

Morgenbladets kronikk 13. oktober 1950

## Grunnloven og beredskapslovene

Av overlæge Johan Scharffenberg

I

I stater med skreven forfatning er grunnlovens overhøyhet over all annen lovgivning en rettsregel som logisk følger av selve begrepet «grunnlov» (forfatning, konstitusjon). A fravike denne regel er å røkke grunnmuren for statsbygningen.

Av regelen følger:

1. Statsmaktene kan ikke i alminnelig lov gi bestemmelser som strider mot grunnloven.

2. Statsmaktene kan ikke endre eller supplere grunnloven ved alminnelig lov.

For å sikre stabilitet er det som regel særlige og strengere regler for endringer av grunnloven enn for andre lovendringer (1 Norge den kanskje vel tungvinte pgt. 112).

Over grunnloven står dog *internasjonal traktat* hvis en stat er blitt nødsaget til å påta seg grunnlovstridige plikter.

Men over både grunnlov og all annen skreven lov i tilrelle også over 'internasjonal' traktat, står *den konstitusjonelle nødrett* som en lovlig regjering finner å måtte bruke for å redde land og folk fra undergang.

Da gjelder Cicero's ord: *Salus populi suprema lex*, — folkets velferd er den høyeste lov.

Det er ikke mulig å gi en nøyaktig definisjon av denne nødrett eller av betingelsene for dens inntreden, det er et *farlig* begrep som kan bli misbrukt av

en maktsyk eller udugelig eller uhederlig regjering. Den kan føre til *diktatur*, men når statens eksistens er truet kan det være livsnødvendig at den lovgivende makt delegerer en del av eller hele sin myndighet til den utøvende makt fordi stillingen kan kreve hurtige avgjørelser. Den ordinære parlamentariske fremgangsmåte tar som regel lenger tid enn en avgjørelse i regjeringen. Under normale forhold er denne grundige fremgangsmåten den tryggeste, men under krig eller indre opprør kan den forspille tiden for en nødvendig øyeblikkelig avgjørelse. Da kan diktaturet unektelig vise seg mer handlekraftig enn demokratiet, navnlig hvis det er stor partisplittelse i nasjonalforsamlingen.

Dessuten kan nasjonalforsamlingen som alltid omfatter mange fler medlemmer enn regjeringen, iettest bli satt ut av funksjon så det blir en plikt for eksekutiven å utøve også legislaturens myndighet. At en regjering setter nasjonalforsamlingen ut av funksjon ved *statskup* er prinsipielt forskjellig fra den her drøftede nødssituasjon.

Et lands forfatning kan inneholde *varige* bestemmelser som straks treder i kraft i farens stund eller nasjonalforsamlingen kan gi en *midlertidig* fullmaktlov i det enkelte tilfelle. Den førstnevnte ordning er mest betryggende.

Et enda mer omfattende statsrettslig spørsmål i demokratiske stater er grensen mellom *lov*, vedtatt av nasjonalfor-samlingen, og *forordning* (de-kret) utstedt av regjeringen.

Jo større makt staten tiltar seg, desto vanskeligere blir det for nasjonalforsamlingen å ha tilstrekkelig overblikk og sakkyndighet til å kunne gi regler for alle tilfelle, den blir nødt til ved såkalte «blankettlover» å trekke opp hovedlinjene, men gi regjeringen myndighet til å ordne enkelthetene. Denne utvikling er meget påtagelig i den moderne «velferdsstat» med dens stigende formynderkap over folkets hele liv og derfor stadig voksende byråkrati, — det foregår en umiskjennelig utvikling henimot den totalitære stat.

Her skal det imidlertid bare bli talt om fullmaktlovene under en nødssituasjon.

Den britiske *Emergency Powers Act, 1920*, er et eksempel på en *permanent* beredskapslov. Ved fare for at befolkningen i hele samfunnet eller i store deler av det mister adgangen til livsfornødenheter (mat, vann, brensel, lys) som følge av personers eller grupperes handlinger (streiker, sabotasje) kan regjeringen proklamere nødstillstand («a state of emergency») og treffe forholdsregler for å sikre freden og forsyningens med livsfornødenheter

Morgenbladet

13/10.1950

2 (1-2)

Midlertidige fullmaktlover ble både under den første og den annen verdenskrig gitt i mange land. Av den store litteratur om disse spørsmål kjenner jeg som legmann bare *Herbert Tingsten's* mønstergyldige klare avhandlinger «Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism» (1926) og «Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget» (1930) og den franske statsrettslærer *Emile Giraud's* grundige avhandlinger 1938 «Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique» og «La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif».

Giraud behandler hele forholdet mellom den utøvende makt og den lovgivende makt og kommer derved også inn på fullmaktlovene.

Som prinsipiell motstander av parlamentarismen legger jeg størst vekt på at nasjonalforsamlingen i Sveits hvis statsform og absolutte nøytralitet jeg setter høyest i denne ufulkomne verden, gav regjeringen (Bundesrat) både under den første og den annen verdenskrig en utstrakt lovgivende og bevilgende myndighet, ja, endog rett til i nødsfall å gå ut over forfatningen.

Jeg erkjenner uforbeholdent nødvendigheten av utvidet myndighet for regjeringen under krig eller opprør. Min hovedinnvending mot beredskapslovene er at de *delvis strider mot Grunnloven*, derfor finner jeg grunnlovendring nødvendig ut fra den i innledningen nevnte rettsregel og har foreslått at Stortinget skal innhente *Høyesteretts* betenkning før det realltetsbehandler forslagene.

Såvidt jeg vet, har bare en eneste alminnelig lov fått gyldighet i strid med Grunnloven, nemlig *loven av 11. juli 1924* om navnebytte til Oslo, — i pgf. 58 i Grunnloven heter hovedstaden fremdeles Kristiania.

Mitt forslag 1945 til grunnlovrevisjon hadde en bestemmelse om at Kongen «under krig, alvorlige indre uroligheter eller annen fare for rikets sikkerhet» kan «forordne kontroll av post, telegraf, telefon, kringkasting, presse, foreningsvirksomhet og offentlige møter», dog med ankerett til Høyesterett. Videre foreslo jeg — etter forblide av et dansk grunnlovsforslag — adgang for Kongen til å «forordne rettslig undersøkelse av foreninger hvis virkemåte eller formål holdes hemmelig eller som krever blind lydighet av sine medlemmer eller som forplikter medlemmene til å lystre befallinger fra utenlandsk ledelse.

Foreninger som virker ved eller søker å nå sine mål ved vold, anstiftelse av vold eller opprør eller annen straffbar påvirkning av annerledes tenkende eller virker for å frata borgerne eller grupper av disse noen av de rettigheter som grunnloven tilsikrer dem personlig, kan oppløses ved dom» osv.

Jeg var og er således helt klar over at lovgivning mot partier som vil undergrave demokratiet ved å misbruke dets rettigheter, er påkrevet men; *Grunnloven* må gi hjemmelen, ikke en alminnelig lov.

Dette er ikke formaljus, men hevdelse av et stort rettsprinsipp.

Neste artikkel handler om *Elverumfullmakten* av 9. april 1940 og forslagene til beredskapslover. *Johan Scharffenberg*.