

5. Oktober 1935 (herausgegeben am 6. Oktober). Proklamation No. 2142. Travel by American Citizens on Vessels of Belligerent Nations. Press Releases Bd. XIII, No. 314, Publication No. 791, 5. Oktober 1935, S. 256.

BRITISCHES REICH

Zur Rechtsstellung der Dominions im Britischen Reich

Drei Vorgänge, die ein Zeichen für die fortschreitende Verselbständigung der Dominions innerhalb des British Commonwealth of Nations sind, sollen im folgenden behandelt werden: zwei Entscheidungen des Judicial Committee of the Privy Council und ein im Anhang abgedruckter Bericht einer Parlamentskommission.

I.

Die Entscheidungen des Judicial Committee of the Privy Council vom 6. Juni 1935, *Moore & others v. Attorney General for the Irish Free State & others* und *British Coal Corporation & others v. The King*¹⁾ sind Auswirkungen des Statute of Westminster²⁾. Es liegt ihnen folgender Sachverhalt zugrunde:

a) In *Moore & o. v. A. G. for the Irish Free State* waren die Berufungskläger vor dem Supreme Court of the Irish Free State unterlegen und hatten gegen das Urteil Berufung an das Judicial Committee of the Privy Council eingelegt. Mit Rücksicht auf das nach Einlegung der Berufung erlassene irische Gesetz, durch welches die Berufung an das Judicial Committee gegen Urteile irischer Gerichte für unzulässig erklärt worden war, auch soweit die Verfahren schon schwebten³⁾, beantragten die Berufungskläger zu erkennen, daß dieses Gesetz als unwirksam der Berufung nicht im Wege stehe.

Folgende Vorgänge bis zum Erlaß des angegriffenen Gesetzes sind von Bedeutung: Zwischen Vertretern Süd-Irlands und Englands ist am 6. 12. 1921 ein Vertrag geschlossen worden, der als Anlage dem Irish Free State (Agreement) Act 1922 des Parlaments von Westminster beigefügt worden ist⁴⁾. Daraufhin trat das erste Einkammerparlament des Irischen Freistaates zusammen und beschloß eine Verfassung, die als Anlage zu einem Gesetz des Parlaments von Westminster in das englische Statute Book gelangte⁵⁾. Hieraus folgern die Berufungskläger, daß die Verfassung des irischen Freistaates nicht auf

¹⁾ Times Law Reports, Vol. 51 S. 504 und 508.

²⁾ 22 u. 23 Geo. 5, c. 4, 1931; abgedr. in dieser Zeitschrift, Bd. III, S. 286.

³⁾ Irish Constitution (Amendment No. 22) Act 1933 sec. 1.

⁴⁾ 12 Geo. 5, c. 4, 31. 3. 1922.

⁵⁾ The Irish Free State Constitution Act 1922. 13 Geo. 5, sect. 2, c. 1.

einem Gesetz des Parlaments von Westminster beruhe, sondern auf den Beschlüssen (operations) des ersten irischen Einkammerparlaments, welches die Verfassung ausgearbeitet und sich dann aufgelöst hatte; soweit nicht in der Verfassung selbst deren Änderung vorgesehen sei, könne daher nur eine neue verfassungsgebende Versammlung die Verfassung abändern, nicht aber das irische Parlament, bestehend aus Dail, Senat und König; da die Abänderung des Art. 66, in dem die Berufung an das Judicial Committee geregelt ist, in der Verfassung nicht vorgesehen sei, sei der Irish Constitution (Amendment No. 22) Act 1933 *ultra vires* und unwirksam. Das Statute of Westminster habe diese Lage nicht verändert, da es dem irischen Parlament nur größere Freiheit gegenüber Gesetzen des Parlaments von Westminster gegeben, es aber nicht von den Hemmungen der eigenen Verfassung befreit habe.

S. 2 des Irish Free State Constitution Act des Parlaments von Westminster bestimmte, daß die in der Anlage gegebene Verfassung unter Berücksichtigung der Bestimmungen des oben erwähnten Vertrages ausgelegt werden müsse und insoweit unwirksam sein solle, als sie diesem widerspreche. In diesem Vertrage war bestimmt, daß der Irische Freistaat die Stellung eines Dominion mit dem Verfassungsrecht und dem Verfassungsbrauch haben sollte, die die Beziehungen Canadas zu König, Parlament und Regierung in England regelten. Mit Rücksicht auf diese Bestimmung hatte das Judicial Committee vor Erlass des Statute of Westminster entschieden, daß die Beseitigung der Berufung an das Judicial Committee dem Irish Free State Constitution Act 1922 widerspreche und daher auf Grund des Colonial Laws Validity Act unwirksam sei¹⁾. Nach Erlass des Statute of Westminster hat das irische Parlament das von den Berufungsklägern angegriffene Gesetz erlassen — am 16. II. 33 —, durch welches Art. 66 Abs. 2 der Verfassung durch eine neue Bestimmung ersetzt werden sollte. Dieser lautete bisher:

»Provided that nothing in this Constitution shall impair the right of any person to petition His Majesty for special leave to appeal from the Supreme Court to His Majesty in Council or the right of His Majesty in Council to grant such leave.«

Er wurde durch folgende Bestimmung ersetzt:

»And no appeal shall lie from a decision of the Supreme Court or of any other Court in the Irish Free State (Saorstát Eireann) to His Majesty in Council, and it shall not be lawfull for any person to petition His Majesty for leave to bring any such appeal.«

b) *British Coal Corporation & others v. The King*. Die Berufungskläger, die vor dem Court of Kings Bench — Appeal side — Quebec zu einer Geldstrafe verurteilt worden waren, hatten Berufung an das

¹⁾ Performing Right Society v. Bray Urban District Council, 1930, A. C. 377.

Judicial Committee eingelegt. Dieses hatte angeordnet, daß über die Zulässigkeit der Berufung vorweg verhandelt werden solle; die Zulässigkeit war mit Rücksicht auf sec. 17, Canadian Statute, 23 & 24 Geo. V. c. 53 in Zweifel gezogen worden, welche bestimmt:

»Subsection (4) of section 1024 of the said Act (the Criminal Code) is repealed and is hereby reenacted as follows:

(4) Notwithstanding any royal prerogative or anything contained in the Interpretation Act or in the Supreme Court Act, no appeals shall be brought in any criminal case from any judgment or order of any Court of Canada to any Court of Appeal or authority, by which in the United Kingdom appeals or petitions to His Majesty in Council may be heard.«

Beide Entscheidungen nehmen zu der gleichen Rechtsfrage Stellung¹⁾: kann durch Gesetz eines Dominion die auf der königlichen Prerogative beruhende Zuständigkeit des Judicial Committee of the Privy Council beseitigt werden? Die Entscheidungen bejahen aus im wesentlichen übereinstimmenden Gründen diese Frage mit Rücksicht auf s. 2 (2) des Statute of Westminster, die weiter unten zitiert ist.

Die Bedeutung dieser Entscheidungen ergibt sich aus dem geschichtlichen Zusammenhang und der Rechtslage vor dem Erlaß des Statute of Westminster. Nach altem Recht hat der König als Quell aller Gerechtigkeit das Recht, Urteile aller Gerichte abzuändern; dem entspricht das Recht eines jeden Staatsbürgers, den König um eine solche Abänderung zu bitten. Für England, Schottland, Wales und Nord-Irland steht dieses Recht dem »King in Parliament« zu und wird heute von dem House of Lords ausgeübt; für die überseeischen Besitzungen steht dieses Recht dem »King in Council« zu und wird heute von dem Judicial Committee of the Privy Council ausgeübt. Die gegenwärtige Regelung des Verfahrens beruht auf Gesetzen von 1833²⁾ und 1844³⁾ des Parlaments von Westminster. Durch Gesetze der überseeischen Besitzungen ist geregelt, in welchen Fällen ein in den Gerichten des Landes Unterlegener das Recht haben soll, gegen das Urteil Berufung an den »King in Council« einzulegen. In der neuen Fassung der Verfassung des irischen Freistaates Art. 66 s. 1 und des Strafgesetzbuches von Canada s. 1024 — hier nur für das Strafverfahren — ist bestimmt, daß die Berufung gegen Urteile der Gerichte des Landes an das Judicial Committee unzulässig sei.

¹⁾ Da die erste Entscheidung ausdrücklich das oben S. 935 a. E. erwähnte Argument der Berufungskläger mit der Begründung ablehnt, daß die Verfassung des irischen Freistaats ihre Wirksamkeit von dem Gesetz des Parlaments von Westminster herleite, hatte es nur noch zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

²⁾ An Act for the better Administration of Justice in His Majestys Privy Council. 3 & 4 Will. IV. c. 41.

³⁾ The Judicial Committee Act 1844. 7 & 8 Vict. c. 69.

Das Gesetz von 1844 hatte jedoch dem König das Recht gelassen, die Berufung als einen Akt der Gnade zuzulassen, auch wenn sie nach dem Gesetz des Landes, dessen Gericht das Urteil gefällt hatte, nicht zulässig sein sollte. Dieses königliche Recht — das Recht der Prärogative — ist durch dieses Gesetz Bestandteil des Imperial Statute Law geworden und kann daher nur durch Gesetz des Parlaments von Westminster abgeändert oder beseitigt werden.

Die grundlegende Entscheidung, die die Unzulässigkeit von Eingriffen im Wege der Gesetzgebung der Dominions in dieses Recht der Prärogative vor Erlaß des Statute of Westminster feststellte, ist *Nadan v. The King*: obwohl s. 1025 des Strafgesetzbuches für Canada in seiner Fassung von 1888 die Berufung an das Judicial Committee in Strafsachen ausdrücklich ausgeschlossen hatte, hat das Judicial Committee die Berufung zugelassen, weil diese Bestimmung unwirksam war, und zwar erstens mit Rücksicht auf den Colonial Laws Validity Act¹⁾, da sie den Gesetzen von 1833 und 1844, die für das ganze Britische Reich Geltung haben, widersprach, und zweitens, weil sie auf englischem Boden, also außerhalb Canadas, wirken wollte, was die canadische Gesetzgebungsbefugnis überstieg²⁾.

Durch die Entscheidungen vom 6. Juni 1935 hat das Judicial Committee festgestellt, daß das Statute of Westminster die Rechtslage verändert hat. Beide Gründe, die gegen die Zulässigkeit des Eingriffes der Dominions in die königliche Prärogative gesprochen hatten, sind weggefallen. Die maßgebenden Bestimmungen des Statute of Westminster lauten:

- »s. 2. (1) The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall not apply to any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion.
- (3) It is hereby declared and enacted, that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.«

Die tragenden Gründe der Entscheidungen lassen sich wie folgt zu-

¹⁾ 1865 — 28 & 29 Vict. c. 63. — Dieses Gesetz hatte bestimmt, daß Gesetze der Kolonien unwirksam seien, wenn sie Gesetzen des Parlaments von Westminster widersprächen, die bei Erlaß des Gesetzes in der Kolonie in Kraft waren oder später mit Wirkung für die Kolonie erlassen werden würden; vor Erlaß des Gesetzes war zweifelhaft gewesen, ob nicht schon der Widerspruch gegen englisches Common Law und gegen Natural Justice Gesetze der Kolonien unwirksam machte. Vgl. *Phillips v. Eyre*, 1870, L. R. 6. Q. B. 1.

²⁾ 1926. A. C. 482: »... But however widely these powers (given by the British North-America Act. s. 91) are construed, they are confined to action taken in the Dominion. ... Further ... s. 1025 ... if and in so far as it is intended to prevent the Sovereign in Council from giving effective leave to appeal ... is repugnant to the Acts of 1833 and 1844 ... and is therefore void and inoperative by virtue of the Act of 1865.« — Der Rechtssatz, daß Kolonien nur Gesetze mit Wirkung innerhalb ihrer Grenzen erlassen könnten, beruht auf *Macleod v. A.-G.*, für New South Wales, (1891) A. C. 455.

sammenfassen: 1. die königliche Prerogative ist durch die Gesetze von 1833 und 1844 zum Imperial Statute Law geworden; 2. die Parlamente der Dominions haben in ihrem Gebiet die gleiche rechtliche Macht wie das Parlament von Westminster, soweit nicht zwingende Gesetze dem entgegenstehen; 3. der Verfassungsänderung des irischen Freistaates und dem Gesetz Canadas standen bisher der Colonial Laws Validity Act und der Rechtssatz, daß die überseeischen Besitzungen keine extraterritoriale Gesetzgebungsbefugnis haben, entgegen; 4. beide Hindernisse hat das Statute of Westminster für die Dominions beseitigt; 5. andere Hindernisse sind nicht ersichtlich.

2.

Der Bericht des Joint Committee des Oberhauses und des Unterhauses über eine Petition des Staates West-Australien, der im Anhang abgedruckt ist, gibt die Antwort auf folgende Frage: entspricht es dem Verfassungsbrauch¹⁾ des Parlaments von Westminster, eine Petition des Staates West-Australien, eines der Einzelstaaten des Commonwealth of Australia, entgegenzunehmen, die um die Loslösung von dem Commonwealth bittet? Diese Frage ist mit der Begründung verneint worden, das Commonwealth of Australia sei seit seiner Gründung — 1901 — ein selfgoverning dominion, und es entspreche dem englischen Verfassungsbrauch, für ein Land dieses Status²⁾ nur auf Wunsch dieses Landes als ganzen, nicht auf Antrag einer Minderheit Gesetze zu erlassen.

Der Bericht steht auf völlig festem verfassungsrechtlichen Boden, wenn er als Verfassungsbrauch feststellt, daß das Parlament von Westminster bereits seit langer Zeit nicht mehr Gesetze für ein selfgoverning dominion entgegen dem Wunsche dieses Dominion erlassen habe, und daß dieser Verfassungsbrauch bereits vor 1900 festgestanden habe. Der Bericht stellt dies auch ausdrücklich unabhängig von dem Statute of Westminster fest. Die Begründung für die Beobachtung dieses Verfassungsbrauchs wird in s. 12 des Berichts gegeben³⁾.

¹⁾ Conventions of the Constitution; vgl. in erster Linie Dicey, Law of the Constitution, 8. Ed. 1927, pp. 413 ff.

²⁾ Die übrigen Dominions sind: Canada, die Süd-Afrikanische Union, der Irische Freistaat, Neufundland (vgl. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 858 ff.) und Neuseeland. Bestimmung des Begriffs Dominion siehe The Report of the Inter-Imperial Relation Committee, Imperial Conference 1926, abgedruckt bei Keith, Speeches and Documents on the British Dominion 1918—1931, Oxford University Press, und bei Heck, Der Aufbau des britischen Reiches, Heft 3 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Juli 1927.

³⁾ Vgl. für die Wirkung dieses Verfassungsbrauchs bei seiner Ausschaltung für Neufundland: Schüle, Neufundland im britischen Weltreich, in dieser Zeitschrift Bd. IV, S. 858 ff.

Der Bericht geht davon aus — was im übrigen auch nicht zweifelhaft erscheint —, daß die Verfassung des Bundes in der hier bedeutsamen Bestimmung nur durch ein Gesetz des Parlaments von Westminster geändert werden kann. Der Australische Bund ist durch ein Gesetz des Parlaments von Westminster ¹⁾ aus den sechs Einzelstaaten des Australischen Kontinents gebildet worden. Dieses Gesetz führt zuerst in einer Präambel an, daß die Einzelstaaten übereingekommen seien, sich in einem unauflösliehen Bundé zu vereinigen ²⁾. In s. 3 gibt es der Königin das Recht, die Vereinigung durch Proklamation auszusprechen und den Zeitpunkt der Entstehung des neuen Bundes zu bestimmen ³⁾. S. 9 des Gesetzes lautet:

The Constitution of the Commonwealth shall be as follows:

The Constitution.

Danach folgt die eigentliche Verfassung, also die Zusammenstellung derjenigen Bestimmungen, die in dem in der Präambel erwähnten Übereinkommen der Einzelstaaten als Bedingungen niedergelegt worden waren. Diese Bestimmungen wollen erreichen, daß der Status der Einzelstaaten und der des Bundes gleich und daß Bund wie Einzelstaaten selfgoverning dominions — im Sinne der damaligen, von der heutigen verschiedenen Begriffsbestimmung — sein sollten, in ihrem Rechtskreis, nicht in ihrem Status, sich gegenseitig beschränkend. Änderungen dieser Verfassung sind gegen den Willen der Einzelstaaten fast unmöglich.

Für die Beziehungen des Bundes und der Einzelstaaten zu dem Parlament von Westminster und zu der Regierung in London gilt folgendes: für alle zum Rechtskreis des Bundes gehörenden Angelegenheiten kann nur der Bund, für alle zum Rechtskreis der Staaten gehörenden Angelegenheiten können nur diese das Parlament von Westminster um Gesetzgebung und die Regierung in London um andere Maßnahmen — z. B. außenpolitische Vertretung — bitten ⁴⁾. Darum

¹⁾ 63 u. 64 Vict. c. 12 — 9. Juli 1900 —.

²⁾ »... have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth ...«

³⁾ Durch königliche Proklamation vom 17. 9. 1900 ist der Australische Bund mit Wirkung vom 1. Januar 1901 ins Leben gerufen worden.

⁴⁾ Vgl. Ziff. 8, 9 des Berichts. Das Statute of Westminster hat sich bemüht, diesen Zustand unverändert aufrechtzuerhalten, also dem Bund nur innerhalb des ihm bereits zustehenden Rechtskreises größere Bewegungsfreiheit zu geben, ohne diesen Rechtskreis auf Kosten der Einzelstaaten auszudehnen — s. 8 u. 9 —. Trotzdem ist die Stellung der Einzelstaaten gegenüber 1900 heute verhältnismäßig schwächer, besonders dadurch, daß die Ernennung des Governor General für das Commonwealth jetzt auf Rat der Regierung des Bundes und nicht mehr auf den der Regierung in London erfolgt, die bei Konflikten stets die Wünsche der Einzelstaaten beachtet hätte. — 1901 sagten die damaligen Hauptkommentatoren der Verfassung, Quick u. Garran, Commentaries on the Constitution, S. 392: »The States therefore as governing organisations are not inferior in

haben auch der Bund und die Einzelstaaten selbständige Vertreter in London. In der Verfassung und in dem sonst geltenden Recht ist bisher nicht geregelt, wer in der Lage sein solle, das Parlament von Westminster anzurufen, wenn es sich um die Änderung der Bestimmungen in s. 1 bis 8 des Gesetzes handelt, also derjenigen Bestimmungen, die den Australischen Bund überhaupt erst begründet haben und die außerhalb der Verfassung und ihrer Zuständigkeitsregelung stehen. Der Bericht stellt fest, daß jedenfalls ein Einzelstaat nicht in der Lage sei, das Parlament von Westminster um ein derartiges Gesetz zu bitten. Es könnte so scheinen, als sei nach der Meinung der Kommission ein Gesetz über die Auflösung oder teilweise Auflösung des Bundes auf Antrag des Bundes allein möglich ohne Zustimmung und vielleicht gegen den Willen der Einzelstaaten, ein unmögliches und m. E. nicht in der Entscheidung enthaltenes Ergebnis¹⁾).

Es wäre jedoch zu fragen: wie hat sich das Verhältnis der Einzelstaaten zum Bundesstaat und zum Parlament von Westminster als Folge der neuen Entwicklung, die den Dominions viel mehr Macht gegeben hat, verändert; und ist diese veränderte Lage nicht für die Frage zu berücksichtigen, wer den Antrag auf Auflösung stellen kann? Bei Abfassung der Bedingungen für die Vereinigung in dem Australischen Bund gingen die Einzelstaaten von einem Verfassungsrecht und einem Verfassungsbrauch aus, nach dem es der Regierung in London und damit indirekt dem Parlament von Westminster möglich war, durch den auf Rat der Regierung in London von der Königin ernannten Governor General — s. 2 der Verfassung — und durch die Verweigerung der Zustimmung des Governor General eine Art Aufsicht über die Regierungen des Bundes und der Einzelstaaten auszuüben. Die Regierung in London und das Parlament von Westminster hatten in der damaligen Vorstellung und nach damaligem Verfassungsbrauch nicht nur die Stellung über dem Bund und über den Einzelstaaten, sondern auch über der Beziehung des Bundes zu den Einzelstaaten; sie hatten also eine Art Mittlerstellung. Damit mußte die Vorstellung verbunden sein, daß das Parlament von

origin or status to the Federal governing organisations.« Heute ist der Status des Bundes erhöht und dadurch das ursprüngliche Gleichgewicht verändert.

1) Man mag Zweifel haben, welche Auffassung richtig ist, da s. 12 des Berichts sagt, die verlangte Gesetzgebung widerspreche dem Verfassungsbrauch, »... except upon the definite request of the Commonwealth of Australia ...«. M. E. enthält jedoch die Fortsetzung dieses Satzes »... conveying the clearly expressed will of the Australian people as a whole ...« eine ausreichende Sicherung gegen die Auslegung, der Bund allein könnte aus eigener Autorität das Verlangen nach Auflösung stellen, besonders wenn man s. 9 und s. 10 letzten Satz heranzieht. Im übrigen würde es aller englischen Tradition widersprechen, über einen hypothetischen und aller Wahrscheinlichkeit nach unmöglichen Fall etwas zu sagen und sich dadurch in der künftigen Behandlung eines solchen Falles in irgendeiner Weise festzulegen.

Westminster auch von einer der beteiligten Parteien angerufen werden könne. Denn nach damaliger Auffassung wäre es gleich unmöglich gewesen, dem Parlament von Westminster das Auflösungsrecht nur für den Fall zu geben, daß der Bund und alle Einzelstaaten zustimmten, wie den Antrag des Bundes allein, ohne Zustimmung der Einzelstaaten, als in jedem Fall genügend anzusehen. Damals hatte das Parlament von Westminster eine viel freiere Stellung und damit ein gewisses freies Ermessen, in die Geschicke der Dominions einzugreifen; und wenn es auch dieses Ermessen schon lange vor 1900 nicht mehr gebraucht hat, so hat doch die Möglichkeit des Gebrauchs dieses Ermessens dem Rat der Regierung in London großes Gewicht gegeben.

Die Veränderung der Lage von 1900 bis jetzt hat dahin geführt, daß es dem Parlament von Westminster unmöglich ist, über interne Angelegenheiten eines Dominion als Mittler zu sitzen, selbst wenn es diese Funktion früher übernommen haben sollte. Darin liegt der ungelöste Rest der Beschwer West-Australiens. Der Bericht weist keinen Weg aus der Schwierigkeit.

Die Lösung der Frage aber, wer die früher von der Regierung in London und von dem Parlament von Westminster geübte Mittler- und Richterstellung übernehmen soll, ist von einer über diesen Fall hinausgehenden Bedeutung, denn an allen Stellen der britischen Staatengemeinschaft gibt es Minderheiten, die sich in eine größere Gemeinschaft eingliedert haben, in der Annahme, England werde ihre berechtigten Interessen gegenüber der Majorität schützen, so z. B. die französischen Bevölkerungsteile Canadas und die die-hard-Engländer in Natal. Diese Frage wird sich auch immer wieder bei der weiteren Organisation der britischen Staatengemeinschaft stellen, bei der Zusammenfassung einzelner Teile zu größeren Einheiten — Eingliederung der Protektorate in die Süd-Afrikanische Union, Schaffung eines All-Indischen Staates — wie bei der Regelung der Beziehungen der großen selbständigen Teile der Staatengemeinschaft zueinander. Auch der Bericht ist ein Zeichen dafür, daß die Auflösung der herrschaftlichen Organisationsform des britischen Weltreiches schneller fortgeschritten als der Aufbau der bündischen Organisationsform der britischen Staatengemeinschaft gelungen ist.

Moltke.

Anhang

Report by the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons appointed to consider the Petition of the State of Western Australia

Ordered to report: —

That the Committee have met and have heard Counsel on behalf of the Western Australian Secession Delegation on the one hand, and the Commonwealth of Australia on the other.

1. The Committee were appointed to report whether the Petition of the State of Western Australia is proper to be received. They interpret that duty as going beyond mere investigation of the formal correctness of the Petition or of its genuineness in regard to the signatures of those who have signed the Petition for and on behalf of the people of Western Australia, or their authority so to sign.

2. The Committee do not consider their duty is limited to reporting merely on the propriety of the form of the Petition for the purpose of its reception by Parliament. There is no question as to the undoubted and ancient right of Parliament to receive whatever Petitions it thinks fit, or the historic right of the subjects of the Crown to present Petitions to Parliament. But these rights, like the abstract right of Parliament to legislate for the whole Empire, are only exercised, in relation to the affairs of the Dominions, in accordance with certain long established and clearly understood constitutional principles, principles to which Parliament has more recently given its formal and statutory approval in the Statute of Westminster. It is in the light of these principles that the Committee conceive it to be their duty to report for the information of Parliament whether, in their opinion, the Petition is one which it is proper for Parliament to receive. That is the full extent of the responsibility of the Committee.

3. In order to find an answer to this question, the essential matter for the consideration of the Committee has appeared to be the prayer of the Petitioners, which is to be found in paragraph 19 of the Petition, and which is in the following terms: —

“Wherefore the people of Western Australia, as your Petitioners, humbly pray that (The House of Lords or the House of Commons as the case may be) will forthwith, or as soon as reasonably may be, cause to be introduced into, and duly passed by the said Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, a Bill for an Act either by an amendment of the Commonwealth of Australia Constitution Act or otherwise howsoever to effectuate the withdrawal of the people of Western Australia from the Federal Commonwealth of Australia established under and by virtue of the provisions of the said Act and to effectuate the restoration of Western Australia to its former status as a separate and distinct self-governing colony in the British Empire under its present constitution, and the people of Western Australia, as your petitioners, do also humbly pray that any Bill for an Act as aforesaid may have included therein, inter alia, provisions in the terms of, or in effect similar to the terms of the following clauses, namely: —”

The Petition then proceeds to set out in detail the proposed clauses of the Bill, but it is here only necessary to quote Clause 1 (a).

“On and after a day to be fixed by Proclamation—Western Australia shall cease to be a State of the Commonwealth of Australia, and the Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900, and the laws of the Commonwealth made thereunder, shall, subject to the Act, cease to apply or have any effect in any part of Western Australia; and the Western Australian Constitution Act, 1889, and its amendments shall thereafter continue in full force and effect and free from any limitations hitherto imposed in any manner whatsoever by the Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900.”

The remaining clauses are ancillary. The prayer accordingly is that, at the request of the Government of the State of Western Australia, conveying the wishes of the people of Western Australia, as ascertained by a referendum organised by the State authorities and without and, indeed, contrary to any request or desire of the Commonwealth of Australia, the Parliament of the United Kingdom should pass a Bill which would sever the Federated Commonwealth by removing from it one State, viz. the State of Western Australia.

4. The Petition sets out a summary of the hardships and grievances which are complained of as resulting from Federation. The Committee, however, have not entered into the merits of the case, into the accuracy of the facts recited in the Petition, or into the question whether the complaint of grievances set out in the Petition is justified. They have put these things aside as not directly relevant to the constitutional issue which they have been called upon to investigate.

5. Nor have the Committee attempted to examine the extent to which the people of Western Australia, as citizens of the Commonwealth, have availed themselves of the opportunities open to them under the Commonwealth Constitution for the remedy of their grievances. They have not endeavoured to ascertain how far it might have been possible by persuasion or political organization to secure a majority in favour of changes in the general policy of the Commonwealth, in so far as those grievances resulted from policy; nor whether, in so far as those grievances may have been inherent in the Constitution, some modification of the Constitution might perhaps have been obtained in accordance with the procedure laid down in the Act. Nor, lastly, if the grievances are not remediable except by fundamental changes which only the Parliament of the United Kingdom is competent to effect, have they enquired what effort has been made through the medium of Commonwealth elections, or in the Commonwealth Legislature, to induce the Government and Parliament of the Commonwealth to ask for legislation to amend the Commonwealth Act.

6. The essence, then, of the proposed Bill is that the Parliament of the United Kingdom should by its enactment enable the Secession of the State of Western Australia from the Australian Commonwealth. So to enact is within the legal competence of the Parliament of the United Kingdom, and of that Parliament alone. Chapter VIII of the Constitution enacted under Sections 1 to 9 of the Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900, provides machinery for the alteration by the people of Australia of the "Commonwealth Constitution" as embodied in those Sections. But there is no provision in the Act for the amendment of the Sections of the Act which created the Commonwealth as one "indissoluble federal Commonwealth under the Crown". The Act gives no power to any State to secede. The Commonwealth itself has no power to amend the Constitution to the extent of enabling any State to secede. It is only by legislation in the Parliament of the United Kingdom, therefore, that the dissolution of the Commonwealth or the secession of any of its constituent parts can be effected.

7. It is however a well established convention of the constitutional practice governing the relations between the Parliament of the United Kingdom and other Parliaments of the Empire, that the Parliament of the United Kingdom should not interfere in the affairs of a Dominion or self-governing State or Colony, save at the request of the Government or Parliament of such

Dominion, State or Colony, that is to say, in effect that interference should only take place at the request of such Dominion, State or Colony speaking with the voice which represents it as a whole and not merely at the request of a minority. That rule was well established before 1900, and has been consistently acted upon as an undoubted Constitutional Convention. It is not necessary to refer to the numerous authoritative declarations of the principle, which must be regarded as fundamental in these matters.

8. In the present instance, the Parliament of the United Kingdom is asked to alter the Commonwealth Constitution Act, not in response to a general demand by the citizens of the Commonwealth, constitutionally expressed in the Commonwealth Parliament and transmitted by the Commonwealth Government, but at the request of the Government of the State of Western Australia, which, as such, is not concerned with Commonwealth affairs. It is essential in this connection to keep in mind that Western Australia, in joining the Commonwealth, surrendered all those powers, previously enjoyed by it as a self-governing Colony, which under the Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900, were vested in the Commonwealth, and that it has since the coming into operation of that Act, continued to exist as a political entity in respect only of the powers which remain vested in the States. The establishment of the Commonwealth, in fact, set up, within the geographical limits of Australia, an all-pervading division of powers between the Commonwealth, on the one hand, as a separate and integral national authority covering the whole area of Australia, sovereign within the ambit of its powers, and the States, on the other hand, as political entities within that area, each State sovereign within the ambit of its respective powers. Both Commonwealth and States are equally independent in respect of the powers and functions severally assigned to them.

9. This division is one which, in the opinion of the Committee, cannot be ignored in considering the application of the general constitutional principles governing the intervention in the affairs of any self-governing member of the British Empire. It is clearly only at the request of the Government and Legislature primarily concerned that the Parliament of the United Kingdom can be entitled to legislate. In respect of matters appertaining to the Commonwealth, it could not so legislate without the request of the Commonwealth authorities; in respect of matters appertaining to the sphere of State powers it could not so legislate without the request of the State authorities. The State of Western Australia, as such, has no *locus standi* in asking for legislation from the Parliament of the United Kingdom in regard to the constitution of the Commonwealth, any more than it would have in asking for legislation to alter the constitution of another Australian State, or than the Commonwealth would have in asking for an amendment of the constitution of the State of Western Australia.

10. This distinction is recognised and enforced in the Statute of Westminster. The Preamble to that Statute reaffirms the established rule that the Parliament of the United Kingdom will not pass any law extending to a Dominion, as part of the law of that Dominion, otherwise than at the request of that Dominion; the Statute is there dealing solely with Dominion affairs. But in section 9 (2) the Statute provides for the case of the States, by enacting that the Parliament of the United Kingdom may deal with respect to any matters within the authority of the States of Australia, without any concurrence of the Commonwealth, that is, it may deal with such matters at the request of the States.

11. The Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900, begins by reciting that the people of the five original States had agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth under the Crown. Western Australia joined the Federation in accordance with the option provided by the Act, and the six States are on the same footing in this connection. The Parliament of the United Kingdom in enacting the Constitution, was giving effect to the voice of the people of the continent of Australia, and not to the voice of any State or States. It is only therefore when invoked by the voice of the people of Australia that, according to constitutional usage, the Parliament of the United Kingdom can properly vary or dissolve that Federal Union.

12. It is true that, as things stand, the Parliament of the United Kingdom alone can pass an Act which would have that result. It is true also that this Parliament has in law full competence to do so, even against the wish and without the consent of the Commonwealth. To do so indeed would not be outside its competence in the strict legal sense. But it would be outside its competence, if the established constitutional conventions of the Empire are to be observed, as observed they must be. Only by observance of this principle can the legal competence of the Parliament of the United Kingdom to legislate for the internal affairs of any Dominion or self-governing state or Colony be reconciled with the fundamental conception of them as autonomous communities. And apart from theory, it would be easy to state the practical difficulties which would follow from any departure from this principle. Hence what the Petition prays for is, in that sense, something which is beyond the jurisdiction claimed by the Parliament of the United Kingdom.

13. The conclusion, therefore, of the Committee is that inasmuch as the prayer of the Petition of the State of Western Australia asks for legislative action, which, in their opinion, it would be constitutionally incompetent for the Parliament of the United Kingdom to take, except upon the definite request of the Commonwealth of Australia conveying the clearly expressed wish of the Australian people as a whole, and inasmuch as this Petition is presented by the Government of Western Australia, which as a State, is not concerned with the subject matter of the proposed legislation, the Petition is not proper to be received.

22nd May, 1935.

MANDSCHUREI

Die Verfassung vom 1. März 1934 ¹⁾

Am 1. März 1934 wurde der bisherige mandschurische Staatspräsident (chief-executive) Pu-Yi zum Kaiser proklamiert. Am gleichen Tage erließ er unter Gegenzeichnung sämtlicher Minister ein neues Organisationsgesetz, das unten in deutscher Übersetzung abgedruckt ist. Das bisherige Organisationsgesetz vom 9. März 1932 ²⁾ wurde durch die kaiserliche Verordnung Nr. 1 vom 1. März 1934, die sich dabei

¹⁾ Einleitung und Übersetzung aus dem Chinesischen (nach dem Text im Sze-fa-kong-pao (Justizamtsblatt) vom 1. März 1934 S. 2 ff.) von Karl Büniger.

²⁾ Englische Übersetzung s. diese Zeitschr. Bd. IV S. 77 ff.