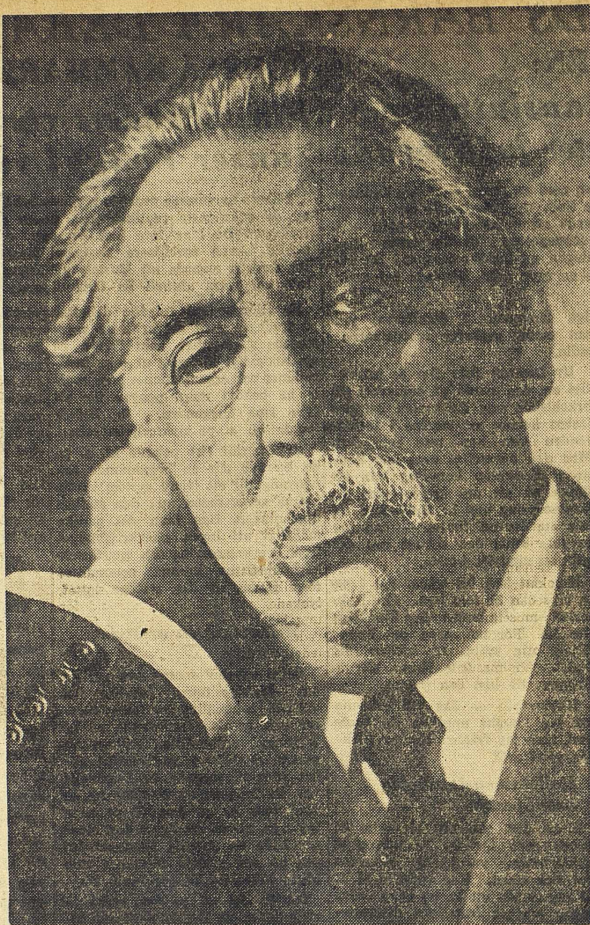


21/1



Batlle y Ordóñez

Skaparen av det moderna
Uruguay.

Författningsexperiment i Uruguay

Av HERBERT TINGSTEN

URUGUAY har i vida högre grad än någon annan sydamerikansk stat lyckats förverkliga demokratiska principer. Det har samtidigt ställt demokratins former under debatt; en rad egenartade konstitutionella projekt har genomförts eller framlagts i samband med tre stora författningsrevisioner, 1918, 1934 och 1942. Bakgrunden till dessa experiment är de speciella politiska förhållandena i landet: den traditionella uppdelningen på två ungefär jämstora partier, fraktionsbildningen inom dessa partier samt den omfattande statssocialismen. Men hela debatten har fått sin prägel av de initiativ som republikens främste statsman, Batlle y Ordóñez, framförde för över trettio år sedan. Under re-

for i Europa före det första världskriget — mellan sina båda presidenturer 1903—1907 och 1911—1915 — blev Batlle övertygad om det schweiziska regeringssättets överlägsenhet, och under den följande tiden var hans främsta syfte att få detta system i modifierad form introducerat i Uruguay. Presidentmakten skulle avskaffas, regeringen skulle bestå av ett kollegium med representanter för skilda partier, genom folkomröstningar skulle regering

och representation kontrolleras.

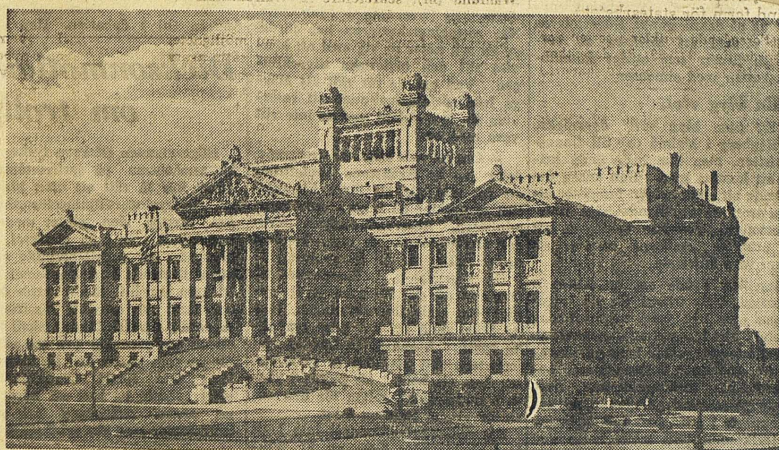
I den långa striden kring dessa frågor har batllisterna riktat den skarpaste kritik mot det i hela Amerika (utom Kanada) rådande presidentsystemet. Detta system är odemokratiskt, säger man, det ger åt en enda man en makt som lockar till missbruk, det koncentrerar de politiska striderna till valet av denne man och framkallar därmed de tendenser till totalt ledarvälde, caesarism och diktatur som varit hela det latinska Amerikas fördärv. I Uruguay är denna ordning särskilt farlig, då den innebär att ett av två ungefär jämstarka partier, och merendels en fraktion inom ett av dessa partier, genom presidenten blir praktiskt taget allennärådande. Lösningen är en kollegial styrelse, som ger alla större riktningar del i makten — därigenom säkras beslut i överensstämmelse med en utbredd opinion, maktkampen mildras, och oppositionens benägenhet att skrida till revolutionär aktion försvinner.

Skälen mot dessa reformförslag har i stort sett varit desamma som på andra håll. Man har framfört synpunkter som är gemensamma för engelsk parlamentarism och amerikansk presidentstyrelse: ett enhetligt parti bör ha makten och ansvaret, en systematisk opposition är ett behövligt inslag i statsstyrelsen, en kollegial regering blir svag och överksam på grund av de inre motsättningarna. Då det vita partiet mötsatt sig de röda batllisternas förslag.

har detta utan tvivel sammanhängt med en naturlig ovilja mot att genom en uppgörelse få en del av den makt som man ständigt räknar med att i dess helhet kunna erövra.

1918 års författning upptog Batlle y Ordóñez' idéer, men — på grund av ofrånkomliga kompromisser — i en vanställd form. Regeringsmakten delades mellan en president, som fick

följande regeringarna satt alltså regelbundet sex röda och tre vita. Enligt den andra skulle hälften av senatens trettio platser gå till samma minoritetsparti. De vita fick alltså, oberoende av de båda huvudpartiernas styrkeförhållanden, samma representation som de röda i senaten och därmed möjlighet att hindra antagandet av alla regeringsförslag. Så långt torde



PARLAMENTSBYGGNADEN I MONTEVIDEO

hand om utrikespolitik, försvar och en del andra frågor, och ett valt "nationellt råd" på nio medlemmar, varav tre representeranter för minoritetspartiet, med huvuddelen av statsförvaltningen inom sitt kompetensområde. Denna klyvning av regeringsmakten, som en av republikens främsta statsrättsjurister betecknat som "vansinnig" — och som knappast haft någon motsvarighet i världen utom i de indiska provinsregeringarna efter 1919 års reform — medförde oavslutna slitningar, främst mellan den röde presidenten och de tre vita medlemmarna i det nationella rådet. Delvis till följd härav kom den korta ansatsen till diktatur år 1933, då president Terra satte det nationella rådet ur funktion och styrde genom nödförordningar. Då ett författningskonvent för utarbetande av en ny författning sammankallades 1934 var man på det klara med att dualismen av år 1918 måste bort.

Den nya författningen av år 1934 blev emellertid också en egendomlig och tvivelaktig kompromissprodukt. Exekutivmakten överläts i princip åt presidenten, men vid dennes sida ställdes en ministär med rätt för varje minister att begära omröstning i ett ärende; vid en dylik omröstning ägde presidenten blott två röster och utslagsröst — liksom den svenske kungen i rådet under frihetstiden. Den grundsats om minoritetsskydd och inflytande för oppositionen som låg bakom sympatierna för det schweiziska systemet tillgodosågs genom två särpräglade bestämmelser.

Enligt den ena måste tre av de nio ministrarna tillhöra det största minoritetspartiet; i de

tanken på minoritetsskydd varken förr eller senare ha drivits i en författning. Än en gång hade den schweiziska teorin omsatts i en absurd praktik.

De svårigheter som dessa bestämmelser medförde ledde till den senaste författningsrevisionen, genomdriven år 1942 under samverkan mellan den röda majoriteten och den s. k. oberoende minoriteten inom det vita partiet. Oppositionen berövades rätt till representation i

regeringen; senaten skall liksom deputeradekammaren väljas enligt proportionell metod. Presidentens ställning till regeringen förblev i huvudsak densamma som förut, men bestämmelserna om exekutivmaktens förhållande till representationen utvecklades i riktning mot ordinar parlamentarism. Presidenten skall utse ministrar "som, genom att de kan räkna på parlamentariskt stöd, säkrar ämbetsinnehavets varaktighet"; under alla betingelser kan likväl statschefen besätta fyra av de nio ministerplatserna med medlemmar av sitt eget parti, en regel som tryggar hans dominerande inflytande inom regeringen. Om kamrarna beslutar misstroendevotum, skall vederbörande minister eller ministrar avgå, såvida inte presidenten (vid ett misstroendevotum med mindre än tre femtedels majoritet) upplöser kamrarna och förordnar om nya val; därest efter nyvalen, nytt misstroendevotum beslutas, måste inte bara ministrarna, utan också presidenten själv avgå. Något regelrätt misstroendevotum har aldrig kommit till stånd, och föreskriften om parlamentariskt stöd för regeringen har inte strikt tillämpats; sedan de oberoende vita år 1947 utträdde ur regeringen kan denna, bestående av representeranter för de röda fraktionerna, inte räkna på majoritet i någon av kamrarna

*

Under strävandet att komma ifrån det amerikanska president-systemet — med de faror för demokratin detta anses medföra — har Uruguay alltså experimenterat med varianter av såväl schweizisk kollegialregering som regelfäst parlamentarism; trots att experimenten stundom varit underliga och misslyckade, har själva folkstyrelsens grundsats upprätthållits och fått ständigt ökad auktoritet. Det bör observeras att 1942 års författningsrevision inte innebär att de från Schweiz hämtade tankegångarna övergivits. Både inom den röda majoritetsfraktionen och bland de vita oberoende arbetar man för ett genomförande av den schweiziska regeringsmetoden, utan de konstigheter som vidlade försöken av år 1918 och år 1934, och ett förslag i denna riktning vann stor, ehuru icke tillräcklig, anslutning vid en folkomröstning år 1946. Härtill kommer att den nuvarande författningen på åtskilliga punkter

företar schweiziska influenser. Sålunda är folkomröstning obligatorisk vid författningsändringar. Ett annat exempel är det skydd för minoritetsintressena som författningen och lagstiftningen ger i fråga om de statliga företagen. Nya dylika företag får inte upprättas, och redan existerande statsföretag får inte nedläggas utan beslut med två tredjedels majoritet i vardera kammaren. Även när det gäller organisationen av och

24/11
styrelsen för dylika företag har man sökt sörja för att de politiska minoritetsriktningarna skall kunna utöva ett betydande inflytande.

Aven i föreskrifterna om presidentval finns originella utslag av strävandet att trygga demokratin och möjliggöra diktaturen. I andra stater med folkvald president gäller regeln att den kandidat är vald som erhåller det högsta röstetalet; stundom stadgas, såsom i USA och i Chile, att om ingen kandidat får absolut majoritet avgörandet skall träffas inom representationen. I Uruguay har man med tanke på det härskande partisystemet infört en regel om kartellbildning vid presidentvalet. Skilda kandidater kan uppställas under gemensam kartellbeteckning; den kartell som får det högsta röstetalet erhåller presidentposten, och inom kartellen går platsen till den kandidat som har det största antalet röster. Hur systemet fungerar framgår av resultaten vid det senaste presidentvalet, år 1946. De röda uppträdde som kartell med tre skilda kandidater för de tre fraktionerna; då det sammanlagda röstetalet var det högsta (311.000), valdes till president den största fraktionens kandidat, trots att han erhållit endast 186.000 röster mot den vite ledarens 208.000. På detta sätt vill man undvika att en splittring inom det större partiet leder till seger för minoritetspartiet — en situation som förelåg i USA vid 1912 års presidentval och som i sydamerikanska stater vid flera tillfällen, senast i Colombia, lett till våldsamma konflikter.

I flera sydamerikanska författningar stadgas att en avgående president inte omedelbart får omväljas. I Uruguay har man gått ett steg längre i strävan att försvåra uppkomsten av en diktatur. En vice president som inträder i presidentämbetet kan inte vid följande val utses till president, om han fungerat i denna egenskap mer än ett år. Bestämmelsen gör det omöjligt för den nuvarande presidenten, Battle Berres, som år 1947 blev statschef efter företrädarens död, att framträda som kandidat vid årets val.

Flera andra exempel kunnas ges på den nästan pedantiska omsorg med vilken Uruguays lagstiftare sökt fullända folkstyrelsen och resa hinder mot caesaristiska försök. Men man är väl medveten om att alla dylika bestämmelser är av begränsat värde och att huvudsaken är att göra demokratin till en självfallen och av alla erkänd form för statsarbetet.

(Föregående artiklar i serien var införda den 27, 29, 31 december, 3, 5, 10, 13, 15, 17 och 20 januari.)

STATSLIV OCH PARTIER I CHILE

Av
HERBERT TINGSTEN

GABRIEL GONZALEZ VIDELA

Republikens president
Radikala partiets ledare



AV GAMMALT skildras Chile som en av Sydamerikas mest stabila och från politisk synpunkt fria stater; under senare tid har det ofta placerats som nr 2 — efter Uruguay — bland de regimer som närmar sig verklig demokrati. Dessa områden kan synas underliga vid en blick på Chiles historia. Under 1800-talet hade landet tre inbördeskrig och ett stort antal med våld genomförda eller i varje fall författningsstridiga förändringar i styrelsen med åtföljande tendenser till förtryck och polisvalde. De senaste tjugufem åren uppvisar två eller tre framgångsrika militärrevolter, åtminstone tre presidenter har avsatts före ämbetstidens utgång, och omkring 1930 rådde i flera år diktatur; härtill kommer några misslyckade upprorsförsök och många våldsamma upplopp och demonstrationer.

Efter de sydamerikanska mått som skildrarna anlagt är dock den höga uppskattningen av chilensk politik väl förståelig. Ett fåtalsvälde, tryggt bland annat genom begränsning av rösträtten, härskade visserligen ända in på 1900-talet, men det förenades med en betydande



EDUARDO CRUZ COKE

Kristligt-sociala partiet

de politisk frihet, och i stort sett fördes striden mellan konservativa och liberala — till stor del gällande förhållandet till den sedermera avskaffade statskyrkan — i korrekta former. Inbördeskrigen var relativt kortvariga och föga blodiga; diktaturena var milda och snabbt övergående. De senaste årtiondena har medfört en demokratisering, som endast för korta tider avbrutits av statskupper, och en redan tidigare uppbyggd tradition av fri debatt och ömsesidiga uppgörelser har befasts. Så långt har man likväl inte kommit att det är berättigat att tala om folkstyrelse i västeuropeisk och nordamerikansk mening; man befinner sig