

15/7  
Idyll under åskmoln:

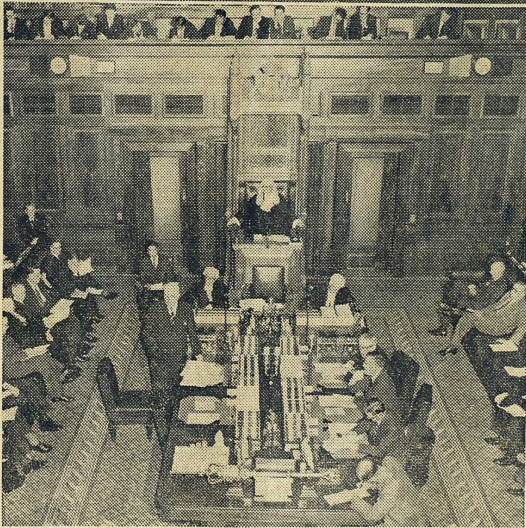
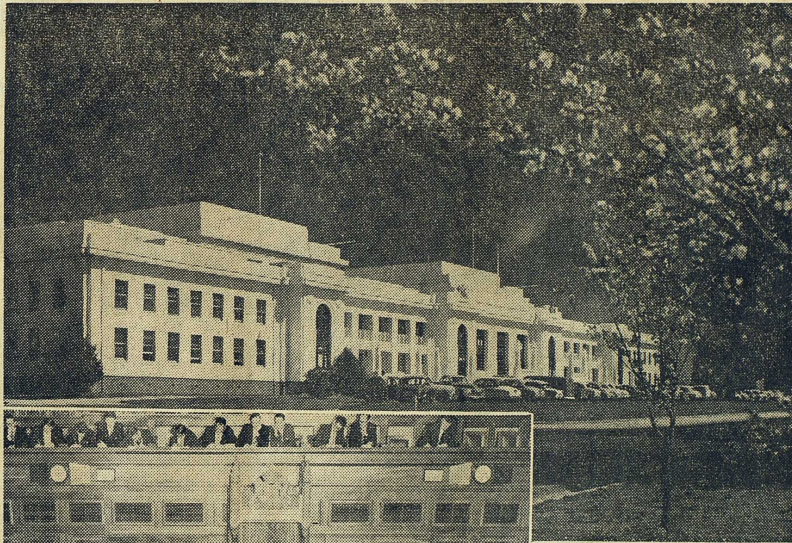
# FASTLÅST DEMOKRATI — den australiska författningen

I dagens artikel behandlar Herbert Tingsten Australiens författning och redogör för de svårigheter som gjort författningsfrågan till det stora väste-ämnet i australisk politik.

FÖRST ÅR 1901 sammanslogs de sex australiska kolonierna eller staterna i en union. Debatt om denna fråga hade, om också tidvis sporadiskt, pågått under ett halvsekel. Alla var i princip eniga om att en närmare samverkan var behövlig, men i var och en av de blivande delstaterna fanns intressen och institutioner som i praktiken motarbetade enhetsverket: byråkratier, partiorganisationer, sociala grupper, som var rädda för att en union skulle skada deras ställning och möjligheter. Särskilt var de små staterna oroliga för att de i en förbundsstat skulle elimineras av de stora, främst Nya Syd-Wales och Victoria. Som huvudskäl för unionen anfördes dels behovet av ett gemensamt försvar, dels fördelarna av en tullunion; i de skilda staterna tillämpades olika tullsystem, och tullar upptogs jämväl dem emellan, ehuru man genom ömsesidiga eftergifter lyckades undvika verkliga tullkrig. Unionens tillskyndare befarade att splittringen småningom skulle leda till konflikter och skärpt separation; "grannstater av andra ordningen blir alltid antingen förbundna eller fiender", heter det redan i ett betänkande från 1857.

Att unionen slutligen kom till stånd sammanhänge med den ekonomiska krisen på 1890-talet, som tydligt visade uppdelningens hämmande verkningar, samt med att enhetens anhängare vädjade till folken över representationernas huvuden. Efter folkomröstningar och författningskonvent kom slutligen den nya författningen till stånd. Den var en kompromiss, i viktiga hänseenden influerad av USA:s författning, som också tillkommit efter svåra motsättningar mellan stora och små stater. Typiskt är att man länge var benägen att i tolkningsfrågor utgå från den praxis som USA:s högsta domstol tillämpade.

Under unionens kompetens faller bland annat utrikespolitik, utrikeshandel och mellanstatlig han-



På bilden ovan ses parlamentsbyggnaden i Canberra, infälld en bild från en session i representanthuset.

senaten i mycket ringa grad betraktas som ett organ för delstaternas speciella synpunkter. Representanthuset består av 122 deputerade, fördelade mellan staterna i relation till deras folkmängd; här till kommer två ombud utan rösträtt, valda i Nordterritoriet och i huvudstaden Canberra. Valen sker i enmansvalkretsar med allmän rösträtt. Av stor betydelse är det sedan trettio år fungerande valsätt som kallas röstning med "en enda överförbar röst" eller "alternativ röst". Det innebär att väljarna anger i vilken ordning de ställer kandidaterna vid valet; om en kandidat får absolut majoritet av röster i första rummet blir han vald; har ingen kandidat sådan majoritet, utmönstras den kandidat som har det minsta antalet röster av detta slag, och man beaktar de röster som på hans lista avgivits i andra rummet etc. Systemet mildrar i viss mån verkningarna av majoritetsprincipen och innebär en ansats till proportionalism. År 1925 infördes röstpplikt, och valdeltagandet är ge-

del, mellanstatliga transport- och kommunikationsmedel, invandring och utvandring, olycksfalls- och ålderdomsförsäkring. På flera punkter är gränsdragningen mellan union och stater påfallande oklar. Enligt en egenartad bestämmelse skulle unionens huvudstad förläggas till en plats inom Nya Syd-Wales, minst 100 engelska mil avlägsen från Sydney; först år 1927 kunde Canberra tas i anspråk som huvudstad.

Förbundsstyrelsens organisation har ändrats på flera punkter; jag skall blott i största korthet redogöra för de nu gällande bestämmelserna. De två kamrarna väljs med allmän rösträtt för män och kvinnor. Senaten består av 10 representanter från var och en av de sex staterna; senatorerna väljs för sex år, hälften av varje stats representanter avgår vart tredje år. Särskilt sedan proportionella val till senaten infördes 1948 kan



nomgående 90—95 procent. Representanthuset kan upplösas av regeringen, och detta har flera gånger skett; även senaten kan upplösas vid upprepade konflikter mellan de båda kamrarna.

Ministären är beroende av representanthuset, icke av senaten. Enligt labourpartiets praxis utses dess medlemmar av partiets parlamentsgrupp, varefter den designerade premiärministern fördelar portföljerna; enligt borgerlig raxis utser partiledaren-premiärministern åtminstone i princip sina ministrar. Den formelle innehavaren av exekutivmakten, generalguvernören, har i regel varit en brittisk dignitär, som utses med den australiska regeringens goda minne. Då arbetarpartiet har makten vid byte av guvernör utses emellertid numera en australier; man följer samma grundsats som i Kanada och Sydafrika. De borgerliga anser att en engelsman bör ha denna befattning för att full opartiskhet skall säkras.

Delstaternas författningar är i huvudsak konstruerade som unionens, med guvernörer (i regel från England), parlamentariska regeringar och folkvalda representationer. I fem av de sex staterna finns två kamrar. I tre stater är rösträtten till senaten starkt begränsad genom villkor om jordegendom eller innehav av egen bostad; i Västaustriolen, exempelvis, är enligt 1950 års census 85 000 röstberättigade vid senatsval mot 310 000 vid val till representanthuset. Dessa bestämmelser, som inte kan ändras utan senatens medgivande, har lett till många svårigheter och konflikter i delstatspolitiken.

**F**örfattningsproblemet framför andra, ja, det största politiska problemet över huvud i Australien, gäller förhållandet mellan union och delstater. På vissa punkter har man trots de oklara eller stridiga bestämmelserna nått uppgörelser som kompletterar författningen. Sålunda upptas så gott som alla skatter av unionen, och de vunnna inkomsterna fördelas enligt långfristiga avtal mellan unionen och staterna. I fråga om lån har likaledes ett gott samarbete uppnåtts; ett "låneråd" utarbetar förslag till gemensamma lån och deras fördelning. Genom konferenser mellan regeringsrepresentanter har även på flera andra områden samverkan kommit till stånd. I det stora hela har på detta och andra sätt unionens befogenheter vidgats på delstaternas bekostnad.

Men på centrala punkter kan enligt författningen — åtminstone såsom den auktoritativt tolkas — unionen inte handla, och ofta kan inte heller staterna göra det, antingen på grund av konstitutionella föreskrifter eller av praktiska skäl. Så kan unionen inte — för att ta några viktiga exempel —

genomföra en allmän sociallagstiftning, den kan inte generellt reglera kredit eller priser eller lagstifta om monopol, karteller och arbetstvister, inte socialisera vissa näringsgrenar, inte ordna undervisning och utbildning. Av särskilt stor betydelse har författningens artikel 92 blivit. I denna stadgas bland annat att "då enhetliga tullar införts skall handeln och samfärdseln mellan staterna... vara fullständigt fria". Närmast var bestämmelsens mening utan tvivel att staterna inte skulle få pålägga tullar eller begränsa handelsförbindelserna i övrigt, men i praktiken har stadgandet blivit ett hinder för unionens övertagande av kommunikationsmedel och för andra unionella ingripanden.

Att författningen kunnat få denna roll beror på att enligt amerikanskt mönster domstolarna (i sista hand Privy Council i England) kan åsidosätta lagar som anses författningsstridiga. Detta har skett i ett femtial fall. Särskilt har av labourregeringar genomdrivna lagar som innefattat planhushållnings- eller socialiseringsbestämmelser i stort antal förklarats ogiltiga. Då domstolsmedlemmarna sitter på livstid och i regel utsetts av borgerliga regeringar, är det naturligt att de beskyllts för konservativa tendenser. Australiens högsta domstol — liksom USA:s — har stundom kallats en tredje kammare, som inte blott är väktare av författningen utan också av den bestående politiska och sociala ordningen.

**M**en författningen kan ju ändras? Ja, men det är av olika skäl utomordentligt svårt. För en författningsändring krävs dels beslut med absolut majoritet i båda kamrarna, dels en folkomröstning i delstaterna, varvid en majoritet av samtliga röstande inom minst fyra stater måste ha anslutit sig till förslaget. En majoritet inom de tre minsta staterna med en femtedel av unionens folkmängd kan alltså — för att ta ett extremt fall — hindra en författningsändring som önskas av ett överväldigande flertal inom landet i dess helhet. I själva verket skulle dock det stora flertalet ändringsförslag ha förkastats även utan så restriktiva bestämmelser. Det eller de partier som är i opposition vill sällan medverka till att den sittande regeringen får ökad prestige och större befogenheter och har därför i regel motarbetat ändringsförslagen. Vidare framträder inom delstaterna ständigt en opinion som oberoende av partiliner sätter sig emot utvidgning av unionsmakten. Dessa förhållanden har haft till följd att blott fyra av tjugufyra författningsförslag gått igenom. Både borgerliga och labour har vid skilda tillfällen framlagt sådana förslag utan framgång. Under senare tid har av labourrege-

ringen 1941—1949 i parlamentet genomdrivna krav om ökade unionella befogenheter (flygväsen, offentliga arbeten, planering av jordbruksprodukternas försäljning, reglering av industrins arbetsvillkor, hyror och priser) avvisats vid folkomröstning, i några fall trots ja-majoritet bland de röstande; år 1951 föll ett borgerligt förslag om förbud för det kommunistiska partiet. Vid flera av dessa tillfällen har parlamentet först beslutat lagar utan författningsändring, men genskjutits av högsta domstolen och därför fått gå till folket.

**F**ramför allt är det labour som begär lagstiftning av den art som enligt gällande tolkning av författningen inte är tillåten. Därför är det också labour som gång efter annan föreslagit antingen en enhetsstat eller en genomgripande revision av bestämmelserna om unionens kompetens. "Författningen mot labour", det är den typiska titeln på ett föredrag i denna fråga som nyligen hölls av en av partiets ledare. Vare sig labour har majoritet eller inte är läget ungefär detsamma, säger man, ty partiet kan ändå inte genomföra ens mycket moderata reformer. Striden om författningen tenderar att bli huvudfrågan i australisk debatt.

I november 1959 avgav en kommitté med representanter för båda partierna ett betänkande som gick ut på att i åtskilliga punkter revidera författningen i riktning mot större unionsmakt. Bland annat skulle bestämmelserna om författningsändring uppnjukas så att endast bifall av halva antalet stater blev erforderligt. Att de borgerliga representanterna i kommittén gick med på detta förslag ansågs emellertid inte binda regeringen; labourmännen i kommittén, de skickligaste inom partiet, hade påstods det, lyckats övertala de på grund av regeringens frånvaro mindre förfarna borgerliga. Att de

borgerliga skulle uppe det värn som författningen för närvarande utgör för deras konservatism verkar ytterligt osannolikt.

HERBERT TINGSTEN

Tidigare artiklar i denna serie har varit införda i Dagens Nyheter den 3, 6, 9 och 13 juli.