

## KRISPOLITIKEN OCH DE KONSTITUTIONELLA FULLMAKTERNA.

AV

SEKRETERAREN RAGNAR SUNDÉN.

I en artikel i nästföregående häfte av denna tidskrift har professor Nils Herlitz fäst uppmärksamheten på den ånyo aktualiserade frågan, i vilka former och på vilka vägar den nödvändiga anpassningen till växlingarna i ett krisartat läge skall kunna åstadkommas utan att å ena sidan snabbheten i avgörandet och enhetligheten i ledningen äventyras och utan att å andra sidan hävdvunna rättsgrundsatser och det folkliga självstyret otillbörligen trädas för nära.

Erinrar man sig de tankegångar, som ligga till grund för vår författning, kan uppgiften måhända synas olöslig. I det berömda avsnitt av 1809 års konstitutionsutskotts memorial, vari statsverksamhetens huvudgrenar fördelas på den styrande, den lagstiftande och den dömande makten, säger sig utskottet ha sökt forma den förstnämnda så, att den kunde bli »verksam inom bestämda former med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem genomföra», medan den lagstiftande makten borde vara »visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd». Idealerna äro uppenbarligen här tänkta med andra och fredligare förhållanden för ögonen än dem, som Napoleonskrigens Europa eller dess motsvarighet av i dag uppvisar. Det eftertänksamma övervägande, som grundlagstiftarna förväntade av den lagstiftande makten, är förvisso en styrka under fredliga och normala tider, men under extraordinära omständigheter, vid häftiga ekonomiska kriser och framför allt i krig eller krigsfara, kan den »visliga trögheten» vändas till nackdel och beröva den styrande makten den kraftfullhet, som samma grundlagstiftare velat säkerställa.

Herlitz pekar på två utvägar ur detta dilemma: den ena erbjuder sig i form av de konstitutionella fullmakterna, den andra åter i form av Konungens ekonomisk-administrativa lagstiftningsrätt enligt RF § 89. Avsikten är att i det följande teckna några drag av utvecklingen på svensk botten av den förra av dessa företeelser och att lämna en redogörelse för dess viktigaste nu förekommande huvudtyper. Det vore dock knappast försvarligt att icke dessförinnan med ett par ord beröra det nära sambandet mellan fullmaktsinstitutet och den ekonomiska lagstiftningsrätten. Förhandenvaron av den sistnämnda betyder främst, att den dualistiska principen icke är helt genomförd i svensk lagstiftning. Uppenbart är, att ju vidare innebörd man är benägen giva den ekonomiska lagstiftningsrätten, desto mindre framträder behovet av en delegation till K. M:t av den i RF § 87 omförmälda lagstiftningsrätten genom meddelandet av särskilda fullmaktslagar. Klart torde ock vara, att man vid ett försök att bestämma gränserna för den ekonomiska lagstiftningsmakten i ett kritiskt läge — en situation alltså, i vilken denna lagstiftningsforms snabbhet framstår som en avgjord fördel — icke får fästa avgörande vikt vid den praxis, som utbildats under lugnare förhållanden, och än mindre vid de riktlinjer, som därutinnan följts av regeringar, vilka endast representerat en minoritet inom riksdagen. En majoritetsregering, ja även en kraftfull icke-parlamentarisk ministär, kan a priori väntas göra större bruk av den ekonomiska lagstiftningsrätten än en minoritetsregering. Enligt en rätt allmän uppfattning, som utan tvivel stämmer väl överens med nu anförda argumentering, skulle särskilt den Hammarskjöldska regeringen 1914—1917 i sin krispolitik ha i betydande utsträckning litat till denna form av lagstiftning.<sup>1</sup> Såsom belägg härför har bl. a. åberopats det förhållandet, att sockerregleringen på hösten 1916 genomfördes med stöd allenast av RF § 89 (jfr KF i ämnet 13 okt. 1916). Å andra sidan observeras, att den under samma regering två månader senare utfärdade KF 19 dec. 1916 angående reglering av brödsädesförbrukningen uttryckligen angavs vara grundad på en fullmaktslag, den i det följande närmare berörda förfogandelagen. I sistnämnda ordning reglerades även — likaledes av den Hammarskjöldska ministären — i februari 1917 förbruk-

<sup>1</sup> Jfr exempelvis HAGSTRÖM, Frågan om Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt i riksdagen efter 1866 (StvT) 1920 s. 213.

ningen av kaffe (KF 16 febr. 1917). Möjligen kan förklaringen till denna olikartade handläggning vara den, att förfogandelagen åberopats allenast i de fall, då det ansetts nödvändigt att underbygga ransoneringsåtgärderna med beslag eller tvångsinlösen. Vid införandet av sockerregleringen trodde man sig — enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet — kunna, utan att tillgripa förfarande av sistberörda art, säkerställa tillförseln av socker genom överenskommelser med sockerbolagen och återförsäljarna. När sockerförordningen 7 dec. 1917 förnyades av den Edénska regeringen, skedde detta under åberopande av förfogandelagen, men i motsats till 1916 års KF innehöll den senare författningen vissa bestämmelser angående tvångsinlösen. De konsumtionsregleringar, som i övrigt kommo till stånd under år 1917 eller därefter, synas regelmässigt ha varit grundade på förfogandelagens bestämmelser.<sup>1</sup>

Den omständigheten, att en fullmaktslag, förfogandelagen, kom att spela en central roll i det system av regleringar, som byggdes upp under 1914—1918 års världskrig, får icke undanskymma det förhållandet, att de svenska statsmakterna endast betänksamt och försiktigt beträdde de konstitutionella fullmakternas väg. På två områden: det statsfinansiella och det penningpolitiska, aktualiserades emellertid behovet av fullmakter redan vid krigsutbrottet. Sålunda begärde och erhöll K. M:t i aug. 1914 bemyndigande av riksdagen att av tillgängliga medel, mot framtida anmälan till ersättande, bestrida kostnader, som avses i RF § 63, till högst 50 miljoner kronor. Den 2 aug. 1914 såg sig riksbanken nödsakad hemställa om rätt att suspendera sedelinlösen. Framställningen, som bifölls utan formligt stöd i lag, gav anledning till införandet i RF § 72 av det sedermera icke ändrade undantagsstadgandet, som — där sådant med hänsyn till krig, krigsfara eller svår penningkris prövas oundgängligen nödigt — bemyndigar Konungen och riksdagen eller, om riksdagen ej är samlad, Konungen ensam att, på framställning av fullmäktige i riksbanken och efter samråd jämväl med fullmäktige i riksgäldskontoret, för viss tid befria riksbanken från sedelinlösningsskyldigheten. Genom andra på liknande sätt konstruerade fullmakter bemyndigades Konungen och riksdagen, respektive Konung-

<sup>1</sup> Jfr förteckning å författningar, utfärdade med stöd av förfogandelagen, hos HILDEBRAND, De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning 1918 s. 12 ff.

en ensam, att medgiva riksbanken en inom vissa gränser utökad sedelutgivningsrätt respektive befria riksbanken från skyldigheten att inlösa guld i plants m. m. På det penningpolitiska området är slutligen även att anteckna lagen 18 sept. 1914 om anstånd med betalning av gäld (moratorium), vilken innefattar bemyndigande för Konungen att under vissa villkor och förutsättningar utan riksdagens medverkan provisoriskt förordna om anstånd med betalning av gäld samt giva vissa i samband därmed erforderliga föreskrifter.

Huvudparten av de under förra kriget beslutade fullmaktslagarna utgjordes av bemyndiganden, som kunde sägas fullfölja prispolitiska eller försörjningspolitiska syften. Lagen 9 okt. 1914 om förfogande över vissa varor vid krig eller krigsfara, vilken innehöll bestämmelser om maximipris, beslag och tvångsinlösen, tjänade emellertid båda de angivna ändamålen. Sedermera utbrötos dock maximiprisbestämmelserna till en särskild fullmaktslag, lagen 30 juni 1916 om högsta pris å vissa varor. Vid dess sida ställdes 19 juni 1917 en lag med vissa bestämmelser mot oskäligen pris under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden (den s. k. prisockerlagen). — De försörjningspolitiska fullmaktslagarna utgjordes, förutom av förfogandelagen, väsentligen av trenne författningar, vilka avsågo att trygga varutillgången genom vissa begränsningar i förfoganderätten över fartyg; dessa sistnämnda voro: lagen 6 mars 1916 om förbud i vissa fall mot överlåtelse av svenskt fartyg eller andel däri samt mot tidsbefraktning av fartyg, lagen 8 juli 1916 om förbud i vissa fall mot fortskaffande av gods med svenskt fartyg mellan utrikes orter och lagen 20 juni 1918 om förbud i vissa fall mot fortskaffande av gods med svenskt fartyg mellan Sverige och utrikes ort.

Genom lagen 17 april 1916 angående vissa utfästelser rörande in- och utförsel av varor m. m., den s. k. krigshandelslagen, bemyndigades Konungen att vidtaga åtgärder för att bringa i främmande makts intresse ingångna garantiförbindelser mot reexport etc. under statlig kontroll. Därigenom fullföljde lagen syftet att försvåra en övervakning av vårt näringsliv från de krigförandes sida.

Från denna tid har man slutligen att peka på en fullmaktslag, varigenom vissa ingrepp på arbetsmarknadens och sociallagstiftningens områden möjliggjordes, nämligen lagen 3 juni 1915 om

eftergift vid krig eller krigsfara från vissa bestämmelser om arbetstid för minderåriga och kvinnor. Lagens räckvidd var mycket begränsad och avsåg allenast företag, som bedrev tillverkning eller beredning av förnödenheter för rikets försvar. Det förtjänar särskilt omnämnas, att ett förslag till allmän tjänstepliktslag fälldes vid 1917 års riksdag.

Världskrigets svenska fullmaktslagar — med undantag för de penningpolitiska, vilka bibehöllos såsom beredskapsåtgärder — utslocknade med upphörandet av de förhållanden, som betingat deras tillkomst. Nästa gång behovet av särskilda fullmakter för K. M:t gjorde sig gällande var under den ekonomiska kris, som i början på 30-talet träffade vårt land och som nådde sin kulmen i och med Kreuger-kraschen på våren 1932. Dess karaktär av finanskris och akut kris för utrikeshandeln återspeglas på ett slående sätt i de bemyndiganden, som 1932 års riksdag lämnade K. M:t. Rätten att utöka riksbankens sedelutgivning vidgades genom en lag av 17 juni 1932.<sup>1</sup> På det finansiella området äro vidare att nämna de mycket speciella fullmakter, som innefattades i de kasuistiska Kreuger-lagarna: moratorielagen och konkurslagen. På ett närgränsande område märkes en fullmakt av annan karaktär, nämligen den befogenhet, som gavs Konungen, låt vara under framhållande av riksdagens principiella betänkligheter, att disponera 30 miljoner kronor för meddelande av understöd åt nödställda banker.

Av större allmänt intresse äro de av 1932 års riksdag åt Konungen meddelade fullmakterna på det handelspolitiska området. Genom KF 17 juni 1932 angående rätt för Konungen att åsätta särskild tullavgift bemyndigades K. M:t att under tid, då riksdagen icke är samlad, höja gällande tullsatser intill det tredubbla eller åsätta tullfria varor en tullsats om högst en fjärdedel av deras värde. Detta bemyndigande, vilket sedermera årligen förnyats, innefattade en utvidgning av en K. M:t redan

<sup>1</sup> En säregen ställning intog lagen 17 juni 1932 angående rätt för Konungen att i vissa fall inställa tillämpningen av 10 § 2 st. riksbankslagen m. m. Denna fullmaktslag, som byggde på ett liknande bemyndigande från världskriget, skapade en möjlighet att befria riksbanken från skyldigheten att inlösa guld i plants och att verkställa myntning av till banken inlämnat guld. Då detta bemyndigande uppenbarligen avsåg det fall, att den svenska valutan apprecierats i förhållande till det legala guldvärdet, förvånar det icke, att dess användning aldrig påkallades och att lagen, då den år 1937 sist underställdes riksdagens prövning, uttryckligen förklarades sakna aktualitet; lagens giltighetstid utlöpte 31 jan. 1938, och den har därefter icke förnyats.

tidigare tillkommande befogenhet att pålägga kamptullar<sup>1</sup> i så måtto, att denna befogenhet skulle icke blott såsom dittills gälla i förhållande till visst land utan jämväl avse tullförhöjningar med generell tillämpning. Liksom fallet var med det tidigare bemyndigandet av motsvarande slag stadgades en skyldighet för K. M:t att underställa nästsammanträdande riksdags prövning de beslut, som fattats angående förevarande slag av tullförhöjningar. Sådant underställande skall ske inom tio dagar efter riksdagens öppnande.

På gränsen mellan det finansiella och det handelspolitiska området föll den vid 1932 års riksdag beslutade lagen om fullgörande i vissa fall av betalningsskyldighet i förhållande till utlandet. Ifrågavarande lag karakteriserades såsom en beredskapsåtgärd i syfte att möjliggöra ingående av valutaclearing-avtal med främmande länder. Den innefattade ett bemyndigande för K. M:t att, därest valutareglering genomfördes i viss utländsk stat, i den mån så prövades nödigt för vinnande av betalningsutjämning meddela förordnande, att den, som på grund av köp eller eljest vore pliktig erlägga betalning till någon i den främmande staten, skulle fullgöra betalningsskyldighet på visst i lagen närmare angivet sätt. Innan K. M:t meddelade dylikt förordnande, skulle fullmäktige i riksbanken ha hörts. Lagen omarbetades i vissa hänseenden vid 1934 års riksdag, och den nya författningen, som promulgerades 16 febr. 1934, har sedermera årligen förlängts.

Ett av Konungen likaledes vid 1932 års riksdag begärt bemyndigande att företaga importreglering innefattade väl i sig icke en hemställan om meddelandet av en ny befogenhet, när rätten härtill torde tillkommit Konungen redan i kraft av den ekonomiska lagstiftningsmakten, men framställningen är av intresse såtillvida, som den belyser regeringsmaktens försiktiga inställning vid denna tid till nämnda spörsmål.

Vid 1936 års riksdag aktualiserades fullmaktsfrågan från en utgångspunkt, som i vårt land dittills nästan enbart teoretiskt dryftats. Från olika håll hade under 1920- och 30-talen pekats på de behov av fullmaktslagstiftning, som skapats av Sveriges folkrättsliga förpliktelser såsom medlem av Nationernas Förbund. I främsta rummet föranleddes detta behov av sanktions-

<sup>1</sup> En sådan befogenhet hade tillkommit Konungen under åren 1910—1912 samt därefter, enligt en årligen förnyad KF 16 juli 1919, under åren 1919—1932.

förpliktelserna, vilkas fullgörande kunde förväntas ställa krav på vittgående och så brådskande ingripanden från vårt lands sida, att den vanliga parlamentariska behandlingen skulle visa sig alltför långsam. Dessa diskussioner förde vid ett tillfälle, år 1922, rentav så långt att till lagrådet remitterades ett förslag till fullmaktslag, som skulle möjliggöra för Konungen att meddela de föreskrifter, som för fullgörandet av sanktionerna voro av nöden. Inom lagrådet framställdes emellertid tungt vägande anmärkningar mot ett så vidsträckt bemyndigande, och förslaget framlades aldrig för riksdagen.<sup>1</sup> Frågan kom i ett annat läge genom Sveriges deltagande i sanktionerna mot Italien under dess abessinska fälttåg. En del av de åtgärder, varom sanktionsmakterna förenat sig, kunde visserligen för Sveriges vidkommande göras effektiva med anlitan av Konungens ekonomiska lagstiftning och underhandsavtal mellan regeringen och de berörda delarna av näringslivet. Behov ansågs dock föreligga av längre gående maktmedel för K. M:t. Den av riksdagen antagna lagen 24 april 1936 om rätt för Konungen att i vissa fall förordna om kreditspärr avser att möjliggöra för Konungen att, då på grund av artikel 16 i förbundsakten kommersiella eller finansiella förbindelser med viss främmande stat böra avbrytas eller förhindras, förordna om kreditspärr gentemot den främmande staten. Det är att märka, att lagen, för vars giltighet ingen tidsbegränsning fastställts, lämnar det ifrågavarande bemyndigandet åt Konungen endast i de fall, då sanktioner skola vidtagas på grund av direkt tillämpning av artikel 16 förbundsakten. En aktion enligt artikel 17 faller sålunda utanför lagens tillämpningsområde.

Vid riksdagen 1937 föranledde penningpolitiska överväganden ännu en gång en utbyggnad av den konstitutionella fullmaktsapparaten. Ifrån slutet av 1936 hade utvecklingen av världsprisnivån, vilken då sedan någon tid var stadd i stigande, givit anledning till farhågor för en inflationistisk prisutveckling även i vårt land. I syfte att kunna möta denna fara äskade K. M:t i skilda propositioner till riksdagen fullmakter att vidtaga erforderliga åtgärder. Dessa avsågo samtliga att bereda K. M:t eller de valutavårdande organen möjlighet att genomföra en åtstramning på penningmarknaden. Bland de härför tillskapade instru-

<sup>1</sup> HERLITZ, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag (1926—30) s. 574 n. 2, 577 n. 1.



menten ingingo två fullmaktsförfattningar. Genom lagen 4 juni 1937 angående rätt för Konungen att i vissa fall meddela särskilda bestämmelser om bankaktiebolags kassareserv sattes K. M:t i stånd att binda en del av affärsbankernas likvida tillgångar i riksbanken. Dylikt förordnande finge emellertid meddelas endast, då sådant påkallades av »utomordentliga omständigheter». Lagen har vid den nu församlade urtima riksdagen underkastats revision. Den andra av ifrågavarande fullmaktsförfattningar är såtillvida märkelig, som den innefattar ett bemyndigande för Konungen på beskattningsrättens område. Genom KF 18 juni 1937 erhöll nämligen Konungen rätt att, då sådant med hänsyn till särskilda omständigheter prövades nödigt, höja fondstämpeln intill fyra gånger nu utgående belopp i fråga om aktier och därmed jämförliga värdepapper; detta bemyndigande har av efterföljande riksdagar årligen prolongerats.

De penningpolitiska fullmakter, som vid samma riksdag anordnades än på lagstiftningsväg meddelades, avsågo för det första en rätt för fullmäktige i riksgäldskontoret att för upphandling och upplagring av varor i utlandet ställa till vederbörande myndighets förfogande erforderliga belopp intill ett värde av högst 100 miljoner kronor. För det andra bemyndigade riksdagen fullmäktige i riksgäldskontoret att till riksbankens förfogande ställa skattkammarväxlar eller andra skuldförbindelser för verkställande av operationer i öppna marknaden i syfte att draga in ett överskott av likvida medel. Även dessa fullmakter ha förnyats av senare riksdagar, varvid emellertid, såvitt gäller bemyndigandet för riksgäldskontoret att disponera vissa medel för varuinköp från utlandet, de penningpolitiska motiven fått vika för rent försörjningspolitiska.

Detta sammanhänger med de förändringar, som det ekonomiska och politiska läget undergick efter 1937 års riksdag. Sedan partiprisnivån kulminerat under första kvartalet 1937, ingav prisutvecklingen icke längre farhågor för inflation. I stället framträdde mot slutet av året störningar av en helt annan art. Den inflationistiskt betonade högkonjunkturen hade särskilt i Förenta Staterna efterträtts av en häftig och djupgående depression, varav återverkningar begynte göra sig gällande även inom vårt land. Farhågorna för en ny arbetslöshetskris och för en tillspetsning av den utrikespolitiska situationen trädde i förgrunden och påkallade förberedande åtgärder från myndigheternas



sida. Ett program, baserat på ur arbetslöshetssynpunkt lämpliga offentliga arbeten, framlades för 1938 års riksdag i form av en s. k. beredskapsstat. Denna innebar en finansfullmakt för K. M:t att i en hastigt inträdande depression mellan riksdagarna igångsätta vissa utanför den ordinarie budgetens ram planerade, av riksdagen på förhand granskade arbeten. Beredskapsstaten, vilken uppställes efter enahanda regler som den ordinarie riksstaten, utgör sålunda en plan över vissa villkorliga medelsanvisningar, s. k. förskottsanslag. Konungens rätt att taga denna finansfullmakt i anspråk är beroende av att så prövas erforderligt »till följd av en väsentlig försämring av konjunkturläget inom landet eller inom vissa näringsområden». Ianspråktagandet av fullmakten sker genom att K. M:t fastställer en däremot svarande förskottsstat. Vidtagna dispositioner liksom även frågan om sättet för finansiering av verkställda utgifter skola underställas den därpå följande riksdagen genom framläggande av tilläggsstat, något som enligt riksdagens uttalande bör ske omkring 15 febr. Uppställandet av denna frist är enligt uttalande av statsutskottet (utl. nr 184 år 1938) att praktiskt jämföras med en tidsbegränsning av fullmakten.

I enlighet med nu angivna principer har även innevarande års lagtima riksdag lämnat K. M:t en motsvarande finansfullmakt för arbetslöshetens bekämpande.

Den sålunda beträdda vägen för anvisande av medel vid hastigt påkommande behov har numera följts, när det gäller anskaffande av medel till extraordinära utgifter även för försvarsväsendet under den tid, då riksdagen icke är samlad. Vid 1939 års lagtima riksdag antogs nämligen en särskild beredskapsstat för detta ändamål; i samband därmed ha kreditivbestämmelserna i RF § 63 förlorat sin betydelse. Försvarsberedskapsstaten upptar å driftbudgeten anslag på tillhoppa 220 miljoner kronor, varav 215 miljoner kronor å försvarsdepartementets och 5 miljoner kronor å finansdepartementets huvudtitel. Kapitalbudgeten upptar ett anslag å 10 miljoner kronor. Riksdagen bemyndigade K. M:t att vid krig eller krigsfara fastställa denna beredskapsstat eller viss del därav att lända till efterrättelse såsom förskottsstat men förklarade tillika att, därest nämnda bemyndigande toges i anspråk för försvarsdepartementets del i avseende å ett sammanlagt belopp å 100 miljoner kronor, finge ytterligare medel för samma departements behov disponeras,

allenast under förutsättning att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skulle sammanträda inom 20 dagar; under samma förutsättning finge därjämte de i beredskapsstaten angivna särskilda anslagsbeloppen överskridas. Beträffande denna beredskapsstat har riksdagen icke velat göra någon allmän begränsning av statens giltighetstid men har förklarat sig anse, att fullmakten bör upphöra att gälla under tid, då avgörandet av hithörande frågor kan ankomma på riksdagen.

Genom beslut 26 aug. 1939 har K. M:t fastställt försvarsberedskapsstaten att lända till efterrättelse såsom förskottsstat.

Stärkandet av landets försvarsberedskap i vidsträckt bemärkelse är det gemensamma motivet även för ett komplex av fullmaktslagar, av vilka ett par antogs redan vid 1938 års riksdag, de flesta vid lagtida riksdagen 1939 och några förelagts det nu församlade urtima riksmötet. Bland dessa författningar märkas åtskilliga, vilka innebära ett återupplivande, låt vara i modifierad form, av motsvarande bestämmelser under 1914—1918 års världskrig. Så är exempelvis fallet med de betydelsefulla förfogande- och maximiprislagarna. Andra sidor av världskrigets fullmaktsväsende återuppstå i lagarna om statlig krigsförsäkring m. m.,<sup>1</sup> om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och om förbud i vissa fall mot utrikes fraktfart med svenskt fartyg m. m. Nyskapelser, stundom av betydande principiellt intresse, äro åter lagarna om sjukhusvård vid krig eller krigsfara, om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter (den s. k. kommunala tjänstepliktslagen), valutalagen, de nyss utkomna lagarna med särskilda bestämmelser angående tillfällig vattenreglering och med särskilda bestämmelser angående gäldande av ersättning enligt fartygsuttagningslagen m. fl. lagar samt slutligen det för närvarande av riksdagen behandlade förslaget till prisregleringslag, vilken i vissa avseenden kommer att ersätta 1917 års prisockerlag.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Riksdagens medgivande till statlig krigsriskförsäkring lämnades 1914 icke i form av en särskild lag utan såsom ett bemyndigande för K. M:t att iklåda staten det finansiella ansvaret för vissa krigsrisker.

<sup>2</sup> För fullständighetens skull må jämväl omnämnas KF 3 nov. 1939 med särskilda bestämmelser angående verksamheten vid vissa undervisningsanstalter vid krig eller krigsfara, vilken innefattar bemyndigande för Konungen att bl. a. vidtaga de jämkningar i gällande bestämmelser rörande årlig lästid och lärares

Det är här icke möjligt att mer än antydningvis beröra huvudpunkterna i de viktigaste av dessa lagar.

Enligt allmänna förfogandelagen 22 juni 1939 (så benämnd, enär till densamma även ansluter sig en särskild beredskapsförfogandelag) kan ägare eller innehavare av förnödenhet förpliktas att avstå densamma till kronan, fastighetsägare m. fl. åläggas att till kronan upplåta fastighet, anläggning, transportmedel o. s. v., fabriksägare förpliktas att tillverka eller tillhandahålla förnödenheter etc. Ersättning skall härför utgå och skall bestämmas till belopp »som prövas skäligt med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återförsäljning, normal handelsvinst eller andra på prissättningen regelmässigt inverkan förhållanden». Enligt maximiprislagen, likaledes av 22 juni 1939, har Konungen erhållit rätt att fastställa visst högsta pris å för befolkningen eller produktionen viktiga förnödenheter, under förutsättning att priset å sådan förnödenhet antingen visar en stegring, vilken ensam eller i förening med prisstegring å andra förnödenheter äventyrar den svenska kronans inhemska köpkraft eller kan medföra en avsevärd nedsättning av befolkningens levnadsstandard. Förutom å varor kan maximipris även åsättas transportprestationer. — Genom den samma dag utfärdade valutalagen bemyndigas Konungen att i den mån så prövas oundgängligen nödigt för uppnående av det mål, som fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet, genomföra en valutareglering, vilken i extrema fall kan göras total och innebära en praktiskt taget fullständig kontroll av betalningsförhållandena med utlandet liksom även rätt till inlösen av utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper.

Lagen 22 juni 1939 om sjukhusvård vid krig eller krigsfara har tillkommit med hänsyn till nödvändigheten av att kunna lägga såväl det civila som militära sjukvårdsväsendet under en enhetlig ledning. Genom lagen möjliggöres meddelandet av härför erforderliga bestämmelser utan att ändringar behöva vidtagas

tjänstgöringsskyldighet, som erfordras för upprätthållandet av verksamheten vid statliga och statsunderstödda läroanstalter i ett skärpt krisläge.

Därutöver ha i propositioner till urtima riksdagen framlagts förslag till lag angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor, i allt väsentligt byggande på den gamla krigshandelslagen, ävensom till lag om eftergift under vissa förhållanden från bestämmelserna i 19 § första stycket lagen om arbetarskydd, vilket förslag motsvarar förenämnda lag 3 juni 1915 om undantag från då gällande lagstiftning rörande kvinnors och barns arbete nattetid.

i alla de författningar, vilka för närvarande reglera hithörande förhållanden. På detta område märkes ock KF 17 nov. 1939 om handläggning vid krig eller krigsfara av vissa ärenden rörande den allmänna hälso- och sjukvården.

Den kommunala tjänstepliktslagen av 15 juni 1939 innefattar en rätt för Konungen att ålägga kommunerna fullgörandet av sådana uppgifter, som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter, för att lämpligen utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen. Lagen är märklig, framför allt såtillvida som den betecknar en klar avvikelse från den praxis, som tillämpades under förra kriget, då beslut angående kommunernas medverkan vid fullgörandet av kristidsförsörjningsuppgifter genomgående utfärdades i administrativ ordning utan att riksdagens godkännande någon gång inhämtades.

Det föreliggande förslaget till prisregleringslag slutligen innehåller — förutom ett bemyndigande att ålägga näringsidkare viss uppgiftsskyldighet, vilken här sträcker sig längre än i andra krisförfattningar — dels en rätt för Konungen att för genomförande av allmän kontroll över prisutvecklingen föreskriva, att rätt att driva handel med viss förnödenhet skall vara beroende av tillhörighet till viss organisation eller att vederbörande före viss dag drivit handel med ifrågavarande förnödenhet, dels en befogenhet för Konungen att fastställa normalpris, varmed förstås en legal prifixering, vilken i motsats till maximipriset icke är absolut och vilken icke heller är straffsanktionerad. Det märkligaste i detta lagförslag ligger otvivelaktigt i den centrala roll, som tillagts näringslivets organisationer i fråga om prisbildningen, låt vara att befogenheterna icke sträcka sig så långt som i vissa främmande länder är fallet, där man möter en formlig delegation av lagstiftningsrätten i prisfrågor till dylika sammanslutningar.

De grundläggande sakliga förutsättningarna för rätten att utöva förevarande fullmakter ha hittills ej berörts men torde nu lämpligen böra behandlas i ett sammanhang. I de författningar av denna natur, vilka under innevarande år utfärdats, ha i regel uppställts följande allmänna betingelser, nämligen:

a) förhandenvaron av krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller utomordentliga, av krig föranledda förhållanden;

- b) att riksdagen icke är samlad;  
 c) att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändå skall sammanträda inom 30 dagar.

Samtliga dessa betingelser återfinnas i maximiprislagen, allmänna förfogandelagen, valutalagen, kommunala tjänstepliktslagen samt förslaget till prisregleringslag. I vissa lagar är även inryckt en klausul om efterföljande parlamentarisk kontroll; det stadgas nämligen, att om meddelat förordnande icke gillas av nästföljande riksdag inom 30 dagar från riksdagens början, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse. Med anledning härav har K. M:t genom särskilda propositioner till den nu församlade urtima riksdagen utverkat gillande av förordnaden, som meddelats jämlikt förfogandelagen, maximiprislagen, de båda fartygslagarna samt kommunala tjänstepliktslagen.

Varje fullmaktslag är av provisorisk karaktär. Detta inskärpes redan genom angivandet i ingressen till hithörande lagar av de sakliga förutsättningarna för deras tillämpning. I vissa fall har emellertid den temporära karaktären kommit till uttryck även däri, att en bestämd tidsgräns uppställts för lagens giltighet.

Befinnes under tid, då riksdagen är samlad, de sakliga förutsättningarna för förordnande vara förhanden, skall enligt bestämmelser i flertalet av lagarna Konungen med riksdagens samtycke kunna meddela dylikt förordnande. Innebörden av detta stadgande är, att Konungen i sådant fall icke — lika litet som då, på sätt nyss berördes, riksdagens gillande av ett av Konungen meddelat förordnande utverkas — behöver iakttaga den för civillags stiftande i RF § 87 föreskrivna ordningen. Ett exempel på detta förenklade tillvägagångssätt erbjuder propositionen nr 42 till urtima riksdagen angående förordnande jämlikt 2 § andra stycket lagen 10 mars 1939 om statlig krigsförsäkring m. m.

Beträffande de nu berörda civila fullmaktslagarna gäller, liksom om deras motsvarighet under förra kriget, att de inom vissa av K. M:t och riksdagen gemensamt fastställda gränser ge K. M:t en diskretionär prövningsrätt. På så sätt göra de formellt sett ej våld på riksdagens medbeslutanderätt, de endast inskränka lagens innehåll till vissa allmänna satser och lädera ej riksdagens grundlagsenliga befogenheter. På liknande sätt kan man säga, att den fria finansfullmakten ger ett anslagsbeslut ett mycket allmänt innehåll, genom vilket K. M:t sedan, därest de sak-

liga förutsättningarna för fullmaktens utnyttjande äro förhanden, äger betydande mått av handlingsfrihet.

Jämför man de svenska konstitutionella fullmakterna med motsvarande institut i främmande länder, faller det i ögonen, hur mycket restriktivare i fråga om delegation till regeringsmakten de svenska åtgärderna på detta område äro. Det är icke blott i vissa av de krigförande länderna, såsom England, som regeringen såväl nu som under föregående världskrig utrustats med långtgående diktatorisk myndighet, utan detsamma har även varit fallet i ett neutralt land med så gamla demokratiska traditioner som Schweiz. De svenska fullmakterna omgärdas med varjehanda korrektiv mot missbruk. I vissa fall kan man finna paralleller till dessa korrektiv i främmande rättssystem. Ännu har man icke i de svenska fullmaktslagarna någon motsvarighet till den understundom utomlands förekommande parlamentariska medverkan vid fullmaktens utövning. Men i fråga om vissa av de penningpolitiska lagarna, exempelvis valutalagen, observeras, att initiativet till lagens tillämpning lagts hos en institution, som har intim anknytning till folkrepresentationen och som under vissa omständigheter rentav i grundlagen betraktas såsom en förlängning av denna, nämligen riksbanksfullmäktige. I fråga om fullmakternas omfång finner man en tydlig strävan att sätta så fasta gränser för denna, som är förenligt med det föreliggande behovet av handlingsfrihet. Samtliga de i det föregående berörda lagarna torde få uppfattas såsom typiska exempel på specialfullmakter av en natur, till vilken motsvarighet närmast är att söka inom Förenta Staternas krigstidslagstiftning.

Den tyske statsrättsläraren Carl Schmitt har träffande karakteriserat de konstitutionella fullmakterna, där de innebära en författningsenlig delegation, såsom en legal brygga; denna kan föra tillbaka till det tidigare författningsläget, men det kan också hända, att den leder till helt nya vidder. Huru det i detta hänseende förhåller sig med de konstitutionella fullmakterna i vårt land, därom är det väl ännu för tidigt att döma. I ett fall synes dock bryggan leda hän mot en samfundsordning, som i vissa avseenden väsentligt skiljer sig från den, i vilken vi nu leva. Ty skönjes icke bakom prisregleringslagens organisationsbestämmelser konturerna av något, som vi frestas benämna den korporativa staten?