ej längre upprätthållas; "under trycket av praktiska behov har småningom en konstitutionell praxis utbildats, enligt vilken parlamentet genom ett uttryckligt beslut på förhand kan godkänna de bestämmelser, som regeringen kommer att utfärda på ett legislativt område". I Tjeckoslovakiet, där någon motsvarande praxis icke uppstått, bibehåller den grundläggande principen sin giltighet: "ett parlamentsbeslut, som gäve regeringen befogenhet att utfärda en förordning för att upphäva, ändra eller suspendera en lag i formell mening, skulle vara stridande mot författningen".

Det utförligaste och mest klarläggande utlåtandet är det av Kelsen avgivna¹. Kelsen konstaterar, att det föreliggande problemet är gemensamt för österrikisk och tjeckoslovakisk statsrätt; de ifrågavarande bestämmelserna i de båda staternas författningar äro, framhålls det, liktydiga. Till grund för sin framställning lägger Kelsen därför den österrikiska författningsdomstolens i det föregående refererade utslag den 19 mars 1923². På vissa punkter går han emellertid utanför domstolsutslaget ram och utvecklar på ett klargörande sätt den tankegång, som ligger bakom domstolens bevisföring.

Sålunda framhålls, att bestämmelsen, att lagstiftningsmakten tillhör representationen, icke får tolkas så, att lagbegreppet gives en rent formell innebörd. Om detta vore bestämmelsens mening, skulle den i själva verket utgöra en tom tautologi: "denn Gesetz im formellen Sinne bedeutet nichts anderes als kundzumachender Parlamentsbeschluss; und die Bestimmung, dass die Gesetze im formellen Sinne vom Parlament zu setzen seien, bedeutete, dass Parlamentsbeschlüsse vom Parlament zu beschliessen seien". Ifrågavarande bestämmelse måste därför i och för sig anses innebära, att alla generella rättsnormer skola beslutas av parlamentet. Från

¹ *Parlament* sid. 392—396.

² Det bör anmärkas, att Kelsen enligt meddelande själv författat domstolens motivering.

denna grundregel har emellertid författningen själv stadgat ett undantag genom bestämmelsen, att lagarna kunna åtföljas av verkställighetsförfordningar. Rättsförfordningar äro alltså konstitutionellt tillåtna, men givetvis endast förfordningar, som äro "gesetzesvollziehend (gesetzesausführend)", icke sådana, som äro "gesetzesändernd (gesetzesergänzend)".

När det gäller att uppdraga gränsen mellan de tillåtna tillämpningsförfordningarna och de otillåtna lagändrande förfordningarna framhåller Kelsen, att med lagändrande förfordningar förstås sådana, genom vilka det genom de förefintliga lagarna bestämda rättstillståndet ändras, "also auch solche Verordnungen, die bisher noch nicht gesetzlich positiv geregelte Materien betreffen, indem sie Rechtspflicht statuieren, wo bisher rechtliche Freiheit bestand (die sogenannten Verordnungen praeter legem)". Att det här i grunden är fråga om en rent sedvanerättslig gränsbestämning antydes indirekt: "Der Begriff der gesetzesändernden Verordnungen wird mitunter auch in der Weise umschrieben, dass man von verordnungsmässiger Regelung einer Materie spricht, zu deren Normierung 'sonst oder im allgemeinen' ein Gesetz erforderlich ist". I det följande återgiver Kelsen nära nog ordagrant de synpunkter beträffande gränsbestämningen, som av den österrikiska författningsdomstolen uttalats.

VII. Sammanfattande synpunkter.

Den givna redogörelsen har endast omfattat fullmaktsinstitutets användning i ett fåtal stater och har därför ej kunnat allsidigt belysa institutets karaktär. Någon fullständig systematisk framställning av hithörande frågor är på grundval av det redovisade materialet icke möjlig; endast ett par avslutande anmärkningar skola här bifogas.

Det framgår av framställningen, att det i de här behandlade staterna är två spørsmål, som i sammanhang med fullmaktslagstiftningen trätt i förgrunden. Å ena sidan är det frågan om denna lagstiftnings innebörd ur författningpolitisk synpunkt, institutets förhållande till den parlamentariska demokratien. Å andra sidan är det institutets legalt-konstitutionella ställning, problemet om fullmaktslagsbegreppets juridiska karaktär. Det första av dessa spørsmål har kanske klarast belysts av erfarenheterna i Tyskland, det senare har huvudsakligen framträtt i Frankrike och Österrike.

Grundmotivet till den utvidgning av regeringsmakten, som här behandlats, har varit behovet av att under utomordentliga förhållanden ernå större snabbhet och effektivitet i lagstiftningsarbetet. I de debatter, som föregått de olika fullmaktsbesluten, har denna synpunkt kommit till klara uttryck. Det har överallt betonats, att omläggningen av förhållandet mellan regering och representation utgjort en nödfallsutväg i ett kritiskt läge: den parlamentariska procedur, som under normala förhållanden tillämpas, tillgodoser icke den förhandenvarande situationens krav och regeringen måste därför erhålla ökad handlingsfrihet.

Vid utformandet av de fullmaktslagar, som sålunda befunnits nödvändiga, har man sökt begränsa fullmaktens omfång i enlighet med de syften, man genom densamma velat vinna. Sålunda har man temporärt och sakligt avgränsat fullmaktsområdet. Fullmakten utställes att gälla antingen på viss tid (Frankrike, Österrike,

den andra tyska fullmaktslagen 1923) eller tills de särskilda förhållanden, vilka framkallat fullmaktsbeslutet, upphört att vara förhållanden (de under kriget beslutade lagarna), eller eljest så länge vid fullmakten fästa villkorsbestämmelser fortfarande att vara tillämpliga (1923 års första tyska fullmaktslag). Därjämte har man jämväl sökt ange de rättsområden, inom vilka utomordentliga åtgärder varit påkallade och sålunda fastställa en saklig begränsning av fullmaktens omfång; framför allt har det härvid varit finansiella och ekonomiska frågor, i vilka avgörandet delegerats åt regeringen. Stundom har man även, såsom i de tyska fullmaktslagarna, uttryckligen utsagt, att fullmaktsbeslut under inga förhållanden få förekomma annat än i sådana fall, då avgörandet icke kan uppskjutas till dess det kan träffas i vanlig konstitutionell ordning.

Därjämte har man även sökt att genom särskilda bestämmelser säkerställa parlamentarisk medverkan vid eller i varje fall parlamentarisk kontroll över regeringsfullmaktens utövning. Stundom har vid regeringens sida insatts enligt proportionell metod valda parlamentsutskott med rådgivande befogenhet; härigenom ha även minoritetspartierna inom representationen erhållit möjlighet att mera direkt inverka på fullmaktsbesluten. Det främsta exemplet på en dylik anordning är den österrikiska fullmaktslagen av år 1922, enligt vilken en slags "förstärkt" regering tillsattes för förordningsbeslut med stöd av lagen. I andra fall ha fullmaktsförordningarna så till vida erhållit svagare rättsställning än vanliga lagar, som för deras fortsatta giltighet parlamentarisk ratifikation erfordrats; sålunda kunde i Frankrike enligt 1924 års lag endera av kamrarna besluta en fullmaktsförordnings upphävande. Enligt den tyska fullmaktslagen av december 1923 insattes rådgivande utskott av såväl riksdag som riksråd vid regeringens sida, varjämte båda dessa organ erhöles rätt att självständigt kräva förordningsbesluts annullering.

Frågan om de sålunda beskaffade fullmaktslagarnas förhållande till parlamentarism och demokrati har i de parlamentsdiskussioner, som här refererats, varit föremål för starka meningsbrytningar. I huvudsak ha härvid de framförda synpunkterna varit desamma i olika stater. Motståndarna till de framlagda fullmaktsförslagen ha i dessa sett ett hot mot den parlamentariska demo-

kratien, ett flagrant brott mot statsskickets grundprinciper. Fullmaktsinstitutet innebär, har man framhållit, att parlamentet frivilligt abdikerar till förmån för regeringen: det samarbete mellan regering och representation, som kännetecknar den parlamentariska demokratien, ersättes av ett mer eller mindre förtäckt regeringsenvælde. Särskilt skarpt har denna uppfattning kommit till synes i de franska debatterna; under hänvisning till tidigare erfarenheter har man här i regeringsfullmakten velat se begynnelsen till en i parlamentariska former maskerad cæsarism, ett försök att införa en slags demokratisk diktatur.

Fullmaktsförslagets anhängare åter ha gjort gällande, att institutet icke utgör ett verkligt avsteg från, utan endast en provisorisk modifikation av det parlamentariska systemet. Genom att koncentrera makten hos den av representationens majoritet stödda regeringen ådagalägger man i själva verket det gällande systemets anpassningsförmåga och skänker därigenom detsamma ökad styrka. I fullmaktsinstitutet kan man till och med se en livförsäkring för parlamentarismen; genom den snabbhet och styrka i handlandet, som härigenom åstadkommes på legal väg, har man undanryckt grunden för de ur den förtvylade situationen emanerande kraven på revolution i antidemokratisk riktning, på en illegal diktatur.

Det är uppenbart, att såväl kritiken som försvaret av fullmaktsinstitutet i de parlamentariska debatterna innefattar betydande överdrifter. De principiella åsiktsdivergenser, som man sökt göra gällande, verka i viss mån konstruerade. I den kamp om regeringsmakten, eller kanske snarare om möjligheten att fritt och obundet utöva denna, som ligger bakom de parlamentariska striderna om fullmaktsförslagen, framstå principsynpunkterna mera såsom stöd för argumentationen än som motiv för ståndpunkts-tagandet. Mer renodlad än eljest är fallet framträder helt naturligt i detta fall konflikten mellan majoritet och minoritet, mellan regeringsparti och opposition.

Det försvar för fullmaktsinstitutet, som i debatterna framkommit, är emellertid så till vida övertygande, som det torde vara otvivelaktigt, att fullmaktsförslagen i de här behandlade staterna icke kunna anses såsom uttryck för någon principiell antiparlamentarisk ståndpunkt. Vad Tyskland beträffar, framgår detta klart av partigrupperingen; här är det de partier, vilka främst urgerat

parlamentarismen, som stå bakom förslagen, under det att kritiken presteras av parlamentarismens svurna motståndare. Ej heller för Frankrikes och Österrikes vidkommande kan man i fullmaktsbesluten se attentat mot det parlamentariska systemet, även om respekten på regeringssidan för detta system här är mindre oreserverad; de angrepp mot parlamentarismen, med vilka man i dessa länder på extremt-konservativt håll beledsagade sin tillstyrkan av fullmaktsförslagen, torde av majoriteten snarast ha ansetts såsom hjälpmedel åt motståndarnas polemik.

De här behandlade fullmaktslagarna äro tvärtom ur synpunkten av deras tillkomsthistoria att betrakta såsom extrema konsekvenser av den parlamentariska principen, såsom egenartade uttryck för det förhållande mellan parlament och regering, som kännetecknar detta statskick. Regeringen har erhållit speciella fullmakter just emedan den varit sammansatt av riksdagsmajoritetens förtroendemän. Då de härskande partierna inom parlamentet delegerat sin makt åt regeringen, har det varit i visshet om, att deras egna önsknigar härigenom säkrast skolat bli tillgodosedda. Genom fullmakten har man stärkt regeringens och därmed i grunden även sin egen maktställning gentemot den oppositionella minoriteten. Klarast framträder fullmaktslagstiftningens karaktär i den bestämmelse i 1923 års första tyska fullmaktslag, enligt vilken den beslutade fullmakten endast skulle gälla, så länge regeringens partipolitiska sammansättning i huvudsak förbleve oförändrad; här har alltså den för tillfället härskande partikonstellationen uttryckligen förbehållit fullmakten åt sina egna representanter i regeringen.

1923 års andra tyska fullmaktslag utgör så till vida ett undantag, som fullmakten i detta fall anförtroddes åt en minoritetsregering. Undantaget är dock mera skenbart än verkligt, ty regeringen stöddes i själva verket även av grupper utanför regeringspartierna, som i stort sett anslöto sig till regeringspolitiken utan att vilja direkt engagera sig i densamma. Regeringens brist på säker parlamentarisk betäckning kom emellertid här till uttryck i den konflikt, som uppstod vid redovisningen för fullmaktens användning och som resulterade i upplösning av riksdagen.

Även om här ifrågavarande fullmaktslagar sålunda ur viss synpunkt kunna betraktas såsom egenartade produkter av det parlamentariska systemet, är det emellertid uppenbart, att institutet

begreppsmässigt står i den skarpaste motsättning till den parlamentarisk-demokratiska principen. Enligt denna princip skola allmänna rättsnormer av betydelse för den enskilde beslutas av den valda folkrepresentationen: besluten skola föregås av offentlig diskussion, varvid även den allmänna opinionen, särskilt genom pressen, får göra sig gällande. Det blir härigenom möjligt att konfrontera och våga skilda meningar mot varandra, att i besluten sammanföra och syntetiskt utforma divergerande uppfattningar. På detta sätt kunna även minoritetsgruppernas synpunkter vinna beaktande. Vid fullmaktsförordningarnas utarbetande åter är offentligheten utsluten; förordningen utarbetas i hemlighet för att vid utfärdandet överraska som ett fullbordat faktum. Avgöranderätten ligger i händerna på parlamentsmajoritetens förtroendemän; även om representanter för minoriteten äga rätt att uttala sin uppfattning före beslutet, kunna de dock ej, såsom eljest, vädja till den allmänna opinionen och hämta stöd från denna. Allrahelst om parlamentet ej är samlat och omedelbart kan utöva sin kontrollrätt, blir fullmaktslagen på detta sätt i realiteten en rättsbasis för diktatur, även om diktatorsmyndigheten formellt kan anses representera folkmajoriteten.

De här behandlade fullmaktslagarna kunna knappast anses ha inneburit något påtagligt missbruk av institutet. Ett starkt behov av maktkoncentration hos regeringen har otvivelaktigt förelegat, även om det kan diskuteras, huruvida de vidtagna extrema åtgärderna varit oundgängligen nödvändiga. Om emellertid fullmaktsinstitutet skulle mista sin karaktär av undantagsanordning och komma till mera regelmässig användning, skulle detta innebära ett undergrävande av det demokratiska systemet: parlamentarismen skulle slå över i sin egen motsats, i ett system av tillfälliga regeringsdiktaturer, vilka endast formellt skulle stå på demokratisk grund.

*

*

*

Det återstår slutligen att i ett sammanhang ånyo upptaga frågan om fullmaktsinstitutets ställning ur rent statsrättslig synpunkt. Detta problem har, såsom av vår framställning framgår, främst aktualiserats vid antagandet av de franska och österrikiska fullmaktslagarna. Problemet är emellertid tydligen i princip gemensamt för alla de statsskick, enligt vilka förhållandet mellan lagstatur och regering i förevarande hänseende anges på så sätt, att representationen ensam har den lagstiftande makten, under det att exekutiven äger besluta tillämpningsförfordningar. Frågan är, om och i vad mån en bestämmelse av dylikt innehåll innebär en fixering av gränsen mellan lag och förordning, och, i samband härmed, huruvida och i vilka fall av regeringen med utgångspunkt från av lagstaturen beslutade lagar utfärdade förordningar kunna stå i strid mot författningen. Vilken är, under de angivna förutsättningarna, skillnaden mellan en konstitutionell fullmaktslag, som legalt borde beslutas i form av författningsändring, och en vanlig lag, mellan fullmaktsförordning och tillämpningsförfordning¹?

Det torde, såsom vi sökt visa, vara otvivelaktigt, att ett lagstaturbeslut, enligt vilket regeringen bemyndigas att upphäva eller ändra bestående lagar, legalt måste fattas i de för författningsändring stadgade formerna, och alltså är inkonstitutionellt, därest bemyndigandet tillkommer genom vanlig lag. Ty även om man håller före, att lagstaturens exklusiva lagstiftningsmakt innefattar befogenhet att fritt bestämma kompetensen mellan representation och regering, kan ett beslut, varigenom regeringen berättigas ändra tidigare lagstaturbeslut, ej anses konstitutionellt tillåtligt; härigenom överlåtes i själva verket just kompetensbestämningens rätten åt regeringen.

På denna punkt äro flertalet av de här refererade författarna ense. I regel har man emellertid jämväl uppställt ett annat postulat beträffande skillnaden mellan lag och förordning, man har sökt angiva en mera generell saklig gränsbestämning. Så har t. ex. Esmein gjort gällande, att lagen alltid måste innefatta de grundläggande rättsreglerna, under det att i förordningen endast detalj-

¹ Beträffande den tyska terminologien på denna punkt, jfr även *Jellinek*, *Gesetz und Verordnung*, sid. 378 ff. Vi bortse i detta sammanhang från delegationsteorien; de här uppställda frågorna utgå tydligen från negerandet av denna teori.

föreskrifter få införas; Kelsen åter har sökt fixera skillnaden på det sätt, att lagen måste angiva, såväl *att* en rättslig reglering inom ett visst område skall ske, som *hur* den skall åvägbringas — blott inom den sålunda angivna ramen äro förordningsbeslut tillåtliga. Enligt denna ståndpunkt skulle man alltså vid det legala bedömandet av ett av legislaturen i vanlig lag givet bemyndigande ha att uppställa två skilda postulat: dels finge detta bemyndigande icke giva regeringen rätt att upphäva eller ändra lagar, dels måste det samma innefatta vissa sakliga normer, d. v. s. en viss — mer eller mindre ingående — reglering av vederbörande rättsområde. Att detta sista villkor är av utomordentligt vag karaktär, erkännes; Kelsen framhåller fullt konsekvent, att ingen tillräckligt vägledande allmän bestämmelse kan uppställas, varför avgörandet in casu måste ske på judiciell väg.

För att klargöra förhållandet mellan de sålunda uppställda fordringarna är det nödvändigt att ingå på innebörden av den generella bestämmelsen om parlamentets exklusiva lagstiftningsrätt. Denna bestämmelse kan ej, såsom ock Kelsen i sin uppsats i Parlament betonar, betraktas som endast åsyftande att fastställa en viss nomenklatur, den innebär ej blott, att av parlamentet fattade beslut skola benämnas lagar; en dylik bestämmelse vore tydligen en ren meningslöshet. Bestämmelsen måste tvärtom *anses avsedd att vara* av begreppbestämmande betydelse. Men det är ej fullt riktigt, att, såsom Kelsen, på denna grund tolka stadgandet i fråga så, att en dylik bestämning verkligen härigenom *är given*, att alla generella rättsnormer skola beslutas av parlamentet. Ty någon saklig gränsbestämning mellan lag och förordning innefattar bestämmelsen uppenbarligen ej, men väl förutsätter den, att en dylik redan är för handen. Bestämmelsen utgår med andra ord ifrån, att begreppen lag och förordning redan erhållit en stadgad materiell innebörd och avser alltså att fastslå, att detta lagbegrepp, som man förutsätter såsom redan förefintligt, skall sammanfalla med det formella.

Från denna utgångspunkt innebär alltså bestämmelsen om parlamentets lagstiftningsrätt en förankring av rättspraxis i konstitutionen. De områden, som genom beslut av parlamentet blivit föremål för rättslig reglering, falla härigenom inom parlamentets exklusiva kompetensområde. De generella villkor, som man uppställt

rörande lagbegreppet, innebära endast försök att fixera innebörden av den praxis, som uppkommit. Då man talar om, att legislaturen har att fastställa de allmänna normerna, har att bestämma att och hur en rättslig reglering bör äga rum o. s. v., angiver man endast på annat sätt, att det förhållande mellan lag och förordning, som är det vanliga, även för framtiden bör bli gällande. Därmed är klart, att de två postulat, som uppställts i fråga om en lags innehåll, i realiteten sammanfalla, så snart det gäller redan för rättslig reglering utsatta områden. Kvar står endast villkoret, att legislaturen icke i vanlig lag får bemyndiga regeringen att i förordningsväg upphäva eller ändra förefintliga lagar. Är det åter fråga om samhällsområden, som icke varit föremål för rättslig reglering, ställer sig saken annorlunda. Hit höra givetvis även sådana teoretiskt möjliga fall, då representationen upphäver alla inom ett visst rättsområde förefintliga lagar och samtidigt befullmäktigar regeringen att i förordningsväg tillskapa nya rättsregler inom området i fråga. I dylika fall kan endast den normen uppställas, att det eljest vanliga förhållandet mellan lag och förordning skall upprätthållas.

INNEHÅLL.

	Sid.
Inledning	9
Tyskland	13
Frankrike	51
Österrike	93
Ungern	122
Tjeckoslovakiet	124
Sammanfattande synpunkter	130

68
150

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 SKÅNEMARKNADEN. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris 3 kr. 50 öre.
- III. *HALVAR G. F. SUNDBERG*, BIDRAG TIL FRÅGAN OM BESLUTS VERKSTÄLLBARHET ENLIGT KOMMUNAL-LAGARNA. 1924. Pris 3 kr.
- IV. *ISRAEL MYRBERG*, OM TJÄNSTEMÅNS OAVSÄTTLIGHET. En redogörelse för svensk praxis. Pris 5 kr.
- V. *ERIK LINDAHL*, ARBETSDAGENS FÖRKORTNING. Några nationalekonomiska synpunkter. Pris 3 kr. 50 öre.
- IV. *HERBERT TINGSTEN*. KONSTITUTIONELLA FULLMAKTS-LAGAR I MODERN PARLAMENTARISM. Pris 4 kr.
50 öre.