

HERBERT TINGSTEN

**Samtidens förbunds-
stater**

Skrifter utgivna av
UTRIKESPOLITISKA
INSTITUTET

STOCKHOLM 1942

HERBERT TINGSTEN: Samtidens förbundsstaten

1942

HERBERT TINGSTEN

***Samtidens
Förbundsstater***

Skrifter utgivna av
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET

2

**SAMTIDENS
FÖRBUNDSSTATER**

av Herbert Tingsten

Stockholm 1942

**KOOPERATIVA FÖRBUNDETS
BOKFÖRLAG**

Nordisk Rotogravyr, Stockholm 1942

INNEHÅLL

	Sid.
Förord	7
Förenta Staterna	9
Schweiz	55
Kanada	71
Australien	101
Sydafrika	141
Federationer i andra stater	166
Sammanfattande synpunkter	174
Litteratur	183

FÖRORD

Föreliggande skrift har framkallats av den debatt, som uppstått kring tanken på en nordisk politisk samorganisation. En redogörelse för samtidens viktigaste federationer har ansetts kunna tjäna till belysning av det nordiska problemet. Något svenskt arbete av denna art finnes såvitt bekant icke, och jag har ej heller i den utländska litteraturen påträffat någon sammanfattande och översiktlig bok i ämnet.

Framställningen har i huvudsak begränsats till förbundsstater, som bygga på demokratisk grund och där under jämförelsevis lång tid en fast konstitutionell ordning tillämpats. I första rummet stå här Förenta staterna, Schweiz, Kanada och Australien. Det kan diskuteras, om den sydafrikanska unionen skall anses vara en federation eller en enhetsstat; att den relativt utförligt behandlats beror på att dess tillkomsthistoria erbjuder stort intresse. Till den översikt, som gives av de nu nämnda staterna, fogas några summariska anmärkningar om federationer i andra länder.

Med skriftens syfte sammanhänger, att redogörelsen alltigenom är knapp och översiktlig. I vissa hänseenden har den blivit ofullständig på grund av bristande tillgång på källor och litteratur; beträffande flera centrala frågor finnes i de specialarbeten, som skrivits om vederbörande staters författningsutveckling, icke tillräcklig vägledning, och många sådana arbeten ha över huvud icke varit tillgängliga. En likformig behandling har av samma skäl icke alltigenom varit möjlig.

De frågor, som jag i första rummet sökt belysa, äro federationernas tillkomst, den federativa författningsorganisationen och kompetensfördelningen mellan förbund och delstater. Flera av de nyare förbundsstaterna ha tillkommit efter långa politiska strider, såsom resultat av en organiserad, ideologiskt medveten aktion, för att efter några årtionden av alla betraktas såsom naturliga och nödvändiga; denna utvecklingslinje, som är markerad i synnerhet i de fyra anglosaxiska federationerna, har framhävts därför att den i litteraturen ofta icke tillräckligt uppmärksammas. I fråga om den federativa organisationen är det av vikt att klargöra, i vad mån de syften, som varit grundläggande för utformningen av skilda garantier och institut, i praktiken blivit förverkligade. Framställningen av kompetensproblemet vill främst giva en föreställning om några problem och tendenser av mera generell räckvidd.

Vad angår den använda terminologin, bör nämnas, att orden statsförbund och förbundsstat på vanligt sätt begagnas för att beteckna en folkrättslig, respektive statsrättslig sammanslutning; på innebörden av denna skillnad finnes ej anledning att ingå. Såsom synonymer till ordet förbundsstat brukas omväxlande förbund, federation och union.

För uppgifter om de brittiska federationernas ställning till moderlandet hänvisas till docent G. Heckschers arbete *Brittiska imperiet*, som ingår i den av Utrikespolitiska institutet utgivna skriftserien *Internationell politik* (Stockholm 1939). En belysning av de federativa dragen i Indiens statsskick lämnas i ett nyss utkommet arbete av fil. dr. G. Olsson: *1935 års indiska författning* (Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen, Malmö 1942).

FÖRENTA STATERNA

Federationens tillkomst.

Vid självständighetskrigets utbrott 1774 bildade de engelska besittningar, som sedermera kommo att tillhöra Förenta staterna, tretton särskilda, endast av förhållandet till England sammanknutna kolonier. Kolonierna ägde genom en representation, som ofta byggde på en ganska bred folklig bas, en viss inre självstyrelse; i spetsen för varje koloni stod en av den engelska kronan utsedd guvernör. Vid flera tillfällen, särskilt under krig med fransmän och indianer, hade förslag framställts om en organiserad sammanlutning av kolonierna; senast hade det brittiska Amerikas mest spekulativa intelligens, Benjamin Franklin, på 1750-talet utarbetat och verkat för en federationsplan. Under det gemensamma kriget mot England blev en ordnad samverkan en nödvändighet. En kongress bildades av representanter för de till självständiga stater förvandlade kolonierna, och denna utövade en icke närmare preciserad makt, främst i frågor som direkt gällde kriget. År 1777 uppgjordes ett förslag till permanent organisation; detta förslag trädde i kraft först år 1781, då det godkännts av samtliga stater, men hade redan dessförinnan ansetts grundläggande för staternas inbördes relationer. Konfederationsartiklarna (articles of confederation) tjänstgjorde sålunda som en federativ författning under något mer än ett årtionde.

I inledningen till konfederationsartiklarna förklarades dessa vara uppgjorda av delegater för »Amerikas förenta stater» och innebära ett »evigt förbund». Staterna sade sig bilda en fast sammanslut-

ning »för det gemensamma försvaret, för säkrandet av sina friheter och för ömsesidig och allmän välfärd». Den federation, som stadgades, var emellertid ytterligt svag. Federationens enda permanenta organ utgjordes av en kongress, bestående av delegater för de olika staterna. Kongressen skulle sammanträda årligen. Varje stat kunde sända mellan två och sju delegater, men delegationerna hade oberoende av staternas storlek en röst vardera. Kongressens makt var formellt icke obetydlig. Kongressen hade rätt att bestämma om krig och fred, att avsluta fördrag med främmande makter, att upprätta ett försvar, att ordna postväsen, slå mynt, reglera mått och vikt och att genom lån och genom rekvisitioner hos staterna skaffa erforderliga medel för förbundets verksamhet. Men för fattandet av beslut i alla dessa frågor fordrades medverkan av minst nio stater, och inga som helst medel gävos att framtvinga efterlevande av de en gång fattade besluten. »Kongressen kunde», skriver en amerikansk författare, »förklara krig, men staterna kunde vägra att taga del i det; kongressen kunde ingå fördrag men icke tvinga staterna att tillämpa dem; kongressen kunde låna pengar men icke vara säker på att bli i stånd att betala; kongressen kunde avgöra tvister mellan staterna utan att ha möjlighet att få staterna att godtaga avgörandet». En ändring i konfederationsartiklarna kunde ske blott efter enhälligt beslut i kongressen och godkännande av representationen i varje stat.

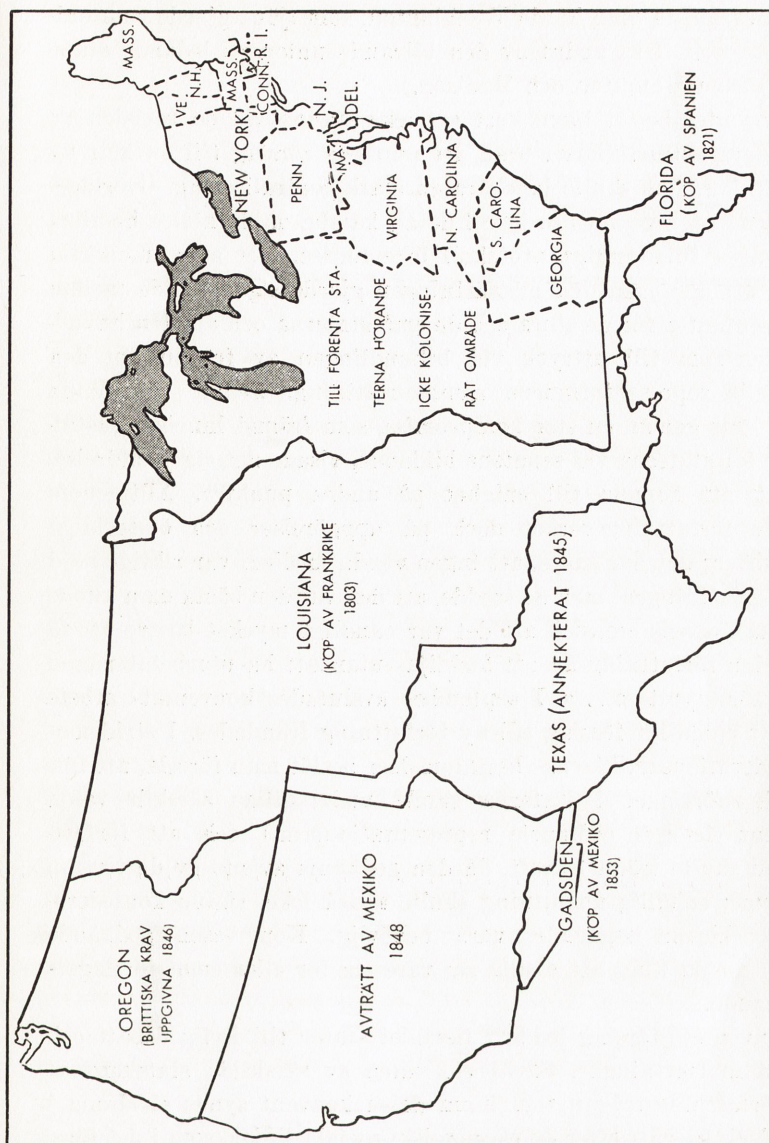
Federationens svaghet blev uppenbar redan under kriget, då likväl ett visst tvång till sammanhållning förelåg, och efter krigets slut blev kongressen alltmera vanmäktig. Det visade sig svårt att komma till ett beslut och än svårare att genomdriva det. Under åren 1782 och 1783 rekvisitionerade kongressen tio miljoner dollars från staterna, men endast en och en halv miljon hade i slutet av sistnämnda år inbetalats. De av kongressen utgivna sedlarna sjönko efterhand till en bråkdel av sitt ursprungliga värde och blevo slutligen på många håll totalt värdelösa. De av unionen — liksom av staterna — utgivna låneobligationerna sjönko likaledes snabbt i värde. Olikartade myntsystem tillämpades i de särskilda

staterna. En enhetlig handelspolitik kunde icke genomföras, och i de restriktioner, som England införde i fråga om Förenta staternas handel på Storbritannien och dess kolonier, kunde därför icke lindringar ernås. Försvarsorganisationen förföll efter fredsslutet. Staterna sökte på allt sätt tillgodose sina egna omedelbara intressen. Kuststaterna införde tullar på utländska varor, som voro destinerade till staterna i det inre, och pålade sålunda dessa senare en extra beskattning. Även handeln mellan staterna försvårades genom avgifter, som i realiteten hade karaktären av tullar, och importförbud. Tendenser till förbund mellan enskilda stater framträdde, och å andra sidan förelågo motsättningar, som syntes kunna leda till ett inbördeskrig. Dessa förhållanden voro med säkerhet till men för så gott som hela befolkningen, men de drabbade främst vissa folkgrupper, vilkas karaktär framgår av en ur olika synpunkter gjord uppräknin: borgenärer, affärsmän, företagare och redare, utövare av fria yrken, stadsbor, besuttna över huvud. De, för vilka svårigheterna voro minst kännbara, voro de jordbrukare, som huvudsakligen livnärde sig på gårdens produkter och icke i större utsträckning producerade till avsalu.

Till de svårigheter och motsättningar, som följde av unionens svaghet samt utrikes- och mellanstatliga förhållanden, kommo sådana, som närmast voro betingade av staternas inre politik. De författningar, som staterna antagit under inbördeskriget, voro präglade av naturrättsliga och demokratiska principer. Makten var koncentrerad hos legislaturen, vars medlemmar valdes av alla personer med självständigt yrke eller jordegendom; i regel valdes guvernören av representationen och hade ingen andel i lagstiftningsmakten. De mera besuttna och bildade folkgruppernas ställning blev härigenom svagare än under det engelska väldet. I ett stort antal stater uppstodo häftigt kämpande partier, som grovt schematiskt kunna sägas ha företrätt borgenärer och gäldenärer, eller stadsbefolkning och lantbefolkning, eller penningar och jord. Denna motsättning sammanföll alltså i stort sett med den, som följde av unionspolitiska förhållanden. Överallt i staterna kom

under och efter kriget en stark inflation till stånd; det var främst i ställningstagandet till denna, som den nu berörda motsättningen framträdde. I en stat, Massachusetts, uppstod ett formligt uppror av grupper, som främst begärde ökad sedelutgivning och andra åtgärder till fördel för gäldenärerna. I Rhode Island beslöts en lag, enligt vilken sedlar måste mottagas som betalning på samma villkor som guld- och silvermynt; resultatet blev, att köpmännen vägrade att sälja varor och att affärslivet råkade i stockning och förvirring.

I detta läge uppstod efter hand en alltmera målmedveten och aktiv rörelse, vars syfte var att stärka unionsmakten och reorganisera den unionella styrelsen. Av olika skäl kommo emellertid kraven på revision av författningen icke att förverkligas på den av konfederationsartiklarna anvisade vägen. År 1786 beslöto staterna att sända representanter till en överläggning om den interkoloniala handeln. Vid denna överläggning, som hölls i Annapolis samma år, lyckades anhängarna av en författningsrevision genomdriva en resolution, enligt vilken staterna uppmanades att skicka ombud till ett konvent för att upptaga frågan om en förbättring av konfederationsartiklarna. Kongressen anslöt sig till detta förslag under betonande av att endast en komplettering av konfederationsartiklarna skulle komma i fråga. Alla stater utom Rhode Island hörsammade uppmaningen, och i maj 1787 sammanträdde i Philadelphia av staternas legislaturer valda representanter. Vid valet av ombud hade de grupper, som önskade en mera genomgripande författningsrevision, varit livligt verksamma, och ett stort antal medlemmar av konventet tillhörde den aktivt revisionsvänliga riktningen. Det har också fastslagits, att praktiskt taget alla de verksamma femtiofem konventledamöterna tillhörde de högre folkklasserna — flertalet var advokater — att de i regel kommo från städerna och att de med få undantag på skilda sätt, ofta genom innehav av unions- och statsobligationer, voro direkt ekonomiskt intresserade av en revision, som skulle medföra en stabilisering av valutan, unions- och statslånens återbetalning till fulla värdet och trygghet för handel, sjöfart och industriell verksamhet. Till kon-



Före detta staterna omkr. 1790 samt dess expansion 1803—1853. (Efter Paullin: *Atlas of the historical geography of the United States.*)

ventets främsta män hörde Washington, som tjänstgjorde som ordförande, och flera andra av den blivande unionens ledande statsmän, såsom Hamilton och Madison.

Konventet beslöt inom kort att icke stanna vid en revision av konfederationsartiklarna utan att utarbeta förslag till en helt ny författning, som skulle innebära en stark centralisering. Överläggningarna i konventet äro icke i detalj kända, då de höllos hemliga och några fullständiga protokoll icke fördes. Det står emellertid klart, att den egentliga motsättningen gjorde sig gällande mellan representanter för de stora och de små staterna och att den huvudsakligen kom till uttryck vid behandlingen av frågan om den unionella representationens sammansättning. Sedan väl denna fråga lösts genom en stor kompromiss, som främst innebar likställighet för staterna vid senatens bildande, visade det sig jämförelsevis lätt att komma till enighet på andra punkter. Alltignom byggde författningsverket dock på uppgörelser och ömsesidiga eftergifter; det har sagts, att ingen »enda medlem var riktigt nöjd med författningen, men de trodde, att den var den bästa man kunde komma överens om, och att det var oändligt mycket bättre att få en sådan författning än att åtskiljas utan att ha utarbetat någon form för styrelsen...» I september avslutades konventets arbete och ett enhälligt förslag till ny författning framlades. I strid mot konfederationsartiklarnas bestämmelser beslöt man föreslå, att författningsförslaget i staterna skulle underställas särskilt valda konvent (icke de ordinarie representationerna) och att författningen skulle träda i kraft, då den godkänts av nio av de tretton staterna; enhällig anslutning skulle alltså icke, såsom konfederationsartiklarna stadgade, vara behöfvlig. Kongressen godkände denna metod utan att uttala sig vare sig för eller emot förslagets antagande.

Konventets förslag ledde i flertalet stater till livlig debatt och starka motsättningar. Såväl vid valen av särskilda statskonvent för författningsfrågan som inom dessa konvent synas striderna i huvudsak ha gått efter de ekonomiskt-sociala linjer, som i det före-

gående antytts. Vid valen var deltagandet, liksom vid flertalet val under detta skede, ytterligt ringa. Av den till omkring 3,2 miljoner uppgående befolkningen — exklusive 600.000 negerslavar — torde omkring 160.000 ha röstat; det har beräknats, att högst 100.000 röstade för konventdelegater, som stödde författningsförslaget. Detta förslag ratificerades emellertid efter hand i alla stater, i några dock först sedan den nya författningen redan trätt i kraft. I januari 1789 skedde de för den nya statsorganisationens funktionering nödvändiga valen, och den 30 april samma år installerades Washington i sitt ämbete som Förenta staternas president.

De konflikter mellan skilda, huvudsakligen av ekonomiska förhållanden och intressen bestämda grupper, som förelågo före och under författningsarbetet, ha först under de senaste årtiondena blivit starkare framhållna och mera ingående belysta i amerikansk historieskrivning. Vissa författare ha tillerkänt dem en utomordentlig betydelse. Författningen har beskrivits som ett ekonomiskt dokument, utarbetat av vissa begränsade grupper och präglad av deras speciella intressen; till stor del genom sitt sociala inflytande, sina möjligheter till effektiv propaganda och sin skickliga taktik lyckades dessa grupper få sina önskningar upphöjda till gällande lag. I vad mån denna uppfattning, såsom andra författare hävdad, måste modifieras kan här ej diskuteras. Det bör emellertid understrykas, att striderna kring författningsverket icke blott gällde federationsfrågan utan även andra moment i den nya organisationen. Att ett uppenbart behov av en starkare central ledning förelåg och att detta behov insågs av en stark opinion och knappast förnekades av någon betydelsefull politisk riktning — därom torde alla vara ense.

De motiv av mera principiell innebörd, som anfördes för unionens stärkande, bli icke klart belysta i de fragment ur författningskonventets debatter, som äro tillgängliga, sannolikt till stor del därför att medlemmarna av konventet på denna punkt voro ense och därför icke hade behov av att utförligt framlägga sina åsikter. Dessa motiv klarläggas däremot i den mängd broschyrer, som efter för-

fattningsförslagets utarbetande offentliggjordes för att övertyga de kritiska och tveksamma. Främst i denna broschyrlitteratur, som hade dagsaktuella syften men till icke ringa del visat sig vara av varaktigt värde, stå de tidningsartiklar, som publicerades av Hamilton, Madison och Jay och som sedermera samlades under den gemensamma beteckningen *The Federalist*. Vidsträckta historiska och politiska kunskaper förenades här med en utomordentlig förmåga av klar och verkningsfull propaganda. Endast till en mindre del gäller *The Federalist* federationsfrågan i begränsad mening, men ett referat av huvudpunkterna i denna del torde vara tillräckligt för att klargöra de väsentliga argumentationslinjerna.

Den grundläggande bristen i det bestående systemet säges vara, att möjlighet endast finnes att lagstifta för staterna, icke för de enskilda medborgarna. Med andra ord, unionen kan blott — i viktigare frågor — kräva, att staterna skola företaga eller underlåta vissa handlingar, den kan icke genom egna organ utföra något eller med direkta krav vända sig till individerna. En sådan anordning är rimlig, då det gäller ett samgående, en allians mellan suveräna stater för vissa bestämda och temporära syften; det finnes då ingen annan möjlighet än att lita på de kontraherandes goda tro och intresse av att uppfylla sina förpliktelser. Men när det är fråga om en permanent federation, vars syfte helt enkelt är att sköta vissa gemensamma angelägenheter till det allmänna bästa, är systemet omöjligt. Styrelsen måste då stifta lagar, och lagar måste sanktioneras med straffhot. Utan administrativ och judiciell makt kan förbundet icke inskrida annat än genom militära tvångsmedel mot en tredskande stat, och följden blir, att varje konflikt mellan union och stat antingen måste leda till att den förra avstår från att använda sin rättmätiga makt eller till en väpnad intervention, som blir liktydig med ett slags inbördeskrig. Att staterna under dessa förhållanden icke genomgående böja sig för unionens befallningar ligger i sakens natur. »I varje politisk organisation, som bildas enligt principen, att ett antal suveräna stater av lägre rang skola förenas i ett gemensamt intresse, kommer det att finnas

ett slags centrifugal tendens i de underordnade staterna eller samhällena, genom vars verksamhet det hos alla uppstår en ständig ansträngning att avlägsna sig från den gemensamma medelpunkten. Denna tendens är icke svår att förstå. Den har sitt ursprung i maktviljan. Den makt, som är kontrollerad och begränsad, är nästan alltid rival och fiende till den makt, varigenom den kontrolleras och begränsas.» De svårigheter, som uppstått under konfederationsartiklarna, äro därför ofrånkomligt förenade med det system, vilka dessa artiklar införde. De åtgärder, som kongressen finner nödvändiga, prövas ingående och misstänksamt av delstaternas makthavande med hänsyn till deras och deras folks omedelbara intressen, utan att de allmänna och nationella skäl, som föranlett kongressen att handla, beaktas. Det vore i själva verket orimligt att tänka sig, att delstatslegislaturerna, som sammanträda fjärran från varandra, vid skilda tidpunkter och under intryck av olika förhållanden skulle kunna samverka utifrån en gemensam synpunkt och för gemensamma mål. »I vårt fall är under konfederationsartiklarna en förening av tretton särskilda suveräna viljor nödvändig för det fullständiga genomförandet av varje betydelsefullt mått och steg, som härflyter från unionen. Vad som borde ha förutsetts har inträffat. Unionens beslut ha icke blivit verkställda; staternas bristande medverkan har steg för steg nått en sådan ytterlighet, att den nationella styrelsens gång avstannat och ett fruktansvärt tillstånd inträtt... Detta yttersta trångmål inträdde icke genast. De nämnda orsakerna frambragte till en början blott skilda grader av uppfyllelse av unionens krav. Den större uraktlåtenhet, som vissa stater visade, tjänade som förevändning och som frestelse för de stater, som uppfyllt sina plikter eller åtminstone visat mindre pliktförgätenhet. Varför skulle vi göra proportionsvis mera än de som stigit ombord tillsammans med oss för samma politiska resa? Varför skulle vi samtycka till att bära mer än vår rättmätiga andel av den gemensamma bördan? Detta var tankar, som mänsklig själviskhet icke kunde motstå och som icke ens reflekterande män, som sågo framåt mot avlägsna konsekven-

ser, utan tvekan kunde bekämpa. Varje stat har, vikande för det omedelbara intressets och den omedelbara bekvämlighetens övertalande stämma, i tur och ordning dragit undan sitt stöd, tills det bräckliga och vacklande huset synes färdigt att falla samman över våra huvuden och att krossa oss under sina ruiner.»

De naturliga förutsättningarna för en stark federation föreligga, betona The Federalist's författare, i rikt mått i de amerikanska staterna. De bilda ett enda sammanhängande område, vars olika delar ur ekonomisk synpunkt komplettera varandra. För varje stat inom detta område måste fri förbindelse med de andra staterna vara ett villkor för dess egen utveckling. Härtill kommer den nationella samhörigheten. »Med samma glädje har jag ofta tänkt på att försynen behagat giva detta sammanhängande land till ett enda förenat folk, och ett folk som härstammar från samma förfäder, som talar samma språk, bekänner samma religion, är hängivet samma styrelseprinciper och i stort sett har samma vanor och traditioner, ett folk som genom att förena sina rådslag, sina vapen och sina ansträngningar, kämpande sida vid sida, under ett långt och blodigt krig med ära lyckats vinna frihet och oberoende.» Genom unionen skall folket svetsas samman än starkare, landets bästa krafter komma att tjäna den unionella styrelsen, hos vilken den högsta makten är samlad, och denna kommer redan av detta skäl att bli överlägsen styrelserna i de särskilda staterna.

Ur synpunkten av utrikespolitik och försvar erbjuder en fastare sammanslutning omätliga fördelar. Rättmätiga orsaker till krig bestå i regel antingen av fördragsbrott eller av rena våldsdåd. Endast om staterna överlämna utrikespolitiken åt unionell myndighet skapas säkerhet för att ingångna fördrag skola hållas, endast på detta sätt blir det möjligt att uppträda som en likvärdig part gentemot andra stater. Egenmäktiga och våldsamma åtgärder kunna lätt komma till stånd från en stats sida, särskilt i samband med gränstvister, men sådana åtgärder behöva icke befaras från unionen, som har större förmåga till överblick och lättare kan med kyla och moderation bedöma uppkommande konflikter. Amerika

är också, liksom andra stater, utsatt för risken av helt oberättigade anfall. Denna risk kan endast begränsas genom en sammanhållning, som avskräcker eventuella fiender. Man kan icke räkna med att, om en av delstaterna angripes, de övriga under alla förhållanden frivilligt skola skynda till dess försvar. För att säkra avvärjandet av ett sådant anfall — och därmed i de flesta fall hindra, att det över huvud kommer till stånd — kräves en unionell styrelse, som ser landet som en enhet och betraktar varje angrepp mot en stat som ett angrepp mot hela unionen. Endast en sådan styrelse kan upprätta ett starkt och enhetligt försvar. Särskilt gäller detta det marina försvaret; det är svårt att tänka sig, att genom separata beslut av de särskilda staterna en stark flotta, ställd under fast ledning, skulle kunna upprättas. »Under en kraftig nationell styrelse skulle landets naturliga styrka och resurser, ledda i det gemensamma intresset, gäcka alla allianser, som europeisk avundsjuka skulle kunna uttänka för att hindra vår växt. Härigenom skulle till och med motivet till dylika allianser bortfalla, eftersom de bleve oförmögna att vinna framgång. En aktiv handel, en stor sjöfart och en snabbt växande flotta skulle då bli den ofrånkomliga följden av moralisk och fysisk nödvändighet.» Europa har lyckats under sitt välde lägga stora delar av de tre övriga världsdelarna. Européerna göra anspråk på överlägsenhet i allt och anse återstoden av mänskligheten skapad för att tjäna deras syften. »Fakta ha alltför länge stött dessa européens förmätna anspråk; det är vår sak att försvara mänsklighetens heder och att lära vår anspråksfulle broder måtta. Unionen kommer att sätta oss i stånd att göra detta. Oenighet kommer att lägga ännu ett offer till hans triumfer. Må amerikanska stater försmå att bli ett medel för europeisk storhet! Må de tretton staterna, sammanknutna i en fast och oupplöslig förening, hjälpas åt att bygga upp ett stort amerikanskt system, som är oberoende av de transatlantiska staternas makt och inflytande och är i stånd att bestämma villkoren för förbindelsen mellan gamla och nya världen.»

Samtidigt som unionen säkrar den yttre freden och Amerikas

ställning i världen, utgör den en garanti för fred de amerikanska staterna emellan. Utan union kommer samgående över huvud icke att i längden vara möjligt. Hamilton citerar med instämmande Mably: »Grannstater äro av naturen fiender till varandra, såvida icke deras gemensamma svaghet tvingar dem att förena sig till en federation, och deras författning sålunda hindrar de konflikter, som följa med grannskapet, genom att släcka den hemliga avund, vilken hos alla stater framkallar en önskan att förstora sig själva på grannarnas bekostnad». Om delstaterna icke underkastas en gemensam styrelse, komma de antingen att förbli självständiga och isolerade stater eller att, vilket är sannolikare, sluta sig samman i tre eller fyra förbund. I varje fall komma så småningom vissa stater eller förbund att bli starkare än de andra och att därmed bli en fara för sina grannar. Ömsesidig misstro och fruktan uppstå och därmed en allmän tendens att försvaga och skada i stället för att stärka och hjälpa varandra. Ur denna situation födas konflikter och krig. Men härtill kommer, att påtagliga anledningar till rivalitet och fientlighet föreligga. Från en rad gränsstater färdas emigranter västerut och taga nya områden i besittning. Denna expansion har redan lett till tvister om herraväldet över vissa områden och kan i framtiden, om icke en stark unionsmakt skapas, väntas orsaka långt svårare konflikter. Rivalitet i fråga om handeln är en annan nära till hands liggande orsak till tvister och krig. Vissa stater kunna genom sitt läge i själva verket upptaga tribut av andra. En stor del av Connecticuts och New Jerseys import går över New York, och den sistnämnda staten kan därför genom att pålägga tullar skaffa sig inkomster, som innevånarna i de båda förstnämnda staterna måste betala. Det är osannolikt, att de länge skulle finna sig i ett sådant läge utan att sluta sig samman för att tvinga New York till en ändring. Varje stat eller statsgrupp skulle, om icke en union funnes, ha sitt eget handelspolitiska system. »Detta skulle leda till åtskillnader, företrädesrättigheter och uteslutningar, som skulle giva anledning till missnöje. De förbindelser på grundval av lika rättigheter, som vi ha varit vana vid ända

från landets första bebyggelse, skulle giva en större skärpa åt dessa missnöjesanledningar än de naturligt, oberoende av denna omständighet, skulle äga. Vi skulle vara benägna att kalla sådant oförretter, som i själva verket blott vore försvarliga åtgärder av suveräna stater, handlande i överensstämmelse med sitt eget särskilda intresse.»

Härtill kommer, att självständiga amerikanska stater eller statsförbund med nödvändighet komma att påverkas av skilda intressen och därför hysa skilda uppfattningar i fråga om förhållandet till andra länder. På ett håll kunde en främmande stat framstå som medtävlare eller fiende, på ett annat som en naturlig allierad. Om, exempelvis, det självständiga Amerika uppdelades i ett nordstats- och ett sydstatsförbund, vore det sannolikt, att det ena förbundet skulle ha intresse av fred och vänskap med samma stat, mot vilken det andra förbundet förde krig. Det vore otroligt, att i en sådan situation en hållbar allians till försvar för alla Amerikas stater skulle kunna slutas mellan de båda förbunden. För de europeiska staternas diplomati bleve det en lockande uppgift att söka söndra de amerikanska staterna, att spela ut den ena gruppen mot den andra och att vid motsättningar genom erbjudanden om stöd åt en part fullborda splittringen. Allianser skulle på detta sätt säkerligen uppstå mellan europeiska och amerikanska stater eller statsgrupper. Slutsatsen måste därför bli, »att Amerika, om det icke alls är sammanslutet, eller sammanslutet blott genom det svaga bandet av ett vanligt offensivt och defensivt förbund, skulle, genom verkningarna av dylika motstående och oförenliga allianser, småningom indragas i alla de farliga irrgångar, som Europas politik och krig uppvisa; genom de ödesdigra tvisterna mellan de områden, i vilka det delats, skulle Amerika sannolikt bli ett offer för konstgrepp och intriger av de makter, som i lika mån äro fiender till dem alla. Söndra och härska måste bli måttot för varje nation som hatar eller fruktar oss.»

The Federalist's författare gå vidare in på de mera omedelbara fördelar, som unionen skall medföra för de särskilda staterna och

hela befolkningen. Främst betonas den säkerhet, som härigenom skall vinnas både för utrikeshandeln och den mellanstatliga handeln. Genom ett livligt varuutbyte skola staterna, som i många hänseenden komplettera varandra, kunna uppnå ett ökat välbefinnande, som icke vinnes på någon annans bekostnad. Om handelsutbytet omfattar en stor mängd varor, behöver man icke riskera stagnation och svåra kriser, ty då en vara icke står att erhålla eller icke är säljbar, finnas andra, som kan ersätta den. »Den reflekterande affärsmannen förstår genast betydelsen av dessa erinringar och erkänner, att Förenta staternas totala handelsomsättning med all sannolikhet blir mycket större än tretton staters utan union eller förenade endast i partiella unioner.» Det anföres också, att en tillfredsställande ordning i fråga om betalningen av unionernas och staternas skulder endast är möjlig under en enhetlig styrelse. På denna punkt infriade unionen som bekant omedelbart alla förhoppningar; den övertog både unions- och statslånen till det ursprungliga värdet, en åtgärd, varigenom innehavarna av lånepapper beräknas ha förtjänat ett belopp, motsvarande värdet av en tiondel av all beskattningsbar jord inom unionen. Över huvud är det tydligt, att The Federalist's författare i första rummet vädja till de folkgrupper, som på grund av sina speciella ekonomiska intressen borde vara särskilt angelägna om att en effektiv unionsmakt upprättades.

En stark känsla för det märkliga och nya i den amerikanska unionsförfattningen genomsyrar såväl konventets debatter som The Federalist och andra skrifter till författningens försvar. Både med tanke på den demokratiska och den federativa principen i det nya statsskicket ansågo sig grundlagsstiftarna genomföra en nydaning, som skulle bli av betydelse icke blott för Amerika utan för hela mänskligheten. I The Federalist uppmanade Madison sina landsmän att icke tveka inför denna nydaning. »Är det icke det amerikanska folkets ära, att det, utan att brista i tillbörlig respekt för äldre tiders och andra folks åsikter, icke låtit en blind vördnad för det åldriga, för traditioner och exempel, överrösta sitt eget förnuft,

sin kännedom om läget, sin egen erfarenhets lärdomar? Till denna manliga anda komma våra efterkommande att stå i tacksamhetskuld för tillkomsten, och världen för exemplet, av de många nydaningar som uppvisats på den amerikanska skådeplatsen, till fördel för individuella rättigheter och allmän välfärd. Om inte revolutionens ledare hade vidtagit åtgärder, för vilka inga prejudikat stodo att finna, om de icke upprättat en styrelse, för vilken någon exakt förebild icke kunde uppvisas, hade kanske Förenta staternas folk nu hört till de tragiska offren för missriktade råd eller i bästa fall levat under tyngden av någon av de former, som krossat friheten för återstoden av mänskligheten. Till lycka för Amerika, till lycka, därom äro vi övertygade, för hela mänskligheten, valde de en annan och ädlare väg. De genomförde en revolution, som icke har någon motsvarighet i det mänskliga samhällets annaler. De uppförde en byggnad, som icke har någon förebild på jordens yta. De drogo upp linjerna till ett stort förbund, som det tillkommer deras efterföljare att utveckla och stadfästa . . . Om de gjorde sina största misstag, då det gällde att bestämma förbundets organisation, så berodde det på att detta verk var det svåraste att utföra; det är detta verk, som gjorts om av edert konvent och det är denna sak, rörande vilken ni nu skola överlägga och besluta.»

Under debatten kring författningen hade krav rests på att den skulle kompletteras med bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter och vissa andra stadganden, som närmast hade karaktären av förtydliganden. För att tillgodose dessa krav, om vilka enighet rådde, antog redan den första kongressen tio tillägg till författningen, som på erforderligt sätt godkändes av staterna och år 1791 trädde i kraft. I den följande redogörelsen för huvuddragen i författningens ursprungliga lydelse beaktas även dessa bestämmelser, som ofta betecknas som författningens rättighetsförklaring.

Unionens författning.

Den amerikanska författningen av år 1787 inledes med en förklaring av följande lydelse: »I avsikt att bilda ett mera fullkomligt

förbund, att trygga rättvisan, att säkra det inre lugnet, att sörja för det gemensamma försvaret, att främja den allmänna välfärden och att tillförsäkra oss och våra efterkommande frihetens välsignelser, stifta och stadfästa vi, Förenta staternas folk, denna författning för Amerikas förenta stater». Efter författningen och före konventsmedlemmarnas underskrifter anges, att författningen utarbetats »i konvent med enhälligt bifall av de närvarande staterna . . .». Den skillnad, som här föreligger, då författningen i ett sammanhang beskrives som ett verk av Förenta staternas »folk», i ett annat som resultatet av en överenskommelse mellan »staterna», berodde i själva verket på rent redaktionella skäl och var alltså icke uttryck för några meningsbrytningar om unionens natur. Denna skillnad blev emellertid sedermera, särskilt under debatten före sydstaternas utträde ur unionen 1860—1861, av betydelse, i det att anhängarna av en stark unionsmakt och av principen om unionens oupplöslighet tryckte på den första, anhängarna av delstaternas självstyrelse och deras rätt till secession på den andra formuleringen.

I fråga om principerna för kompetensfördelningen mellan union och delstater är författningen så till vida klar, som den tydligt utgår från att de befogenheter, som icke tilläggas unionen, tillhöra delstaterna. Författningens första artikel, som behandlar den lagstiftande makten, inledes med orden »all lagstiftande makt, som här förlänas, tillfaller en Förenta staternas kongress . . .». Därefter följa bestämmelser om kongressens sammansättning och en uppräknings av de befogenheter, som tillkomma den. Medan den unionella kompetensen sålunda klarlägges, finnas — bortsett från en del speciella föreskrifter, till vilka vi återkomma — inga regler om staternas kompetens eller politiska organisation. Till yttermera visso stadgas i den år 1791 antagna tionde författningsändringen: »De befogenheter, som icke överlämnats till Förenta staterna av författningen och icke enligt densamma fränhånts staterna, förbehållas vederbörande stater eller folket självt». Däremot har man, som i det följande något närmare skall beröras, tvistat om huruvida

unionens kompetens skall tolkas extensivt eller restriktivt och huruvida enligt författningens allmänna karaktär andra befogenheter än de uttryckligen uppräknade skola anses tillkomma unionen.

De huvudsakliga bestämmelserna om unionens makt äro av följande lydelse (art. I, sektion 8):

»Kongressen skall äga makt att pålägga och uppbära skatter, tullar, avgifter och acciser för att betala Förenta staternas skulder och sörja för deras gemensamma försvar och allmänna välfärd; dock att alla tullar, avgifter och acciser skola vara enhetliga inom hela Förenta staternas område;

att upptaga lån för Förenta staternas räkning;

att reglera handeln med främmande länder, och mellan de särskilda staterna, och med indianstammarna;

att giva enhetliga bestämmelser om naturalisation, och enhetliga lagar rörande konkurser i Förenta staterna;

att slå mynt, reglera deras värde, och värdet av utländsk valuta, och att bestämma standarden för vikt och mått;

att bestämma om straff för förfalskning av Förenta staternas sedlar och mynt;

att upprätta postkontor och postvägar;

att främja vetenskapen och de nyttiga konsternas framsteg genom att för begränsade tider trygga författares och uppfinnares ensamrätt till deras skrifter och uppfinningar;

att inrätta domstolar av lägre grad än högsta domstolen;

att bestämma innebörden av och straffet för sjöröveri och brott begångna på öppet hav och handlingar i strid med folkrätten;

att förklara krig...;

att upprätta och vidmakthålla trupper, dock att intet penninganslag för detta ändamål skall gälla för längre tid än två år;

att upprätta och vidmakthålla en flotta;

att giva föreskrifter för ledningen och organisationen av stridskrafterna till lands och sjöss;

att bestämma om inkallande av milisen för att verkställa unionens lagar, undertrycka uppror och avvisa invasionsförsök;

att bestämma om organisation, beväpning och utbildning av milisen och om ledningen av den del därav, som kan komma att användas i Förenta staternas tjänst; dock med förbehåll för vederbörande staters rätt att tillsätta officerare och utbilda milisen i överensstämmelse med den ordning som kongressen föreskrivit;

att ensam utöva all lagstiftningsmakt inom det distrikt (på högst tio kvadratmil), som genom avträdelse från vissa stater med kongressens bifall må kunna bli sätet för Förenta staternas styrelse...;

att stifta alla lagar, som äro nödvändiga och lämpliga för att de förut nämnda befogenheterna må kunna utövas, liksom alla andra befogenheter som denna författning förlänar Förenta staternas styrelse eller någon dess avdelning eller tjänsteman (to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof).»

I det följande givas bestämmelser, som i vissa hänseenden närmare bestämma och begränsa utövningen av unionens uppräknade befogenheter. Beträffande direkta skatter stadgades ursprungligen, att de skulle fördelas på de särskilda staterna i proportion till folkmängden; dock räknades härvid endast de fria individerna jämte tre femtedelar av slaverna, en bestämmelse, som även gällde för fördelning av mandat i representanthuset och som innebar en kompromiss mellan de fria staternas och slavstaternas krav. Inflyttning eller import av personer fick icke förbjudas av kongressen före år 1808. Även detta stadgande byggde på en kompromiss mellan fria stater och slavstater och innebar, att slavhandel skulle få äga rum intill den angivna tidpunkten; så snart fristen utlöp, förbjöd unionen slavhandel. Kongressen får icke pålägga avgifter på från någon stat exporterade varor, ej heller får den på något sätt giva vissa hamnar företräde framför andra. I anslutning till bestäm-

melserna om unionens kompetens stadgas förbud för staterna att vidtaga sådana åtgärder, som inkräkta på unionens behörighetsområden, t. ex. att avsluta fördrag, att slå mynt, att pålägga tullar utan kongressens samtycke.

I såväl den ursprungliga författningstexten som i den år 1791 antagna »rättighetsförklaringen» givas vidare bestämmelser, som generellt begränsa unionens respektive staternas maktutövning, dels genom att föreskriva vissa åtgärder eller ett visst förfarande, dels genom att förbjuda lagstiftning av viss art; genom bestämmelser av den sistnämnda typen förankras bestämda medborgerska fri- och rättigheter i konstitutionen. »Rättighetsförklaringen», som egentligen omfattar de åtta första tilläggen till författningen, gäller endast unionen. I första författningstillägget stadgas, att kongressen icke får stifta någon lag, som giver en viss religion en särställning eller som förbjuder utövandet av någon religion, eller som begränsar yttrande-, tryck- eller församlingsfrihet eller medborgarnas rätt att genom petitioner framlägga klagomål för styrelsen. I fjärde författningstillägget bestämmes, att husvisitationer, arresteringar o. dyl. icke få ske utan att ett brottsligt förfarande på angivet sätt gjorts sannolikt. Femte författningstillägget fastställer bland annat förbud mot att beröva någon person »liv, frihet och egendom utan laga skäl» (without due process of law) och att expropriera privat egendom utan skälig ersättning till ägaren. I detta och följande tillägg stadgas om rättegång med jury utom i vissa fall. Enligt åttonde författningsändringen kunna icke omåttliga viten påläggas eller grymma eller ovanliga straff utmätas. Motsvarande bestämmelser för staternas del infördes icke i unionsförfattningen men ha i regel fått plats i statsförfattningarna. Vad staterna beträffar, stadgar unionsförfattningen emellertid förbud bland annat mot retroaktiv lagstiftning och mot lagar, »som försvaga avtals gällande kraft». Sistnämnda bestämmelse tillkom under intryck av erfarenheterna under åren före den nya författningens antagande och avsåg att hindra sådan lagstiftning, varigenom gäldenärerna gynnades på borgenärernas bekostnad. För-

enta staterna garantera »varje stat i denna union ett republikanskt styrelsesätt»; denna bestämmelse giver unionen rätt att inskrida, för det fall att en stat skulle införa ett icke republikanskt statskicks.

Den unionella organisationen och maktfördelningen inom denna präglas i skilda hänseenden av den federativa principen. Av unionskongressens båda hus väljes det ena, representanthuset, av folket i de särskilda staterna, varvid antalet mandat för varje stat ställes i proportion till statens folkmängd, dock att varje stat skall ha minst en representant. Vid beräkandet av en stats representation skulle dock, såsom nyss nämndes, enligt författningens ursprungliga lydelse endast de fria medborgarna jämté tre femtedelar av slaverna medräknas; efter slaveriets upphävande borttogs denna bestämmelse år 1865. Representanthuset bestod ursprungligen av 65 ledamöter; antalet har successivt stigit till 435. Medlemmarna i representanthuset väljas för två år. Senaten, staternas speciella representation, består av två medlemmar från varje stat oberoende av dess folkmängd. Denna bestämmelse genomdrevs i 1787 års författningskonvent av de mindre staternas delegater och ansågs utgöra den viktigaste garantin för staternas rättigheter. Ursprungligen valdes senatorerna av statslegislaturerna; år 1913 genomfördes en författningsändring, som stadgade folkval. Senatorerna utses för sex år, med nyval för en tredjedel vartannat år; en stat väljer vid ett visst val blott en senator. I fråga om rösträtten vid folkval stadgas i unionsförfattningen, att de bestämmelser, som gälla vid val av vederbörande statslegislatures största avdelning — d. v. s. den kammare, som motsvarar representanthuset — skola tillämpas. Rösträtten var från början jämförelsevis vidsträckt; sedan omkring år 1830 kan i alla stater allmän rösträtt för fria män sägas ha förelegat; rösträtt för kvinnor infördes generellt, efter att redan ha tillämpats i åtskilliga delstater, genom en år 1920 ikraftträdde unionell författningsändring.

I lagstiftningsfrågor äro de båda kamrarna likställda; för positivt resultat fordras sammanstämmande beslut och något s. k.

skiljedomsinstitut finnes icke. Förslag, som avse statsinkomster, kunna väckas endast i representanthuset, men senaten kan vidtaga ändringar eller avslå på samma sätt som i fråga om andra förslag. I praxis ha i stort sett även utgiftsförslag behandlats i samma ordning. Vid vissa ämbetsbrott beslutar representanthuset om åtal, och senaten tjänstgör som domare (impeachment). Vidare äger senaten vissa »exekutiva» befogenheter, till vilka vi strax återkomma.

Vid utformandet av bestämmelserna om val av den verkställande maktens innehavare, presidenten, sökte man även tillgodose den federativa synpunkten. Presidenten väljes för fyra år genom elektorer, som i sin tur väljas av folket i de olika staterna; på varje stat komma så många elektorer, som staten har platser i representanthuset och senaten. De mindre staterna bli sålunda i förhållande till sin folkmängd överrepresenterade i elektorskollegiet. Enligt författningens lydelse efter en år 1804 genomförd ändring skall, därest ingen kandidat erhåller absolut majoritet av elektorsrösterna, valet av president förrättas av representanthuset bland de tre kandidater, som nått de högsta röstetalen. Vid dylikt val äger varje statsdelegation i representanthuset en röst; valet sker alltså statsvis, utan hänsyn till staternas innevånareantal och antal mandat. Representanthusets supplementära rätt att utse president tillmättes vid författningens utarbetande stor betydelse men har endast vid två tillfällen (1797 och 1825) kommit att användas. Vicepresidenten, som tillika är talman i senaten, väljes på samma sätt som presidenten; i detta fall är dock senaten supplementär valkorporation.

Presidenten saknar lagstiftningsinitiativ; genom sina budskap till kongressen och genom de förslag, som han i realiteten låter utarbeta, ehuru de framläggas som motioner av kongressrepresentanter, har han dock i allt högre grad fått positivt inflytande på lagstiftningen. Mot lagförslag, som antagits av kongressens båda hus, kan presidenten inlägga sitt veto, för vars brytande förnyat beslut av båda kamrarna med två tredjedels majoritet erfordras.

Varken presidenten eller medlemmarna av hans kabinett äga tillträde till kongressens förhandlingar; därigenom uteslutes ett parlamentariskt system efter engelskt mönster. Såsom den verkställande maktens innehavare äger presidenten övliga befogenheter; han är chef för förvaltningen, skall övervaka lagarnas tillämpning — vilket faktiskt, särskilt under senare tid, innebär en betydande förordningsmakt — och är överbefälhavare över armé och flotta. Det i detta sammanhang mest anmärkningsvärda är, att presidenten vid utövningen av exekutivmakten på två väsentliga punkter måste samverka med senaten. Han kan avsluta fördrag med främmande makter »med senatens råd och samtycke», såvida två tredjedelar av de närvarande senatorerna godkänna förslaget. Denna senatens rätt att medverka vid avgörandet i utrikesfrågor tillerkändes av grundlagsstiftarna stor betydelse; man torde ha utgått från att senaten, som vid författningens tillkomst räknade blott tjugosex medlemmar, i dessa frågor skulle fungera som ett verkligt råd vid presidentens sida. I praktiken har också senatens rätt varit av största vikt, men samarbetet mellan president och senat har icke fått den intima karaktär, som sannolikt förutsattes. Vidare skall senatens samtycke inhämtas av presidenten vid utnämning av ämbetsmän, såvida icke, vad lägre ämbeten beträffar, kongressen meddelar särskilda bestämmelser rörande utnämningsrätten. Genom de nu nämnda befogenheterna har senaten, staternas representation, kommit att få en starkare ställning än representanthuset, ett förhållande, vilket dock knappast varit av den betydelse för relationerna mellan union och delstater, som grundlagsstiftarna tänkte sig.

Beträffande staternas styrelse skall här blott erinras, att några närmare bestämmelser härom icke meddelas i unionsförfattningen, men att de delstatliga författningarna i huvudsak varit uppbyggda efter samma linjer som den federala konstitutionen. Statsguvernören intager till statslegislaturen ungefär samma ställning som presidenten till kongressen; representationen är i regel uppdelad på två kamrar efter principer liknande dem som gälla för kongressen.

I fråga om avgörandet av kompetensvister mellan unionen och delstaterna giver författningen icke alldeles klar vägledning. Den stadgar, att den dömande makten i unionen skall utövas av en högsta domstol (Supreme Court of the United States) och av sådana lägre domstolar, som kongressen finner gott att upprätta. Denna dömande makt gäller alla mål, som uppstå »under denna författning, Förenta staternas lagar och de fördrag, som slutits eller komma att slutas av Förenta staterna» samt därjämte bl. a. sådana mål, i vilka Förenta staterna är part, mål som gälla konflikter mellan två eller flera stater och mellan en stat eller dess medborgare och främmande stater eller medborgare i dessa. I en annan artikel förklaras, att »denna författning och Förenta staternas enligt dess bestämmelser stiftade lagar, samt alla å Förenta staternas vägnar nu eller framdeles slutna fördrag skola utgöra landets högsta rätt; och domarna i varje stat skola vara bundna härav, oavsett huruvida något i någon stats författning eller lagar finnes däremot stridande». Därmed är klarlagt, att såväl unionella som statliga domstolar måste bortse från, eller riktigare ogiltigförklara, sådana statliga bestämmelser, som strida mot gällande unionella föreskrifter. På denna punkt har aldrig något tvivel eller någon meningsskiljaktighet funnits. Däremot var det icke från början klart, om domstolarna kunde ogiltigförklara kongressbeslut, som ansågos strida mot unionsförfattningen, i första rummet då sådana beslut, varigenom unionen överskred sin befogenhet, vare sig genom att handla i strid mot allmänna förbud i författningen eller genom att inkräkta på staternas kompetensområde. Det är fortfarande omtvistat, huruvida grundlagsstiftarna åsyftade en sådan judiciell prövningsrätt eller icke; starka skäl synas dock ha förebragts för åsikten, att denna prövningsrätt var avsedd. Frågan löstes för praxis' vidkommande redan år 1802 genom ett utslag av högsta domstolen, vari denna utifrån vissa allmänna rättsprinciper fastslog, att kongresslagar, fördrag och andra liknande beslut, vilka befunnos strida mot unionsförfattningen, icke vore gällande rätt. I överensstämmelse med denna grundsats ha

domstolarna sedermera handlat, och Förenta staternas statsrätt har därigenom till stor del kommit att bestå av de principer, som domstolarna i sina utslag auktoritativt fastställt.

Den amerikanska författningen är ytterligt svåränderlig. I vissa avseenden skiljaktiga metoder kunna användas. I praxis har endast en av dessa möjligheter utnyttjats: kongressens båda kamrar besluta med minst två tredjedels majoritet en författningsändring, och denna godkännes av minst tre fjärdedelar av statslegislaturerna. Dessa bestämmelser tillkommo i första hand såsom garantier för staternas rättigheter. En ytterligare garanti finnes, i det att enligt författningen en stat icke kan berövas sin lika representation i senaten, utan att den själv samtycker härtill.

Områden, som tillhöra Förenta staterna men icke äga karaktären av stater, förvaltas i den ordning kongressen bestämmer. Efter beslut av kongressen kunna sådana områden upptagas som likaberättigade stater i unionen.

Union och delstater i politik och domstolspraxis.

En huvudlinje i Förenta staternas historia är den i stort sett stadigt fortgående legala, politiska och känslomässiga utvecklingen till allt starkare nationell enhet. Vid unionens tillkomst var anknytningen till hemstaten enligt samstämmiga vittnesbörd den väsentliga för medborgaren; under det senaste halvsekle har den amerikanska nationalkänslan helt överskuggat den delstatliga lojaliteten. Blott några moment i denna utveckling, särskilt i vad den rör unionens och delstaternas kompetensförhållanden, kunna här beröras.

De första politiska partier, som framträdde i Förenta staternas historia, byggde i huvudsak, enligt vad nyare forskningar visat, på de motsättningar, som förelegat före och under tillkomsten av den nya unionella författningen. Federalisterna, vilkas mest aktiva kraft var Alexander Hamilton, behärskade under de första åren den unionella organisationen och utnyttjade energiskt de möjligheter

denna erbjöd; unionella och statliga lån inlöstes, kraftiga åtgärder vidtogos till kreditväsendets och handelns skydd, unionen lagstiftade på områden, där dess kompetens av många ifrågasattes eller förnekades. Till den federalistiska åskådningen hörde en viss misstro mot folkstyret, en aristokratisk anda präglade Washington och hans mest inflytelserika rådgivare. Som målsman för partikularism och demokratiska jämlikhetssträvanden men tillika för fientlighet mot statliga ingripanden över huvud blev Thomas Jefferson ledare för ett republikanskt parti, vilket vann understöd inom samma grupper, som ställt sig likgiltiga eller fientliga till författningsverket; Jefferson själv hade under författningsstriden varit minister i Paris och var alltså icke ansvarig för den nya ordningen. Till de inre tvisterna kommo meningsbrytningar rörande utrikespolitiken; federalisterna fruktade en socialt färgad revolution och sympatiserade med England, medan republikanerna länge kände en viss samhörighet med det revolutionära och republikanska Frankrike. Efter Jeffersons seger vid presidentvalet år 1800 försvagades emellertid snart motsättningen mellan de båda riktningarna. Det federalistiska partiets omedelbara krav voro redan förverkligade, som statschef visade Jefferson större benägenhet att giva unionens befogenheter en vidsträcktare tolkning än som oppositionsledare (Louisiana-köpet år 1803), och grundsatserna om unionens överhöghet upprätthöllos och utvecklades av högsta domstolen under dess federalistiske ordförande John Marshall. Under de följande presidenterna, Jeffersons vänner och lärjungar, avlöstes partiformationerna av mera tillfälliga gruppbildningar.

Med Jacksons demokratiska parti, som vann en förkrossande seger vid presidentvalet år 1828, uppstod ånyo en motsättning efter ungefär samma linjer som tidigare mellan federalister och republikaner. Demokraterna, vilkas huvudsakliga styrka låg i Södern och den »nya» västern, tvekade vid denna tid — om man undantar mindre grupper inom partiet — icke i sin lojalitet mot unionen, men de hävdade starkt delstaternas befogenheter och motsatte sig expansion av unionsmakten; i statspolitiken företrädde partiet

samma demokratiska idéer som Jefferson, och under dess ledning borttogos de begränsningar av rösträtten, som ännu på åtskilliga håll kvarstodo. Whigpartiet, som bildades några år senare, var ytterst heterogent men kan närmast betecknas som det federalistiska partiets arvtagare. I stor utsträckning koncentrerades parti-striderna kring frågan om förhållandet mellan union och delstater. Demokraterna bekämpade med framgång nationalbanken, genom vars upprättande unionen påstods ha överskridit sin kompetens, och som betraktades som ett organ för nordösterns finansföretag, samt opponerade mot förslag till unionella åtgärder för kommunikationernas förbättrande; de verkade också i de råvaruproducerande södra och västra områdenas intresse för sänkning av de höga tullar, som pålagts främst med hänsyn till den uppblomstrande industrin. Efter något årtionde voro emellertid de sakliga motsättningarna mellan whigs och demokrater på väg att försvinna. Då inträdde genom slaverifrågans aktualisering en ny klyvning i amerikansk politik, en klyvning, som skarpare än någon tidigare eller senare avspeglades i skilda uppfattningar rörande unionens natur och befogenheter.

Demokraterna kommo under striderna kring denna fråga att allt fastare identifieras med den slavälgande södern; i stället för whigs, som sökte undgå att taga ställning, framträdde under 1850-talet republikanerna som demokraternas främsta motståndare. Ur den i detta sammanhang väsentliga synpunkten voro främst två konstitutionella problem av betydelse. Demokraterna höllo före, att unionen icke ägde rätt att hindra slaveriets införande i territorierna, medan republikanerna krävde, att ett sådant förbud, vad beträffar de omstridda områdena i mellanvästern, skulle genomföras. Inbördeskriget blev, har det sagts, oundvikligt, då högsta domstolen i ett utslag av år 1857 godtog den demokratiska ståndpunkten. Vidare gjorde demokraterna gällande, att unionen vore ett förbund av suveräna stater, vilka under vissa betingelser hade rätt att utträda ur densamma. Tanken på ett utträde ur unionen, en secession, hade visserligen redan tidigare skymtat i debatten. På 1810-talet

hade några nyengelska stater hotat med utträde på grund av missnöje över unionens handelspolitik, i början av 1830-talet hade Syd-Carolina förberett en secession, då dess krav på kraftiga tullsänkningar icke beaktades. Men först på 1850-talet blev rätten till utträde en av unionens största parti gång efter annan framförd doktrin; genom hotelser om att sätta den i verkställighet sökte sydstatsledarna förmå sina motståndare till eftergifter. Republikanerna åter utgingo från grundsatsen, att unionen såsom ett verk av Förenta staternas folk, icke ett förbund mellan suveräna stater, vore ouplöslig. Då år 1860 en republikansk president valdes på grund av att det demokratiska partiet splittrades i en sydlig och en nordlig fraktion, utträdde sydstaterna och bildade Amerikas konfedererade stater, med en författning, som gav delstaterna jämförelsevis stor självstyrelse och uttryckligen erkände secessionsrätten. Det inbördeskrig, som blev följden härav, förklarades av båda parterna vara en strid för de av unionsförfattningen helgade grundsatserna. Med Nordens seger segrade definitivt den republikanska grundlagstolkningen. Secessionstanken har sedermera icke framträtt i amerikansk politik.

Under tiden fram till inbördeskriget stod alltså federationsproblemet i stort sett i förgrunden av det politiska livet, även om detta problem i regel förknippades med andra och endast under kortare perioder framstod som det helt dominerande. Samtidigt som partierna företrädde skilda synpunkter på detta problem, bidro de emellertid så till vida till unifieringen, som de satte unionspolitiken i första rummet och bildade hela unionen omfattande organisationer. Den delstatliga och kommunala politiken kom på ett tidigt stadium att stå i skuggan av den unionella; de stora på nationell verksamhet inriktade partierna uppställde kandidater och framlade program vid alla val, och i regel torde partitillhörigheten redan i början av 1800-talet väsentligen ha bestämts av ställningstagandet till de unionspolitiska frågorna. En konsekvens av de unionella partiernas välde blev att senaten icke, som man tänkt sig, blev ett organ för de speciellt statliga synpunkterna. En federalistisk

eller republikansk senator företrädde samma allmänna åskådning och samma ståndpunkt i fråga om unionens förhållande till staterna som en medlem av vederbörande parti i representanthuset. Endast mera tillfälligt och slumpvis var senaten mera partikularistiskt sinnad än representanthuset; så var fallet under korta tider före inbördeskriget, helt enkelt på grund av att sydstaterna i förhållande till sin vita folkmängd voro relativt flera än nordöststaterna. På en punkt uppstod likväl vid utövningen av senatens befogenheter en ordning, som betingas av det federativa systemet. Det blev praxis, att utnämningssrätten beträffande vissa grupper av ämbeten i realiteten överlämnades till senatorer, respektive medlemmar av representanthuset, som tillhörde presidentens parti, och att härvid ett slags proportionell rättvisa staterna emellan tillämpades. I belysning av det federativa systemet bör man också se den tidigt inledda traditionen, att ministrarna i kabinettet i största möjliga utsträckning böra representera skilda stater och regioner.

Efter inbördeskriget ha de republikanska och demokratiska partierna bevarat sin ställning, men de ha efter hand snarast fått karaktären av rena valorganisationer, utan allmänna åskådningar eller politiska program på längre sikt. Detta innebär, att federationsproblemet upphört att vara den bestämmande faktorn i politiken. Under den s. k. rekonstruktionsperioden (omkring 1865—1885) företrädde partierna fortfarande, om också mera vagt, de tendenser, som varit avgörande för deras uppkomst; republikanerna ville befästa och utvidga unionens maktställning, demokraterna krävde, att självstyrelsen i de efter kriget undertryckta sydstaterna skulle återställas. Sedan reorganisationsarbetet efter kriget slutförts, försvunno emellertid de principiella motsättningarna. Detta innebär naturligtvis icke, att tvister rörande förhållandet mellan union och delstater saknats. Vid lösningen av de flesta stora problem aktualiseras frågan om detta förhållandes gestaltning, och vid några tillfällen ha tvister av denna art trängt i förgrunden. Men i det väsentliga te sig de gamla skiljelinjerna föråldrade. Ett försök till partibildning kring hithörande frågor skulle under de

senaste årtiondena ha tätt sig som en absurditet. I den mån en mera varaktig politisk klyvning föreligger, går den efter helt andra linjer. Det bästa beviset på den omvandling, som ägt rum, är att det under senare år i främsta rummet varit demokraterna, som i samband med Roosevelts ekonomiskt sociala reformpolitik verkat för en utvidgning av unionsmakten. Det bästa beviset på att enhets-tanken helt övervunnit den delstatliga partikularismen, är att in-bördeskriget, liksom självständighetskriget och författningsarbetet, ingått i den kedja av historiska tilldragelser, som alla riktningar hylla som nödvändiga och heroiska, och vilka därigenom bidraga att stärka den gemensamma nationalkänslan.

Det stora flertalet ändringar av författningen under senare tid har gällt förhållandet mellan union och delstater. Dessa författningsändringar kunna schematiskt indelas i tre grupper, ehuru grän-sen mellan dessa grupper är svävande och en strängt juridisk syn-punkt knappast kan upprätthållas. a) Bestämmelser, som lägga ett nytt område under unionens kompetens utan att innebära någon saklig reglering av detta område. b) Bestämmelser, som införa en-hetliga sakliga regler på ett visst område, med rätt för unionen att, om så kräves, i lagstiftningsväg säkra tillämpningen av dessa regler. c) Bestämmelser, som innefatta dylika regler eller innebära förbud mot vissa åtgärder från delstaternas sida, utan att kongressen kan besluta tillämpningslagar, och vilkas betydelse ur federativ syn-punkt därför främst ligger däri, att de lägga nya områden under unionsdomstolarnas prövningskompetens. Nedan lämnas en krono-logisk redogörelse för författningsändringarna, varvid deras karak-tär ur nu angivna synpunkt i korthet skall klargöras.

Kort tid efter inbördeskrigets slut (i december 1865) genomför-des den trettonde författningsändringen. Enligt denna skall varken »slaveri eller ofrivilligt tvångsarbete» (involuntary servitude) fin-nas i Förenta staterna utom som straff för brott; kongressen har befogenhet att genom lagstiftning säkra tillämpningen av denna föreskrift. I anslutning till denna bestämmelse har kongressen an-

tagit en rad lagar, som stadgat straff för personer, vilka bryta mot författningens bud. Bestämmelsen hör alltså under grupp b). Att märka är att med »involuntary servitude» förstås endast en tvångstjänst av sådan art, som anses stå slaveri nära, såsom s. k. »peonage», d. v. s. lagstadgat tvång för personer att taga tjänst på viss tid eller eljest utföra visst arbete.

I anslutning till inbördeskriget antogos ytterligare två författningsändringar, som främst åsyftade att reglera negrernas ställning. Den fjortonde författningsändringen av år 1868 stadgade bland annat förbud för en stat att »beröva någon person liv, frihet eller egendom utan laga skäl» (without due process of law) och att »förvägra någon person inom dess domvärjo lagarnas för alla lika rättsskydd» (the equal protection of the laws). Även i detta fall erhöll kongressen rätt att besluta erforderliga tillämpningslagar. Bestämmelsen innebar främst, att den due-process-klausul, som tidigare gällt för unionen enligt den femte författningsändringen, numera såsom unionell regel blev gällande också för staterna. Till en början antog kongressen lagar för att säkra bestämmelsens tillämpning; dessa inneburo i första rummet förbud mot diskriminering gentemot negrer i skilda hänseenden (på järnvägar, spårvagnar, teatrar o. s. v.). År 1876 förklarade emellertid högsta domstolen i ett mål rörande en sådan lag, att kongressen icke har någon rätt att genom lagstiftning supplera de nu berörda bestämmelserna. Förbudet är, betonade man, riktat mot staterna, icke mot de enskilda individerna; endast befogenhet att undanröja mot förbudet stridande föreskrifter tillkommer unionella organ. Sedan dess ha bestämmelserna varit av betydelse endast såsom grundval för domstolarnas lagprövningsrätt. I detta hänseende ha de haft utomordentlig vikt. — Enligt den femtonde författningsändringen av år 1870 får rösträtt icke av unionen eller delstaterna förvägras någon på grund av »ras, färg eller tidigare tillstånd av slaveri»; kongressen kan utfärda tillämpningsbestämmelser. Domstolarna ha här förfarit på samma sätt som i fråga om den fjortonde författningsändringen; föreskriften har ansetts riktad endast mot staterna, icke

mot enskilda personer. Båda de berörda författningstilläggen höra alltså till grupp c).

Den sextonde författningsändringen av år 1913 giver kongressen befogenhet att pålägga skatt på inkomst utan fördelning på de särskilda staterna. Därigenom avskaffades alltså till väsentlig del den begränsning av kongressens beskattningsmakt, som förut berörts. Bestämmelsen tillkom, sedan högsta domstolen i ett omstritt utslag av år 1895 förklarat en unionell lag med bestämmelse om skatt på alla inkomster över visst belopp grundlagsstridig. Stadgandet tillhör tydligen grupp a). Samma år antogs den i annat sammanhang omnämnda föreskriften om direkta folkval av förbundssenatorer.

År 1919 beslutades genom den adertonde författningsändringen förbud för tillverkning, försäljning, transport, import och export av rusedrycker. Kongressen och de särskilda staterna gävos »samverkande makt» (concurrent power) att genom lagstiftning säkra förbudets efterlevnad. Därmed infördes i författningen ett nytt begrepp; i praxis hade likväl union och stater redan tidigare på vissa områden ansetts äga »samverkande makt». Termen innebär, att unionen har rätt att lagstifta på området i den utsträckning den finner lämpligt och att staterna, i den mån så kräves, kunna besluta kompletterande lagstiftning. Stadgandet hör alltså till grupp b). — Den adertonde författningsändringen annullerades år 1933.

Enligt den nittonde författningsändringen av år 1920 får rösträtt icke av unionen eller delstaterna förvägras någon på grund av kön; kvinnorna fingo alltså rösträtt. Kongressen kan utfärda tillämpningsbestämmelser. Såvitt bekant har frågan icke varit före inför domstol, men det torde få antagas, att bestämmelsen har samma innebörd som motsvarande stadgande i den femtonde författningsändringen och att alltså även denna rösträttsklausul tillhör grupp c).

Det bör i detta sammanhang nämnas, att unionskongressen år 1924 föreslog en författningsändring, enligt vilken unionen skulle

få rätt att giva bestämmelser om barnarbete. Unionen skulle alltså uttryckligen erhålla en viss socialpolitisk lagstiftningsmakt, vilket innebar en märklig konstitutionell nyhet. Kongressen hade tidigare sökt reglera och begränsa barnarbetet genom utnyttjande av sin beskattningsrätt och sin rätt att reglera den mellanstatliga handeln, men dessa försök hade avvisats av högsta domstolen. 1924 års författningsändringsförslag godtogs emellertid icke av erforderligt antal stater.

I det följande skola några antydningar givas om vissa av de problem, som förelegat vid unionsförfattningens tolkning, och om den praxis, som härvid följts. För denna praxis är högsta domstolens utslag avgörande; det stora flertalet mål, i vilka författningsfrågor varit av betydelse, ha i sista hand avgjorts av denna domstol. Beträffande principerna för domstolens verksamhet böra först ett par erinringar göras. Frågor om författningens tolkning upptagas av domstolen, endast då de äro relevanta för avdömandet av ett visst mål. Om domstolen härvid finner, att en lag eller annan föreskrift, som är av betydelse för målet, är stridande mot författningen, förklaras vederbörande lag ogiltig (null and void), och de unionella och statliga myndigheterna äro då skyldiga att icke söka tillämpa densamma. Eftersom domstolen icke tager upp grundlagsfrågor annat än vid bestämda måls avdömande kan det inträffa, att lagar under lång tid tillämpas och därefter komma före i ett mål och förklaras vara från början ogiltiga; i ett utslag av år 1926 annullerade exempelvis högsta domstolen flera tiotal lagar, av vilka några tillämpats sedan ett halvsekel tillbaka. Domstolen har genomgående vägrat att avge s. k. advisory opinions, d. v. s. att uttala sig om en lags grundlagsenlighet trots att lagen icke föreskriver till bedömande i samband med ett visst mål. Vid flera tillfällen har domstolen uttalat, att den presumerar grundlagsenligheten av behandlade lagar och att den icke beslutar ogiltigförklaring annat än då författningsstridighet står utom tvivel, då intet »reasonable doubt» härom föreligger. Det bör vidare nämnas, att domstolen under sin långa praxis utformat ett stort antal konstruktioner, som tjäna till

stöd vid författningstolkningen och som i vissa fall genom en obruten rad prejudikat fått samma auktoritet som själva författningsbestämmelserna.

Under tiden före inbördeskriget framträdde två — under vissa tider av de stora politiska partierna hävdade — skilda huvudlinjer vid författningstolkningen. Enligt den ena teorin var författningen ett verk av Förenta staternas folk, ett direkt utflöde av folksuveräniteten, och borde tolkas utan att några speciellt restriktiva synpunkter anlades. Enligt den andra uppfattningen var författningen byggd på ett slags fördrag mellan staterna, som läto en del av sin suveräna makt utövas av unionen, och härav ansågs följa att unionens befogenheter skulle tolkas restriktivt; unionen skulle blott äga den kompetens, som den direkt och uttryckligt tillerkändes, och alla andra frågor skulle falla under staterna. Dessa allmänna teorier färgade uppfattningen om de enskilda författningsbestämmelsernas betydelse. Under den tid, då John Marshall var ordförande i högsta domstolen, bröt emellertid den centralistiska tolkningen helt igenom. Marshall betonade i sina berömda utslag, att unionen dels ägde vissa uppräknade befogenheter, dels en allmän rätt att »stifta alla lagar, som äro nödvändiga och lämpliga» för utövningen av dessa befogenheter. Han drog härav slutsatsen, att unionen kunde vidtaga alla åtgärder, som rimligen kunde anses behöfliga för att de syften, som enligt uppräknningen av befogenheter skulle tillgodoses av unionen, verkligen skulle kunna realiseras. År 1819 kom frågan om grundlagsenligheten av en lag, varigenom en nationalbank upprättats, inför högsta domstolen. Författningen nämnde intet om en nationalbank, och på många håll ansågs densamma därför inkonstitutionell. Domstolen hänvisade emellertid till den nyss citerade klausulen och förklarade lagen tillkommen i utövningen av unionens befogenhet i lånefrågor. »Nödvändig och lämplig» (necessary and proper) betydde icke att vederbörande lag skulle vara oundgängligen nödvändig för det angivna syftet, utan endast att den skulle vara ett rimligt medel att tillgodose detsamma. »Resultatet av det mycket omsorgsfulla och

ingående överbäggande, som ägnats denna bestämmelse är», hette det i domstolsutslaget, »att den icke kan anses begränsa kongressens makt eller försvaga legislaturens rätt att efter bästa förmåga begagna sitt omdöme vid valet av medel för att utöva styrelsens konstitutionella befogenheter... Om målet är legitimt, om det faller inom författningens ram, så äro alla de medel konstitutionellt tillåtna, vilka äro lämpliga, klart anpassade efter detta mål och icke förbjudna utan förenliga med författningens bokstav och anda.» Därmed fastslogs vad som stundom kallas teorin om unionens »implied power», d. v. s. dess rätt att utöva befogenheter, som, ehuru icke i författningen direkt medgivna, kunna anses nödvändigt höra samman med i författningen uppräknade befogenheter. I samma utslag fastställdes, att en stat icke kunde beskatta en institution, som vore behöfelig för unionens maktutövning — det gällde i detta fall nationalbankens avdelningskontor i Maryland — en grundsats, som sedermera tillämpats även för att begränsa unionens beskattningsmakt i fråga om statliga institutioner. I ett senare utslag (1824) framhävde högsta domstolen ytterligare, att något skäl icke funnes till restriktiv tolkning av bestämmelserna om unionens kompetens. »Vi känna icke någon regel för tolkningen av dessa befogenheter annat än den som är given genom ordalagen i det dokument, som meddelar dem, sedda i belysning av de syften, för vilka de äro meddelade.»

De grundsatser, som fastslogs under Marshalls ledning, blevo visserligen ytterst skarpt kritiserade på partikularistiskt håll, men de ha under den följande tiden i allt väsentligt upprätthållits. En allmän tendens till mera restriktiv tolkning av de enskilda författningsbestämmelserna om unionens kompetens framträdde dock under de decennier före inbördeskriget, då demokraterna ägde majoritet i högsta domstolen. Man utgick från ett strängt särskiljande mellan unionens och staternas befogenheter och var benägen att tolka staternas kompetens jämförelsevis extensivt. Under slutet av 1800-talet, då den ekonomiska liberalismens principer voro helt förhärskande, synes högsta domstolens praxis i många fall ha bestämts

av en allmän motvilja mot statsingripande, vare sig detta kom från unionen eller från delstaterna; särskilt begagnades klausulerna om den mellanstatliga handeln och om due process på ett sätt, som starkt begränsade möjligheterna till lagstiftning i social- och näringspolitiska frågor över huvud. De senaste årtiondena ha medfört en mera liberal praxis både i fråga om union och stater. I det hela har unionsmakten i hög grad utvidgats, dels genom att tidigare iakttagna allmänna begränsningar uppgivits, dels genom att gränsen mellan unions- och statsmakt förskjutits till unionens förmån. — Genom erinringar om tillämpningen av vissa huvudklausuler skall utvecklingen närmare belysas.

Kongressen äger att »reglera handeln... mellan de särskilda staterna». Två skilda tolkningar av denna bestämmelse gjordes på ett tidigt stadium gällande. Enligt den ena, som framfördes av Madison, avsåg bestämmelsen »snarare att utgöra ett negativt och hindrande skydd mot orättvisor staterna emellan än att användas som ett stöd för den unionella styrelsens positiva syften...»; kongressen skulle alltså närmast blott äga att ingripa till skydd för den mellanstatliga handeln. Enligt den andra tolkningen, som framlades av Marshall i det första på handelsklausulen byggda utslaget av högsta domstolen, innebar denna klausul rätt för kongressen att reglera all handel, som gällde mer än en stat och hade samma räckvidd, »som den skulle ha i en enhetsstat, vars författning stadgade samma begränsningar i maktutövning som de vilka finnas i Förenta staternas författning». Kongressen skulle alltså kunna inom den allmänna ram, som unionsförfattningen uppdrog, meddela vilka bestämmelser som helst rörande handel så snart denna vore av mellanstatlig karaktär; delstaterna saknade all kompetens på detta område. Denna princip har i huvudsak förblivit gällande, men under slutet av 1800-talet visade högsta domstolen en tendens att tolka »reglera» såsom liktydigt med »främja» eller »skydda», d. v. s. domstolen gav sådana kongresslagar, vilka begränsade viss mellanstatlig handel, (t. ex. anti-trustlagen 1890) en snäv tillämpning, samtidigt som den i anslutning till Marshall ytterst restrikt-

tivt tolkade staternas rätt att lagstifta rörande handel. På detta sätt blev principen om ett obundet näringsliv av betydelse för domstolens uppfattning av klausulen. Efter hand har emellertid denna tolkningstendens förlorat i betydelse, och de av Marshall fastslagna grundsatserna ha reservationslöst accepterats. Med stöd av handelsklausulen har kongressen stiftat lagar exempelvis rörande arbetstid, arbetslöner och arbetsförhållanden på järnvägar och andra mellanstatliga trafikföretag, om ersättning för olycksfall i arbete vid dylika företag och om de tariffer, som dessa få tillämpa. Hur vidsträckt ordet »mellanstatlig» tolkas, framgår av att exempelvis transport inom en stat av varor, som komma från eller skola sändas till en annan stat, räknas till den mellanstatliga handeln. I stor utsträckning har kongressen kompletterat den interna delstatliga lagstiftningen genom att använda handelsklausulen; sålunda har transport av lotteribiljetter till stater, där lotterier varit otillåtna, och av rusdrycker till stater, i vilka rusdrycksförbud rätt, genom särskilda lagar förbjudits. Under den Rooseveltska regimens enormt ökade ingrepp i näringslivet har handelsklausulen utnyttjats i än högre grad än tidigare.

Kongressen äger enligt författningen att pålägga »skatter, tullar, importavgifter och acciser för att betala Förenta staternas skulder och sörja för deras gemensamma försvar och allmänna välfärd...» På originalspråket lyder bestämmelsen: »The Congress shall have power (1.): To lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States...» Stadgandets ordalydelse är, såsom synes, i och för sig uppenbart tvetydig. Tre klart skilda tolkningar ha hävdats. Enligt den mest extensiva skulle kongressens rätt att sörja för den allmänna välfärden icke vara anknuten till beskattningsmakten utan vara av fristående natur. Om denna tolkning vore riktig, borde i den svenska översättningen »för» efter »acciser» strykas och ersättas med ett kommatecken. Tolkningen har emellertid tämligen allmänt avvisats; det har påpekats, att enligt densamma unionens makt skulle bli praktiskt taget obegrän-

sad, eftersom den, oberoende av den i författningen gjorda uppräkningsen av befogenheter, skulle kunna lagstifta på alla områden, då så syntes behöfligt med hänsyn till den allmänna välfärden. Den mest restriktiva tolkningen åter innebär, att kongressen blott kan »pålägga skatter» etc. för att främja den allmänna välfärden, och att den »allmänna välfärd», varom här är fråga, blott avser de områden, inom vilka kongressen enligt andra bestämmelser har rätt att lagstifta; stadgandet vill blott utsäga, att kongressen kan beskatta för att upprätta domstolar, postkontor o. s. v. Denna tolkning kan sägas göra »välfärds klausulen» till en rent tautologisk bestämmelse. Enligt tolkningen skulle det icke vara möjligt för unionen att anslå medel till s. k. »inre förbättringar» (internal improvements), såsom kanaler, broar, irrigationsanläggningar, såvida dessa icke kunde anses nödvändiga för den mellanstatliga handeln. I stort sett har emellertid en tredje, mellanliggande tolkning tillämpats; kongressen kan *beskatta och besluta utgifter för den allmänna välfärden*, oberoende av de uppräknade befogenheterna, men den kan icke i öfrigt, annat än inom den av författningen upprägnade ramen, verka för densamma. Under senare tid har denna tolkning helt slagit igenom. De miljardanslag, som kongressen årligen beslutat till arbetslöshetsunderstöd genom stater och kommuner, till lån åt dessa och åt enskilda företag o. s. v. skulle vara inkonstitutionella, därest en mindre extensiv tolkning av välfärds klausulen tillämpades. Det bör särskilt understrykas, att unionen på detta sätt kommit att samarbeta med stater och kommuner i samma ordning som den svenska staten samverkar med underordnade kommunala organ; man beslutar anslag att utgå enligt vissa direktiv och under bestämda villkor och kommer därigenom att i stor utsträckning dirigera verksamheten inom de samhällen, till vilka anslag lämnas. Det är att märka, att anslag av denna typ icke beslutas blott såsom hjälp vid ekonomiska kriser; de ha utgått även under goda tider och lämnats till sådana ändamål som uppfostran och barnavård. Vanligt är att anslag till staterna givas

under den förutsättningen, att vederbörande stat själv anslår ett lika stort belopp till samma ändamål.

Presidenten kan med senatens samtycke sluta fördrag med främmande makter, och dylika fördrag äro bindande för staterna. Här uppstår frågan, om fördragen endast få gälla områden, som falla under unionens kompetens, eller om de kunna ingå på frågor, som principiellt höra delstaterna till. Såvitt bekant har högsta domstolen ännu icke klart besvarat denna fråga. Enligt vissa domstolsuttalanden skulle fördragsmakten vara begränsad på samma sätt som lagstiftningsmakten, men i några utslag ha statslagar, som ostridigt enligt normal ordning ligga inom staternas behörighetsområde, ogiltigförklarats såsom stridande mot ett unionellt fördrag. I den statsrättsliga litteraturen synes den härskande uppfattningen vara, att unionen i dessa fall icke är bunden av samma begränsningar som vid lagstiftning, men att å andra sidan endast sådana fördrag kunna av domstolarna godkännas, vilka falla inom det »normala» området för internationella avtal. Sålunda skriver en författare (Burdick): »Den riktiga doktrinen i fråga om fördragsmakten synes vara, att den unionella regeringen genom fördrag kan behandla vilken fråga som helst, som utgör ett naturligt objekt för internationell överenskommelse, såvida något uttryckligt förbud i författningen icke överträdes, och att ett sådant fördrag jämte härtill anknuten lagstiftning är obetingat gällande (the supreme law of the land), även om det behandlar frågor, vilka normalt tillhöra staterna och till vilka kongressens ordinarie kompetens icke sträcker sig».

I femte författningsändringen stadgas för unionens vidkommande förbud mot att beröva någon person »liv, frihet och egendom utan laga skäl» (without due process of law). Till betydelsen av det motsvarande, i fjortonde författningsändringen införda förbudet gentemot delstaterna skola vi återkomma. Här skall endast fastslås, att klausulen icke blott, såsom ordalydelsen närmast giver vid handen, innebär, att en viss åtgärd skall ske »i överensstämmelse med lagen», d. v. s. att den skall vara lagenlig, eller

att lagen skall ha tillkommit i stadgade konstitutionella former. Det fordras också, att själva lagen skall vara av ett visst innehåll, icke strida mot vissa grundsatser. Någon vägledande framställning av detta innehåll och dessa grundsatser har emellertid aldrig givits. Helt allmänt har det i utslag och statsrättsliga arbeten uttalats, att klausulen angiver rättsprinciper, som måste tillämpas oberoende av de lagstiftande organen, d. v. s. klausulen antages på något sätt symbolisera den »naturliga» rätten. I ett domslut säges klausulen vara avsedd »att skydda individen mot en godtycklig, av principerna om privata rättigheter ohämmad utövning av statsmakten», i ett annat talas om »de frihetens och rättvisans fundamentala principer, som ligga till grund för våra medborgerliga och politiska institutioner»; stundom betonas, att genom bestämmelsen fordran uppställs, att lagarna skola vara uttryck för en »förnuftig» och »legitim» statsvilja. Med stöd av klausulen har högsta domstolen bland annat ansett sig kunna pröva, huruvida av kongressen fattade beslut rörande tariffer och löner kunna anses förenliga med grundsatser om avtalsfrihet.

På vissa områden är unionens behörighet exklusiv, på andra äga unionen och staterna »samverkande makt» (concurrent power), d. v. s. staterna kunna inom den av unionella lagar givna ramen lagstifta till komplettering av de unionella föreskrifterna. Skillnaden mellan unionens exklusiva och »samverkande» makt klarlades av Marshall i ett domslut av år 1819: »Då det amerikanska folket upprättade en nationell legislatur, med vissa uppräknade befogenheter, var det varken nödvändigt eller lämpligt att bestämma de befogenheter, som stannade hos staterna. Dessa befogenheter häröra icke från Amerikas folk utan från folket i de särskilda staterna; och de förbli, efter författningens antagande, vad de förut varit, i den mån de icke begränsas genom detta dokument. I vissa fall, såsom i fråga om avslutandet av fördrag, finna vi ett uttryckligt förbud; och detta visar, att enligt författningskonventets avsikt det blotta överlämnandet av en befogenhet till kongressen icke innebar ett förbud för staterna att utnyttja samma befogenhet. Men

det har aldrig förutsatts, att denna samverkande lagstiftningsmakt omfattade varje tänkbar fråga, i vilken dess utövning av staterna icke uttryckligen förbjudits. En ändlös förvirring skulle bli följden av en sådan praxis . . . Så snart de formuleringar, genom vilka en befogenhet överlämnas åt kongressen, eller naturen av denna befogenhet kräva, att den utövas uteslutande av kongressen, förlora statslegislaturerna hela befogenheten, som om de uttryckligen förbjudits att handla med stöd av densamma.» Dessa grundsatser ha ständigt erkänts, men olika meningar ha blott gjorts gällande i frågan, vilka av unionens befogenheter, som äro exklusiva, respektive samverkande. I de flesta av de ämnen, som uppräknas i författningen såsom fallande under kongressen, ha emellertid staterna tillerkänts samverkande makt, så t. ex. i fråga om naturalisation, konkursrätt och immateriell äganderätt. Beträffande den mellanstatliga handeln har ansetts, att kongressens behörighet är exklusiv, men staterna ha faktiskt, utan att domstolarna inskridit, kunnat besluta en del kompletterande bestämmelser, t. ex. om lots- och fyrväsen. Enligt adertonde författningsändringen tillerkändes, såsom redan nämnts, union och stater uttryckligen samverkande makt.

Under de etthundrafemtio år, som den amerikanska högsta domstolens verksamhet omfattar, ha de mera omstridda författningsbestämmelserna utlagts av domstolen i många tiotal utslag. Skilda konstruktioner kring tolkningsfrågorna ha härvid byggts upp för att stundom oavlatligt respekteras, stundom åter modifieras, förkastas eller utan uttryckligt förkastande ersättas av andra konstruktioner. I mera besvärliga mål har domstolen i regel att välja mellan en hel serie av i tidigare domslut formulerade allmänna grundsatser. En av Förenta staternas främsta statsrättsforskare, Corwin, framhåller, att domstolen på detta sätt fått allt större handlingsfrihet, att den i allt högre grad kan under anlitande av redan uttalade principer låta lämplighetssynpunkter ytterst bli bestämmande. »Som arvinge till sina föregångares samlade doktriner är domstolen numera i besittning av en sådan mångfald medel till

konstitutionell exeges, att den är i stånd till att inom grundlagstolkningens område uppnå nästan vilket resultat som helst, som den finner önskvärt, och detta utan någon uppenbar avvikelse från judiciell korrekthet.»

Högsta domstolen hade i maj 1935 i sammanlagt sjuttiotre utslag förklarat unionell lagstiftning grundlagsstridig och sålunda ogiltig; i åtskilliga fall hade en ogiltighetsförklaring omfattat ett flertal lagar. Sedan år 1935 har ett relativt stort antal annulleringar tillkommit, särskilt i samband med Roosevelts new-deal-politik. Det övervägande antalet ogiltighetsförklaringar har grundats därpå, att unionen överskridit sin kompetens genom att lagstifta i strid mot allmänna förbud i författningen eller genom att inkräkta på staternas kompetens. Några exempel från senare år skola illustrera lagprövningsrättens innebörd och betydelse. År 1923 antog kongressen en lag, som bland annat fastställde minimilöner för vissa arbetaregrupper inom det under kongressens omedelbara makt stående Columbia-distriktet (huvudstaden med omnejd). Senare samma år annullerades lagen av högsta domstolen såsom stridande mot femte författningsändringen; lagen ansågs innebära ett berövande av avtalsfrihet utan »due process of law». År 1916 gjorde kongressen ett försök att på en omväg lagstifta mot barnarbete. Den bestämde, att varor, som tillverkats i fabriker, vari barnarbete förekom, icke skulle få fraktas på mellanstatliga transportlinjer. Högsta domstolen förklarade samma år, att lagen icke kunde stödjas av handelsklausulen och därför innebar ett inkonstitutionellt intrång i staternas lagstiftningsmakt. Kongressen gjorde år 1919 ett nytt försök, nu under anlitande av sin beskattningskompetens; en särskilt hög skatt skulle läggas på företag, vari barnarbete ägde rum. Högsta domstolen parerade i ett utslag av år 1922; lagen vore i realiteten icke en beskattningslag utan en strafflag och fölle alltså utom unionens kompetens. År 1933 beslöt kongressen två lagar, vilka syftade till en långtgående unionell kontroll över och ledning av näringslivet, »Agricultural adjustment act» och »National industrial recovery act». Enligt lagarna skulle



produktion, arbetsförhållanden o. dyl. i stor utsträckning kunna regleras genom unionella direktiv eller ingripanden. Högsta domstolen förklarade år 1935 båda lagarna ogiltiga; dels inträngde de på områden, som av författningen reserverades åt staterna, dels inneburo de grundlagsstridiga delegationer till presidenten.

Under krig är unionen icke bunden av de eljest genom författning och praxis uppdagna gränserna. Kongressen har befogenhet att förklara krig, och då den därjämte har rätt att stifta lagar, som äro »nödvändiga och lämpliga» för att dess befogenheter enligt författningen skola kunna tillämpas, har man utgått från att den äger att meddela alla föreskrifter och vidtaga alla åtgärder, som kunna vara av betydelse med hänsyn till krigsföringen; domstolarna kunna på sin höjd — i denna punkt föreligger intet klart utslag — ogiltigförklara lagar, som överskrida de normala kompetensgränserna och som icke *rimligen* kunna anses vara betingade av krigssituationen. Denna grundsats om den principiellt obegränsade omfattningen av kongressens »makt under krig» (war power) fastslogs redan under inbördeskriget i ett utslag av högsta domstolen, vari det bland annat heter: »Makten att förklara krig innefattar naturligtvis makten att föra krig med alla medel och på alla sätt, som legitimt kunna användas vid förande av krig». Under Förenta staternas deltagande i förra världskriget förklarades i flera domstolsutslag uttryckligen, att de eljest gällande gränserna mellan unionell och delstatlig kompetens icke behövde respekteras under krig. Med stöd av sin »makt under krig» antog kongressen 1917—1918 lagar, som reglerade inomstatlig handel och ingrepp på andra områden, som normalt enligt författningen ostridigt falla under delstaternas behörighet. Sålunda övertogs ledningen av alla landets järnvägar och telegraflinjer, maximipriser fastställdes på vissa varor, industrins verksamhet kontrollerades och dirigerades i stor omfattning, provisoriskt totalförbud infördes innan författningsbestämmelsen om sådant förbud trätt i kraft. Anmärkningsvärt är också, att kongressen ansågs äga befogenhet att meddela presidenten fullmakter, varigenom denne bemyndigades att besluta i ett stort antal frågor,

som eljest hörde till kongressen eller till delstaternas representationer. Det är knappast någon överdrift att påstå, att Förenta staterna under den tid kriget varade i viktiga hänseenden var en enhetsstat i stället för en federation. Vissa uppgifter tyda på att en liknande expansion av unionsmakten har genomförts under det nu pågående kriget eller i varje fall håller på att genomföras.

Trots unionsmaktens utvidgning äga staterna ett — i förhållande till delstater eller provinser i de flesta andra federationer — mycket stort kompetensområde. Det behöver blott erinras, att de rättsområden, som enligt i vårt land brukliga beteckningar tillhöra straffrätten, processrätten, sak- och obligationsrätten, familjerätten och den speciella privaträtten, till alldeles övervägande del falla under staternas behörighet. Alla uppfostringsfrågor handläggas i princip av staterna. Till staterna hör också i huvudsak den allmänna och svårdefinierbara befogenhet, som i amerikansk statsrätt kallas politimakt, »the police power». Denna innefattar, enligt den i ett domslut givna definitionen, makten »att besluta, stifta och tillämpa alla slags nyttiga och rimliga lagar . . . , vare sig innehållande straffbestämmelser eller icke, vilka ej stå i strid mot författningen och som anses tjäna samhället och dess medlemmars nytta och välfärd». I ett annat domslut gives definitionen, att genom politimakten »personer och egendom underkastas tvång och bördor av olika slag i syfte att över huvud främja välbefinnande, hälsa och välstånd inom staten». Här föreligger sålunda en generell befogenhet att meddela föreskrifter i den mån de rättigheter, som de enskilda medborgarna anses äga, icke trädas för nära. Befogenheten kan närmast jämföras med den, som vid den svenska regeringsformens utarbetande ansågs skola tillkomma monarken genom rätten till s. k. ekonomisk lagstiftning. Främst har politimaktens betydelse under senare tid bestått däri, att den bildat grundvalen för socialpolitisk lagstiftning och över huvud för lagstiftning rörande näringslivet.

Den kompetens, som sålunda principiellt tillkommer staterna, inskränkes i viktiga hänseenden genom speciella bestämmelser i

unionsförfattningen. Vi skola här beröra blott de två stadganden, som haft den ojämförligt största betydelsen. Tidigare stod den bestämmelse i förgrunden, enligt vilken staterna förbjudas att stifta lagar, »som försvaga avtals gällande kraft». Denna klausul har, särskilt efter ett grundläggande utslag av högsta domstolen år 1819, givits en synnerligen vidsträckt tolkning. Bland annat ha koncessioner, som staten beviljat enskilda företag, betraktats såsom kontrakt och kunna sålunda icke av staten ändras eller återtagas. Över huvud har staternas möjlighet att ingripa reglerande i näringslivet i hög grad begränsats genom den tolkning, som givits kontraktsklausulen. Sedan 1800-talets sista decennier är emellertid denna klausul av ringa betydelse, icke på grund av att domstolspraxis i fråga om dess tolkning ändrats, utan därför att de begränsningar den fastställer anses innefattade i en annan, vidsträcktare bestämmelse, due-processklausulen. Denna klausul, som, efter vad förut nämnts, för staternas vidkommande infördes i unionsförfattningen genom den fjortonde författningsändringen av år 1870, fick småningom genom judiciella prejudikat en vida allmännare innebörd än man från början avsett. Den fjortonde författningsändringen syftade till att trygga negrernas rättsställning genom unionell kontroll och unionella ingripanden. Domstolarna fastslogo emellertid inom kort, att unionslagstiftning icke kunde åvägbringas på detta område; klausulen ansågs endast innebära ett förbud gentemot staterna. Sedermera bröt en praxis igenom, enligt vilken due-processklausulen användes som grund för en långtgående judiciell kontroll över den statliga lagstiftningen. Särskilt blev det moment i klausulen, som förbjöd berövande av »frihet» utan »due process of law» av vikt, ty unionsdomstolarna ansågo sig enligt detsamma äga rätt att pröva, huruvida en statslag på ett otillbörligt sätt inskränkte avtals- och näringsfrihet. Medan endast tre mål under due-processklausulen i fjortonde författningsändringen handlagts av högsta domstolen under det första årtiondet efter bestämmelsens tillkomst, steg motsvarande antal mål omkring sekelskiftet till flera tiotal om året. Tidigare väjdade huvudsakligen negrer

till domstolarna under hänvisning till due process; sedermera har klausulen kommit att anlitas nästan uteslutande av industri- och affärsföretag. Domstolarna visade sig länge benägna att tillämpa den ekonomiska liberalismens allmänna grundsatser och underkände ett stort antal socialpolitiska lagar — om reglering av arbetstid, löner o. s. v. — under hävdande av principiell avtalsfrihet. Under senare år har domstolarnas tolkning modifierats och lagar av samma art, som för några årtionden sedan annullerades, ha förklarats giltiga. Due process har genom denna utveckling blivit ett centralt begrepp i amerikansk statsrätt; i den senaste stora handboken i ämnet (Willoughby) ägnas en åttondel av utrymmet eller 250 sidor åt detta begrepp. Att med några ord söka definiera begreppet — sådant det fattats under ett visst skede — är, såsom redan betonats, icke möjligt. »Due process of law», skriver Corwin, innebär för statslegislaturens vidkommande »högsta domstolens godkännande»; enligt Holmes, under mer än trettio år medlem av högsta domstolen, kan denna med stöd av klausulen ogiltigförklara så gott som varje statslag, »som en majoritet av domstolen råkar finna icke önskvärd». I alldeles särskild grad har vid due-process-klausulens tolkning en rad hjälpkonstruktioner kommit att utformas, och genom att på skiftande sätt begagna dessa har högsta domstolen vunnit mycket stor handlingsfrihet.

En självklar konsekvens av författningens bestämmelser, såsom de i praxis tillämpats, är att inom ett visst område, som särskilt omfattar en del socialpolitiska frågor, varken union eller delstater ha rätt att lagstifta. Detta område har emellertid under senare år starkt minskats genom att såväl unionens som delstaternas befogenheter blivit mera liberalt tolkade.

SCHWEIZ

Federationens utveckling.

Som det schweiziska edsförbundets ursprung brukar man be-
teckna den överenskommelse, som år 1291 slöts mellan de tre sam-
hällena Schwyz, Uri och Unterwalden (eller riktigare en del av
sistnämnda samhälle, Nidwalden). Denna överenskommelse hade
väsentligen till syfte att säkerställa gemensamt uppträdande mot
yttre hot men innehöll också en del oklara och till sin tolkning om-
stridda bestämmelser om samverkan i den inre politiken. Under de
följande århundradena utvidgades edsförbundet genom anslutning
av nya samhällen. Något enhetligt förbund bildades likväl icke, utan
gemenskapen bestod blott i en rad mellan olika grupper av sam-
hällen på skiftande villkor avslutade överenskommelser. Det enda
organet för detta ytterst lösliga statsförbund var en förbundsdag
(Tagsatzung), bestående av ombud för de skilda »orternas» rege-
ringar; varje ort hade en röst, och ombuden voro bundna av sin
regerings instruktioner. Det var här snarare fråga om en diplomat-
konferens än om en representation för edsförbundet. Styrelsesättet
i de särskilda kantonerna fick efter hand en utpräglat aristokratisk
karaktär.

Franska revolutionen betecknar en ny fas i Schweiz' utveckling.
Franska trupper erövrade Schweiz, och en enhetsstat, den helve-
tiska republiken, upprättades år 1798 under fransk ledning. Redan
efter fem år genomfördes en ny författning; för första gången fast-
ställdes genom enhetliga regler en federativ organisation. Förbun-
dets uppgifter voro begränsade till utrikespolitiken och upprätt-

hållandet av den inre ordningen. I förbundsdagen fingo de större kantonerna två röster, de mindre en röst. Vissa kantonala regeringar erhöilo ett slags exekutiv kompetens för förbundets räkning. I kantonerna infördes demokratiska institutioner och bestämmelser om medborgerliga rättigheter efter franskt mönster. I realiteten blev emellertid Schweiz ett franskt protektorat.

Med det napoleonska våldets sammanbrott återgick Schweiz i väsentliga hänseenden till förhållandena före 1798. I ett förbunds-fördrag av år 1815 förklarade sig de tjugotvå kantonerna förenade för försvar mot yttre angrepp och för tryggande av lugn och ordning i det inre. I förbundsdagen ägde varje kanton en röst; för beslut av särskild vikt krävdes tre fjärdedels majoritet av de kantonala rösterna. Ledningen av förbundets angelägenheter, då förbundsdagen ej var samlad, tillkom växelvis de kantonala regeringarna i Zürich, Bern och Luzern. I det hela försvagades förbundets kompetens. Inom kantonerna fingo de aristokratiska grupper, som före den franska erövringen haft ledningen, ånyo ett bestämmande inflytande. Tiden 1815—1830 betecknas som »restaurationens» period.

Efter julirevolutionen 1830 gjorde sig en liberal och demokratisk rörelse allt starkare gällande; »restaurationen» följdes av en »regeneration». I flertalet kantoner genomfördes en representativ demokrati med inslag av direkt folkstyrelse (obligatoriskt författnings-referendum). Till de demokratiska reformerna knötos bestämmelser om politisk, social och ekonomisk frihet. Inom förbundet verkade den liberala rörelsen, som vann anslutning huvudsakligen i de protestantiska kantonerna, för en författningsrevision i centralistisk riktning. Då de katolska kantonerna bildade en särskild konfederation inom förbundet, beslöt förbundsdagen år 1847, att denna skulle upplösas och skred med väpnad makt till verkställighet av detta beslut. Det kortvariga inbördeskrig, som därpå följde, slutade med förbundets seger. Följande år antog förbundsdagen ett förslag till författning, som med överbäldigande majoritet godkändes vid

allmän folkomröstning och på hösten 1848 trädde i kraft. Med denna författning blev Schweiz en verklig förbundsstat.

De organisatoriska bestämmelserna i 1848 års författning ha i huvudsak förblivit gällande; förhållandet mellan förbund och kantoner har däremot undergått betydande förändringar. Vi skola därför först behandla förbundsorganisationen, varvid hänsyn tages till de modifikationerna, som skett efter 1848; därefter lämnas en redogörelse för kompetensregleringen i fråga om förbund och kantonerna.

Förbundets representation, förbundsförsamlingen, består av två kamrar, ständerrådet och nationalrådet. Vid utformandet av reglerna om deras sammansättning följde man helt det amerikanska mönstret. Ständerrådet företräder kantonerna; det består av två representanter för varje kanton, alltså tillsammans 44 ledamöter. Då kantonernas folkmängd, liksom de amerikanska staternas, är högst skiftande, innebär bestämmelsen om lika representation ett mycket starkt avsteg från den proportionella principen; kantonen Uri med 23.000 innevånare får samma röstetal i ständerrådet som kantonen Bern, med omkring 700.000 innevånare. Konfessionellt och därmed i stor utsträckning även partipolitiskt är bestämmelsen till fördel för de katolska kantonerna, vilkas folkmängd genomsnittligt är vida mindre än de protestantiska kantonernas. Valet av ständerrådets medlemmar regleras helt av kantonerna. I regel stadgas numera direkta folkval; i några kantonerna utses representanter av den kantonala legislaturen, ett förfarande, som tidigare överallt tillämpats. Mandatperioden för medlemmar av ständerrådet är skiftande, beroende på kantonala beslut; även beträffande ersättningen åt medlemmar tillämpa kantonerna olika regler. Nationalrådets sammansättning bestämmes av principen, att en medlem skall väljas för 22.000 innevånare, dock att varje kanton, respektive halvkanton (tre kantonerna äro uppdelade i s. k. halvkantonerna) skall ha minst en representant. För närvarande har nationalrådet 187 medlemmar. Valperioden är fyra år. Rösträtten är allmän för män, medan kvinnorna helt sakna rösträtt. I åtskilliga

kantoner har röstplikt införts. Sedan år 1918 väljas medlemmar i nationalrådet jämnt förbunds-författningen enligt den proportionella metoden.

De båda kamrarna äro alltigenom likställda i makt. Regerings-förslag behandlas omväxlande först i nationalrådet, respektive ständerrådet. Samma initiativrätt tillkommer medlemmarna i bägge råden. Varken ständerrådets eller nationalrådets medlemmar äro bundna av instruktioner. För positivt beslut i en fråga, som faller under representationens behörighet, kräves medverkan av båda råden; någon form av gemensam överläggning eller votering förekommer ej. I realiteten kan dock ett undantag från likställighetsprincipen sägas ligga däri, att vissa val förrättas gemensamt av båda kamrarna, vilka då sammanslås till en förbunds-församling i egentlig mening.

Den verkställande makten utövas av ett förbundsråd på sju medlemmar, som väljas för fyra år av förbunds-församlingen efter nyval av nationalrådet. Alla förbundsrådets medlemmar måste komma från skilda kantoner. Ordföranden i förbundsrådet, som är förbunds-president och i denna sin egenskap utövar vissa representativa befogenheter, väljes för ett år av förbunds-församlingen. Förbundsrådet har initiativrätt i lagstiftningsfrågor men icke vetorätt mot församlingens beslut, ej heller rätt att upplösa kamrarna. Förbundsrådets medlemmar kunna icke vara medlemmar av förbunds-församlingen men äga rätt att deltaga i kamrarnas överläggningar. Det blev tidigt praxis, att förbundsrådets ledamöter omväljas period efter period, om ej särskilda skäl häremot föreligga eller av-sägelse sker. Beträffande förbundsrådsplatsernas regionala och språkliga fördelning har det blivit regel, att den tyska majoriteten tillsätter fyra platser, medan två platser givas åt det franska och en plats åt det italienska Schweiz. De tre största kantonerna, Bern, Zürich och Vaud, äro alltid representerade i förbundsrådet.

Det högsta dömande organet är en förbundsdomstol, vars medlemmar väljas av förbunds-församlingen. Förbundsdomstolen har bland annat att döma i kompetenstvister mellan förbundsmyndig-

heter och kantonala myndigheter och rörande besvär över att i författningen fastställda medborgerliga rättigheter åsidosatts. Emellertid äro härvid enligt författningens uttryckliga stadgande av förbundsförsamlingen antagna lagar och allmänt förbindande beslut samt av församlingen godkända traktater ovillkorligen bindande för domstolen. Domstolen kan sålunda åsidosätta statslagar, som strida mot förbundsförfattningen, och förbundsrådsförordningar, som falla utanför förbundsrådets kompetensområde, men den kan icke vägra att tillämpa förbundslagar, som inkräkta på staternas i författningen fastställda befogenheter eller eljest äro grundlagsstridiga. Enligt denna utomordentligt viktiga regel blir det möjligt för förbundets representation att överskrida sina konstitutionella befogenheter, utan att detta i konstitutionell ordning kan beivras. Den judiciella lagprövningsrätt, som i så gott som alla andra federativa organisationer utgör en garanti för delstaternas rätt, saknas alltså i Schweiz, ett förhållande, som särskilt under senare tid blivit av utomordentlig betydelse i den författningsspolitiska utvecklingen.

För ändringar av förbundsförfattningen kräves folkets medverkan genom allmän folkomröstning, varvid för positivt resultat fordras, att minst hälften av de i omröstningen deltagande samt en majoritet i minst hälften av kantonerna röstat för förslaget. Ett författningsändringsförslag, som skall underställas folkomröstning, kan tillkomma på tre skilda sätt. 1) Genom beslut av förbundsförsamlingens båda kamrar. 2) Genom av 50.000 röstberättigade medborgare framställt initiativ. 3) Genom ett yrkande av en av förbundsförsamlingens båda kamrar, som icke biträdes av den andra kammaren. I det sistnämnda fallet kan folkomröstningen blott gälla frågan, om en författningsrevision skall äga rum eller icke; blir svaret jakande, skola båda kamrarna nyväljas, och den nyvalda församlingen utarbeta förslag till revision. Folkinitiativet kan *antingen* gå ut på en sådan principomröstning — varvid positivt resultat leder till nyss angivna konsekvenser — *eller* ock innebära ett krav på partialrevision i viss riktning — varvid förbundsför-

samlingen har att antingen utarbeta förslag i enlighet med initiativet eller att underställa folket frågan om ett dylikt förslag skall utarbetas — *eller* innehålla konkret utarbetade ändringsförslag; i det sistnämnda fallet kan förbundsförsamlingen vid den följande folkomröstningen framlägga ett konkurrerande författningsändringsförslag eller ett yrkande om avslag på folkinitiativet. I praktiken ha efter 1874 blott partiella författningsrevisioner, vilka igångsatts genom beslut av förbundsförsamlingen eller författningsinitiativ, förekommit.

Jämte obligatoriskt författningsreferendum och folkinitiativ i författningsfrågor finnes enligt senare tillkomna grundlagsbestämmelser fakultativt lag- och traktatreferendum. Förbundslagar och »allmänt förbindande beslut» — någon klar skillnad mellan dessa båda former av förbundslagstiftning finnes icke — skola, sedan de antagits av förbundsförsamlingen, föreläggas för folket, om 30.000 röstberättigade medborgare eller åtta kantoner så begära, och folkomröstningen blir avgörande för frågans öde. Dock kunna allmänt förbindande beslut av förbundsförsamlingen förklaras brådskande och på detta sätt undandragas referendum. Denna väg har förbundsförsamlingen i ett stort antal fall använt för att undvika referendum, d. v. s. ett beslut har förklarats vara brådskande i uppenbar avsikt att omöjliggöra folkomröstning. Eftersom förbundsdomstolen måste böja sig för allmänt förbindande beslut, ha i denna ordning även materiellt författningsstridiga beslut kunnat komma till stånd. Först år 1939 infördes i författningen bestämmelse om att ett beslut, varigenom ett allmänt förbindande beslut förklaras brådskande, kräver anslutning av en majoritet av alla (icke blott de närvarande) medlemmarna i båda kamrarna. Samma regler, som gälla för lagar och allmänt förbindande beslut, stadgas även för beslut om traktater med en giltighetstid av mer än femton år.

I kantonerna finnas i regel en representation, bestående av en kammare, och en av denna vald regering; i några av de minsta kantonerna finnes intet egentligt representativt system, utan alla

viktigare frågor avgöras av de församlade medborgarna. I de representativt styrda kantonerna finnas genomgående starka inslag av direkt folkstyrelse: obligatoriskt författningsreferendum, obligatoriskt eller fakultativt lagreferendum och folkinitiativ.

På 1860-talet framträdde allt starkare krav på en revision av författningen i centralistisk riktning. I striderna kring denna fråga gjorde sig, liksom senare i schweizisk politik över huvud, särskilt två motsättningar gällande. Å ena sidan motsättningen mellan den protestantiska majoriteten (bortåt 60 procent av befolkningen) och den katolska minoriteten. Å andra sidan motsättningen mellan den tyska majoriteten och de båda romanska minoriteterna; för närvarande utgöra dessa grupper respektive omkring 69, 21 och 8 procent av befolkningen. Det bör betonas, att de berörda skiljelinjerna icke sammanfalla eller ens uppvisa någon korrelation, ett förhållande, som sannolikt varit av stor betydelse för den schweiziska enhetstanken. Så t. ex. äro bland de större kantonerna Zürich och Bern tyskspråkiga och protestantiska, Luzern tyskspråkigt och katolskt, Vaud franskspråkigt och protestantiskt, Freiburg övervägande franskspråkigt och katolskt, det italienska Ticino katolskt. Strävandena till starkare enhet ha i första rummet uppburits av de tyskspråkiga protestanterna, som utgöra bortåt fyrtio procent av befolkningen och som tagit avstånd både från religiösa och språkliga särkrav.

Anhängarna av revisionstanken arbetade under parollen »en rätt — en armé»; de ville i första rummet åt förbundsstaten giva rätt att besluta enhetliga civil- och strafflagar och att mera fullständigt än enligt den bestående författningen reglera försvarsväsendet. Fransk-tyska kriget medförde ökad anslutning till deras krav genom att understryka de yttre faror, för vilka landet kunde utsättas trots den år 1815 meddelade stormaktsgarantin för landets neutralitet. År 1874 segrade den centralistiska rörelsen på väsentliga punkter genom att ett av förbunds församlingen utarbetat förslag till ny författning med stor majoritet antogs vid allmän folkomröst-

ning; i fråga om försvar, rättsväsen och vissa andra områden stärktes härigenom förbundets kompetens, utan att dock den centralistiska riktningens krav helt uppfylldes. I huvudsak har 1874 års författning förblivit gällande, även om den, särskilt vad beträffar förbundets och kantonernas inbördes kompetens, undergått ett stort antal ändringar av betydelse.

Tiden 1874—1914 bildar ett avgränsat skede i den schweiziska federationens utveckling. Det politiska livet behärskades av partier, som hade sin rot i traditionella motsättningar inom den kantonala politiken, särskilt i författnings- och kyrkopolitiska frågor, och som i förbundspolitiken representerade centralistiska, respektive federalistiska tendenser. Det ojämförligt starkaste partiet var det frisinnade, som representerade massan av de protestantiska väljarna, särskilt i de tyska kantonerna; detta parti, som ständigt ägde absolut, i regel två tredjedels majoritet i nationalrådet, verkade för en ökning av förbundets makt i skilda hänseenden. Dess främsta motståndare var det katolsk-konservativa partiet, som besatte omkring en fjärdedel av platserna i nationalrådet, och som i ständerrådet, på grund av sin härskande ställning i en rad små bondekantoner, hade ett relativt större antal mandat. Förbundets makt stärktes, ofta under opposition från katolskt och romanskt håll, genom en rad författningsändringar; sålunda överlämnades hela civil- och straffrätten samt stora delar av socialpolitiken till förbundet. Även i andra hänseenden fortsattes enhetsverket. Motsättningen mellan partierna försvagades. I början av 1890-talet blev det praxis, att även det katolska partiet fick representation i förbundsrådet; den schweiziska regeringen har sedermera ständigt haft karaktären av en koalitionsregering, stödd av en överväldigande majoritet inom förbunds församlingen. Sedan de stora partierna, som till en början varit organiserade blott i kantonerna, under 1890-talet bildat unionella valorganisationer, torde deras verksamhet ha bidragit till enhetens stärkande. De divergenser mellan olika språkgrupper, som stundom förekommo, saknade uppenbarligen all betydelse för den politiska sammanhållningen;

inom alla grupper betygade man lika energiskt sin gemensamma schweiziska nationalkänsla. Separatistiska strävanden ha över huvud icke framträtt efter 1847 års kris.

Under och efter det förra världskriget ha förbundets befogenheter ytterligare starkt ökats. I förhållande till föregående tid kännetecknas denna period dels därav, att förbundsmaktens expansion varit utomordentligt snabb, dels av att den delvis försiggått i former, som tidigare icke alls eller blott i rena undantagsfall anlitats. Till stor del har expansionen visserligen skett i samma konstitutionellt oantastliga ordning som förut. Sålunda ha 1) genom nya författningsbestämmelser, på övligt sätt godtagna genom folkomröstning, förbundets makt utsträckts på kantonernas bekostnad; likaledes har 2) förbundet utnyttjat sin författningsenliga kompetens i ökad omfattning och därigenom kommit att övertaga rättsområden, som tidigare i praxis tillhört kantonerna. Men därjämte har förbundsmakten utvidgats på följande vägar. 3) Författningsändringar, som innefatta en bestämd rättslig reglering, ha i vanlig ordning antagits men erhållit begränsad giltighetstid; på detta sätt har förbundet provisoriskt ökat sin kompetens och begränsat delstaternas självstyrelse. 4) Förbunds församlingen har genom lag lämnat förbundsrådet fullmakt att handla på områden, som enligt författningen icke falla under rådets eller ens under förbunds församlingens kompetens. Den första stora fullmaktslagen antogs vid krigsutbrottet 1914 och gav förbundsrådet en praktiskt taget obegränsad rätt att vidtaga åtgärder och besluta bestämmelser, som kunde synas nödvändiga på grund av krigssituationen. Denna lagstiftning avvecklades successivt efter krigets slut, men senare antogs under 1920- och 1930-talen en rad nya fullmaktslagar, vilka i regel voro begränsade till bestämda rättsområden, men som dock tillsammans gävo förbundsrådet utomordentligt vidsträckta, ordinärt under förbundets eller kantonernas lagstiftningsmakt fallande befogenheter. Fullmaktslagarna ha genomgående givits karaktären av brådskande, allmänt förbindande beslut och ha därigenom ställts utanför referendumrätten. Vad som i detta sam-

manhang främst bör betonas är att förbundsrådet med stöd av dylika fullmakter kunnat fatta och i vissa fall också fattat beslut, som över huvud överskrida förbundsstatens kompetens. 5) Förbundsförsamlingen har genom brådskanie, allmänt förbindande beslut direkt reglerat ett visst rättsområde och härvid stundom utvidgat förbundets befogenhet. I dylika fall, liksom i fråga om fullmaktsbeslut, har förbundsdomstolen icke kunnat ingripa, eftersom grundlagsenligheten av allmänt förbindande beslut icke får prövas.

Även de partipolitiska förhållandena i Schweiz ha under det senaste kvartsseklet genomgått väsentliga förändringar. Den traditionella motsättningen mellan frisinnade och konservativa ha försvagats, och nya partier, som företräda särskilda socialgruppers intressen, ha fått ökad betydelse. Genom införandet av den proportionella valmetoden vid val till nationalrådet år 1918 skapades förutsättningar för de mindre, territoriellt icke avgränsade partierna att göra sig gällande. Sedan 1919 har intet parti haft majoritet. Mandaten i nationalrådet ha varit tämligen jämnt fördelade mellan fyra partier: de frisinnade, de konservativa, bondeförbundet och socialdemokraterna. I ständerrådet ha de äldre partierna, som äga fast majoritet i vissa kanton, bättre bevarat sin ställning. Sedan 1929 äro de tre borgerliga partierna representerade i förbundsrådet, medan socialdemokraterna stå utanför. Den nya partiuppdeleningen torde i stort sett ha medfört, att frågan om förhållandet mellan förbund och kanton trängts i bakgrunden; utvidgningarna av förbundets kompetens ha i många fall åvägabragts utan systematisk opposition från något parti.

Förbundets och kantonernas kompetens.

Den federativa kompetensfördelningen är i Schweiz mera komplicerad än i andra förbundsstater. Någon enhetlig framställning av de befogenheter, som tillkomma förbundet respektive kantonerna, gives icke i författningen. Frågan regleras i ett stort antal

på skilda håll placerade och på skiftande sätt uppställda bestämmelser, vilka i många fall äro oklara och blivit föremål för olika tolkningar. I stor utsträckning har gränsdragningen skett genom praxis, men denna har icke haft den klarhet och stabilitet, att dess innebörd på vederbörande områden kan fixeras i några allmänna satser. Vägledande judiciella prejudikat finnas icke, eftersom förbundsdomstolen saknar lagprövningsrätt i fråga om förbundslagar. Saken kompliceras ytterligare därigenom, att en mycket stor del av de av förbundet givna bestämmelserna tillämpas av kantonala myndigheter; den federala förvaltningen är synnerligen begränsad och har icke, såsom i Amerikas förenta stater, att generellt sköta förbundets angelägenheter. I det följande skola endast några huvudpunkter i den nuvarande kompetensfördelningen beröras.

I förbundsorfattningens art. 3 stadgas: »Kantonerna äro suveräna, i den mån deras suveränitet icke begränsas genom förbundsorfattningen, och utöva i denna sin egenskap alla rättigheter, som icke överlämnats till förbundsmakten». Man torde vara ense därom, att karakteriseringen av kantonerna såsom suveräna saknar all betydelse för författningens tolkning; härur kan, exempelvis, icke dragas slutsatsen, att kantonerna äga rätt att utträda ur förbundet. I övrigt ha olika meningar gjorts gällande om bestämmelsens tolkning. Å ena sidan har påståtts, att enligt stadgandet presumption föreligger för att kantonerna i tvivelaktiga fall äga behörighet, å andra sidan har man hävdadt, att ingen hänsyn skall tagas till bestämmelsen, då det gäller att i särskilda fall draga gränsen mellan förbundets och kantonernas makt. Denna, liksom många andra tvistefrågor, saknar större intresse, eftersom förbundslagstiftningen i realiteten blir avgörande för kompetensfrågornas lösning.

I författningens art. 2 gives en framställning av förbundets syften. »Förbundet har till ändamål: bevarandet av fäderneslandets oavhängighet utåt, tryggnade av lugn och ordning i det inre, skydd av de förenades frihet och rättigheter och främjande av deras gemensamma välfärd.» Av denna bestämmelse har man stundom velat sluta, att förbundet skulle ha en generell kompetens för an-

givna syften, utom de speciella befogenheter, som enligt andra mera konkreta stadganden tillkomma förbundet. Från denna utgångspunkt har exempelvis fullmaktslagstiftningen under världskriget försvarats som en tillämpning av ett slags federal nödrätt. I huvudsak torde dock enighet råda därom, att här föreligger »icke praktisk rätt, utan den blott historiskt intressanta uppgiften om den politiska uppfattning, som lett det nya förbundets stiftare i deras verk» (Burckhardt). Då i andra författningsbestämmelser (art. 85 och 102) förbundsförsamlingens och förbundsrådets befogenheter delvis angivas i lika allmänna ordalag, lär det likaledes stå utom tvivel, att vederbörande föreskrifter sakna varje betydelse för bestämmandet av förbundets behörighet; avsikten är blott att inom den av författningen i övrigt angivna ramen fastställa församlingens och rådets plikter. Om icke en dylik restriktiv tolkning på dessa punkter tillämpades, skulle ju hela den kompetensreglering, som upptager större delen av författningen, bli meningslös.

Att giva en systematisk översikt över de befogenheter, som tillkomma förbundet, möter på grund av förut anförda skäl stora svårigheter. Den i det följande använda uppdelningen, som anknyter till den i schweizisk litteratur vanliga, torde emellertid klargöra de väsentliga momenten i den av författningen givna regleringen.

En grupp av frågor falla under förbundets exklusiva eller så gott som exklusiva kompetens. Hit höra rätten att förklara krig och sluta fred och att avsluta fördrag, tullväsen, järnvägar, post och telegraf, myntväsen, sjuk-, olycksfalls- och ålderdomsförsäkring, sjöfart och lufttrafik. Beträffande dessa områden stadgas uttryckligen, att förbundet skall fatta beslut eller meddela bestämmelser. På alla punkter äro likväl kantonerna icke helt uteslutna från medverkan eller beslutanderätt. Så t. ex. stadgas, att kantonerna icke få sluta fördrag av politiskt innehåll sinsemellan; däremot kunna de med varandra sluta överenskommelser av rättslig och administrativ karaktär, dock att härvid förbundsrådets godkännande skall inhämtas. Likaså få kantonerna under samma villkor träffa överenskommelser med främmande länder i vissa ämnen, såsom trafik-

och polisfrågor. Det är, för att taga ett exempel från ett helt annat område, förbundets sak att meddela bestämmelser om mått och vikt, men tillämpningen av förbunds lagstiftningen på detta område sker enligt författningen genom kantonerna under förbundets kontroll.

På vissa andra områden har förbundet rätt, men icke plikt att lagstifta. Sålunda har förbundet kompetens att stifta lagar inom civilrättens och straffrättens områden. I den mån förbundet icke gör bruk av denna sin rätt, kunna vederbörande områden regleras av kantonerna. Förbundet fick redan år 1898 befogenhet att stifta strafflag, men först år 1938 kom en enhetlig strafflag till stånd. Samma rättsläge — motsvarande »concurrent powers» i Förenta staterna — är för handen på en rad andra rättsområden: jakt och fiske, näringsfrågor, arbetstid och arbetarskydd, automobiltrafik. I vissa fall har förbundet här meddelat grundläggande föreskrifter, medan detaljregleringen överlämnats åt kantonerna. Nämnas bör i detta sammanhang, att förbundet tillerkännes rätt att i hela eller en stor del av landets intresse bekosta eller bidra till kostnaderna för offentliga företag (t. ex. broar och tunnlar) och att det för sådana ändamål kan exproprieras egendom mot ersättning. På en del områden, som falla inom den nu behandlade gruppen, äro de i författningen givna bestämmelserna synnerligen egendomliga, i det att en del allmänt formulerade direktiv uppställas för förbundets handlande. Särskilt gäller detta vissa genom folkinitiativ tillkomna stadganden. Så t. ex. gåvos år 1929 och år 1930 på denna väg bestämmelser om att förbundet enligt angivna riktlinjer skulle sörja för landets behov av brödsäd, respektive verka för en minskning av brännvinsimporten och brännvinsproduktionen m. m.

En tredje grupp bilda de rättsområden, där författningen stadgar en mera bestämd uppdelning av makten mellan förbund och kanton. I fråga om försvarsväsendet giver författningen först vissa materiella föreskrifter, såsom rörande den allmänna värnplikten och härmed nära sammanhängande frågor. Därefter fastslås, att lagstiftningen rörande härens organisation och militärundervis-

ningen tillhör förbundet. Slutligen förklaras kantonerna ha att sörja för truppersnas beklädnad och utrustning och att bestämma i en del frågor, såsom rörande utnämning och befordran av officerare. Beträffande undervisningsväsendet fastställas principerna om obligatorisk och kostnadsfri skolgång. Förbundet bemyndigas att jämte den polytekniska högskolan i Zürich (som fanns redan vid författningens stiftande) inrätta ett universitet och andra högre läroanstalter; av denna rätt har man icke begagnat sig. Den elementära undervisningen skall ombesörjas av kantonerna. I fråga om utlänningars uppehåll i Schweiz har förbundet lagstiftningsmakt; kantonerna träffa avgörande i de enskilda fallen, dock med rätt för förbundet att i sista hand besluta i viktigare frågor.

Ett betydande antal författningsbestämmelser karakteriseras därav, att de huvudsakligen innehålla materiella rättsregler, särskilt förbud mot ingripanden av angiven art; i den mån kompletterande föreskrifter äro behövlige, skola de i regel under förbundets kontroll meddelas av kantonerna. Flera stadganden bilda ett motstycke till den amerikanska rättighetsförklaringen. Handels- och yrkesfrihet skall gälla inom förbundet; från denna regel göras emellertid ett stort antal undantag, både för förbundets och kantonernas vidkommande. Tros- och samvetsfriheten förklaras vara okränkbar; ingen får tvingas att tillhöra ett religiöst samfund eller att utföra en kulthandling; religionsutövningen är fri. Dock ha såväl förbundet som kantonerna befogenhet att på detta område vidtaga de åtgärder, som kunna vara behövlige för upprätthållandet av lugn och ordning. Jesuitorden är förbjuden, och ett liknande förbud kan av förbundet beslutas mot andra andliga ordnar, vilkas verksamhet är farlig för staten eller det fredliga förhållandet mellan trossamfundet. Tryckfriheten garanteras. Mot missbruk av densamma giva kantonerna erforderliga bestämmelser, vilka likväl måste godkännas av förbundsrådet. Förbundet kan direkt inskrida mot sådant missbruk, som är riktat mot förbundet eller dess myndigheter. I praxis har förbundet ansett sig kunna lagstifta även i fråga om sådana tryckta uttalanden, som anses sätta förbundet i fara

(främst vissa utrikespolitiska framställningar). Medborgarna ha rätt att bilda föreningar, såvida dessa icke vare sig i fråga om mål eller medel äro »rättsvidriga eller farliga för staten». Närmare föreskrifter härom givas av kantonerna. De tyska, franska och italienska språken äro likaberättigade officiella språk. Jämte de nu berörda reglerna, som avse att i skilda hänseenden skydda de medborgerliga friheterna, finnas i författningen en rad förbud av växlande och delvis egendomligt innehåll. Sålunda förbjudas exempelvis skäktning och spelbanker (med vissa undantag). På alla dessa punkter kan förbundet utöva kontroll över kantonerna, dels genom att förbundsdomstolen kan förklara kantonala bestämmelser författningsstridiga och därför ogiltiga, dels genom ingripande av andra förbundsorgan, i första rummet förbundsrådet.

Förbundet tillerkännes vidare ett slags allmän uppsiktsrätt över kantonerna. Sålunda garanterar förbundet, att kantonalförfattningarna icke innehålla något mot förbunds författningen stridande, att de säkra »utövandet av de politiska rättigheterna i republikanska (representativa eller demokratiska) former», att de blivit godkända av folket och kunna ändras, då en absolut majoritet av medborgarna så kräver. För detta ändamål måste alla nya kantonalförfattningar underställas förbunds församlingen. En mera speciell uppsiktsrätt stadgas på särskilda områden; förbundet, närmast förbundsrådet, har exempelvis att »utöva överuppsikt beträffande de vägar och broar, vilkas upprätthållande är ett intresse för förbundet». Mot tredskande kantoner kan förbundsrådet, respektive i svårare fall förbunds församlingen, tillgripa förbundsexekution, om så kräves genom militär intervention. I praktiken ha maktmedel icke behövt komma till användning efter 1848.

Förbundets förvaltning omfattar, såsom redan antytts, endast en del av de områden, som falla inom förbundets kompetens. Utrikes angelägenheter, tullväsen, post och telegraf skötas, för att nämna några av de viktigaste exemplen, uteslutande av förbundets tjänstemän. Domstolsväsendet, även när det gäller tillämpning av förbundslagstiftning, är däremot kantonalt; blott förbundsdomsto-

len utgör ett undantag. Likaså tillämpas i huvudsak de av förbundet givna socialpolitiska bestämmelserna av kantonala tjänstemän.

Den givna redogörelsen har närmast avsett att belysa förbundets befogenheter; direkt eller indirekt framgår emellertid av densamma vilka områden, som ännu tillhöra kantonerna. Det bör betonas, att dessas uppgifter omfatta bland annat processlagstiftningen — trots att straff- och civilrätt i huvudsak reglerats av förbundet —, en del av jordreätten, viktiga delar av skolväsendet, sjuk- och fattigvård. Härtill komma en rad frågor, i vilka kantonerna ha en subsidiär eller av förbundet kontrollerad kompetens, t. ex. press- och föreningsrätt, vattenrätt, byggnads- och kommunikationsföretag av allmänt intresse. Då kantonerna under senare tid — i samband med den generella utvecklingen från *laissez-faire* till statsingripande — utnyttjat sina befogenheter i högre grad än tidigare, har deras verksamhet, absolut sett, stadigt utvidgats, trots att den starkt minskats i förhållande till förbundsstatens.

Förbundets utgifter skola enligt författningen täckas på vissa angivna sätt, såsom genom tullar, stämpelavgifter, inkomster av förbundets egendom och verksamhet samt bidrag från kantonerna. Den sist nämnda metoden har icke använts sedan 1849. Någon befogenhet för förbundet att pålägga direkta skatter finnes icke enligt författningen. Under senare tid har emellertid förbundet vid flera tillfällen pålagt dylika skatter. I några fall ha provisoriska författningsändringar beslutats. I andra fall har förbundsrådet med stöd av fullmakt pålagt direkta skatter (så krigsvinstskatten 1916) eller ock har förbundsförsamlingen fattat beslut härom genom brådskande, allmänt förbindande beslut (skatter på inkomst och förmögenhet vid flera tillfällen från och med 1934). Genom dessa metoder har alltså förbundet vidgat sin kompetens utan att författningen ändrats. På samma sätt har, såsom redan antytts, förbundet även på andra områden överskridit sin kompetens (t. ex. bestämmelser om arbetslöshetsunderstöd och om inskränkningar i tryckfriheten under förra världskriget).

KANADA

Federationens tillkomst.

Vid slutet av 1700-talet var det brittiska väldet i Nordamerika uppdelat på sex kolonier. De båda största kolonierna voro Nedre och Övre Kanada, motsvarande provinserna Quebec och Ontario efter 1867. Atlantkusten och öarna utanför denna tillhörde kolonierna Nova Scotia, New Brunswick och Prince Edward Island, ofta betecknade som Havsprovinserna (the Maritime provinces), och New Foundland. Dessa kolonier erhöilo, till väsentlig del under intrycket av de sydligare amerikanska koloniernas lösbrytning från moderlandet, en viss självstyrelse, med helt eller delvis valda representationer såsom organ för den koloniala opinionen. Ett parlamentariskt styrelsesätt förelåg ingenstädes.

Särskilda svårigheter uppstodo under 1800-talets första årtionden i det egentliga Kanada. I Nedre Kanada, där den överväldigande majoriteten av befolkningen härstammade från Frankrike, fanns ett allmänt missnöje med det engelska styret, och ständiga slitningar förekommo mellan det fransktalande flertalet och den engelske guvernören, respektive den engelsktalande minoriteten. Men även i Övre Kanada, som nästan uteslutande beboddes av engelsmän, rådde stark opposition mot den bestående ordningen; särskilt de nyligen inflyttade grupperna, vilkas emigration från England ofta betingats av politisk radikalism, krävde en demokratisering av representationen och en mera utsträckt självstyrelse. År 1837 kom det till upprorsförsök i båda provinserna. I Nedre Kanada, där revolten leddes av fransmän och understöddes av eller

i varje fall vann gillande hos en icke ringa del av den franska befolkningen, lyckades den engelska regeringen först efter ett par veckors blodiga strider återställa ordningen; i Övre Kanada var det endast fråga om ett av ett fåtal igångsatt kuppförsök, som omedelbart nedslogs. Krisen ledde till att lord Durham, förutvarande medlem av Greys reformregering och en av Englands främsta politiker, sändes till Kanada såsom generalguvernör med utomordentliga fullmakter och med skyldighet att utarbeta en allmän redogörelse för förhållandena i de brittiska provinserna i Nordamerika.

Lord Durhams betänkande, som framlades för parlamentet år 1839, hör till 1800-talets mest ryktbara engelska statspapper. Till stor del beror dess berömmelse på att Durham klart och ingående utvecklade skälen för införande av verklig självstyrelse i Kanada i form av ett parlamentariskt styrelsesätt. På denna punkt blev hans uppfattning vägledande för engelsk opinion. Durham förutsatte också, att det brittiska Nordamerika i sinom tid skulle omvandlas till en federation av självstyrande kolonier. Den tolerans gentemot andra nationaliteter, som senare framträtt i engelsk kolonialpolitik, återfinnes däremot icke i Durhams utredning. Enligt hans mening var motsättningen mellan fransmän och engelsmän den grundläggande orsaken till svårigheterna i Kanada, och denna inställning kunde undanröjas blott genom fransmännens anglisering. Han ansåg, »att varje plan, som genomföres för den framtida styrelsen av Nedre Kanada, i första rummet måste gå ut på att göra det till en engelsk provins och att, med detta mål i sikte, herraväldet aldrig får läggas annat än i en engelsk befolknings händer». Fransmännen skulle, om de väl ställdes under en engelsk majoritets styre, småningom helt förlora sin nationalitetskänsla och uppgå i den politiskt och kulturellt mera aktiva majoritetsnationen. Denna synpunkt, kombinerad med uppfattningen om självstyrelsens nödvändighet, ledde Durham till förslaget, att Nedre och Övre Kanada skulle sammanslås till en koloni. Då antalet fransmän i Nedre Kanada beräknades till 450.000 och antalet engelsmän i

denna koloni till 150.000 och i Övre Kanada till 400.000, skulle engelsmännen enligt denna ordning vara tillförsäkrade majoriteten.

Durhams rekommendationer följdes så till vida som år 1840 beslöts, att Nedre och Övre Kanada skulle sammanföras till en politisk enhet — De förenade provinserna — och i denna infördes efter några år ett parlamentariskt styrelseätt efter engelskt mönster. Uppdelningen i provinser bevarades emellertid på det sättet, att lika antal representanter både i lagstiftande rådet, vars medlemmar utsågos av guvernören, och i representanthuset, vars medlemmar valdes av folket, skulle tillkomma Nedre och Övre Kanada (eller, enligt de nya beteckningarna, Östra och Västra Kanada). Detta innebar en fördel för det engelska Västra Kanada, som hade den mindre befolkningen, men var icke ägnat att leda till den anglisering av de franska kanadensarna, som Durham förordat. Styrelsesättet i Kanada fram till år 1867 fick en ytterst egendomlig karaktär. Flera partier uppträdde visserligen i både Östra och Västra Kanada, men trots detta förblev motsättningen mellan de båda områdena — eller riktigare mellan engelsmän och fransmän — i viktiga hänseenden avgörande. Sålunda blev det praxis, att regeringarna skulle äga majoritet inom båda områdenas delegationer, att de skulle bestå av lika många medlemmar från varje område och att statsutgifterna skulle fördelas jämnt mellan Östra och Västra Kanada. Man gick till och med så långt, att en ministerpost (the Attorney-Generalship) dubblerades och att varje regeringshalva i praktiken fick utnämningsrätt inom det område den representerade. Kombinationen av partipolitiska och nationella motsättningar ledde till ministeriell instabilitet, en svag regeringsmakt över huvud och ständiga tidsödande och upprivande konflikter inom både representation och regering. Under 1850-talet förvärrades situationen ytterligare därigenom, att Västra Kanada, som efter hand gått om Östra Kanada i folkmängd, krävde representation i förhållande till befolkningssiffran, ett krav som Östra Kanada med all kraft motsatte sig. I detta läge började en uppdelning av statsmakten mellan en central styrelse och styrelser för de båda förut-

varande provinserna för många te sig som den enda lösningen. Det låg nära till hands att kombinera denna lösning med upprättandet av en hela det brittiska Nordamerika omfattande stat på federativ bas, allra helst som tanken på en förening med Havsprovinserna, vilka sedan omkring 1850 styrdes enligt det parlamentariska systemet, vid samma tid fick aktualitet. På detta sätt uppstod den kanadensiska federationen, som ur en synpunkt främst innebar en uppdelning av De förenade provinserna, ur en annan en organiserad samverkan mellan flertalet av de engelska kolonierna i Nordamerika.

Federationsrörelsen kan sägas börja år 1858. En av det egentliga Kanadas ledande statsmän, Galt, aktualiserade frågan genom ett förslag till resolution, som dock på grund av en regeringskris aldrig blev föremål för omröstning. Den engelska kronans representant höll i De förenade provinsernas lagstiftande råd ett tal, vari han förordade överläggningar om en allmän kanadensisk federation. Representanter för federationsrörelsen både i De förenade provinserna och i Havsprovinserna framlade frågan inför kolonialministeriet i London; den engelska regeringen ställde sig välvilligt intresserad men förklarade, att det ankomme på kolonierna själva att överenskomma om metoderna för upprättandet av en federativ organisation. Under de närmast följande åren gjordes dock ringa framsteg; stark opposition mot federationstanken yppade sig vid debatter både i det egentliga Kanada och i Havsprovinserna. År 1864 inträdde en vändning. Nova Scotia, New Brunswick och Prince Edward Island beslöto att sända delegater till ett särskilt konvent för att överlägga om en federation mellan dessa tre kolonier. Något senare lyckades en grupp i De förenade provinsernas representanthus, som var särskilt intresserad av federationsfrågan, att vid bildandet av en ny ministär framtvinga frågans upptagande på regeringsprogrammet genom att göra sin anslutning till regeringen beroende härav. De förenade provinsernas regering anhöll därefter att få delta i det av Havsprovinserna beslutade konventet. Denna begäran bifölls, även New Foundland sände representanter, och i

oktober 1864 sammanträdde ett kanadensiskt författningskonvent i Quebec. I författningskonventet hade varje koloni en röst, dock att en röst tillkom vardera av De förenade provinserna; det totala antalet konventrepresentanter var trettio. Efter hemliga förhandlingar, rörande vilka mera utförliga uppgifter aldrig publicerats, antogs en rad resolutioner, som kommo att bilda grundvalen för den nya författningen. Efter ett dröjsmål på grund av motstånd i Havsprovinserna samlades två år senare representanter för De förenade provinserna, Nova Scotia och New Brunswick i London och utarbetade en definitiv författningstext. Denna upptogs utan ändringar av betydelse i det förslag till »Act of Parliament for the Confederation of the Colonies of British North America as the Dominion of Canada», som den brittiska regeringen i februari 1867 framlade för parlamentet. Förslaget antogs utan meningsskiljaktigheter och trädde den 1 juli 1867 i kraft. I lagen förutsattes, att Prince Edward Island och New Foundland samt British Columbia, som föregående år blivit en självstyrande koloni, senare skulle kunna ingå i federationen. British Columbia inträdde år 1871, Prince Edward Island år 1873; New Foundland står fortfarande utanför. Genom särskilda lagar ha nya provinser införlivats med unionen: Manitoba (1870), Saskatchewan och Alberta (1905).

De statsmän, som främst arbetade för federationstanken, tillhörde skilda partier, kolonier och nationaliteter. I De förenade provinserna hörde briter som Brown, Galt och MacDonald likaväl som fransk-kanadensare som Cartier till de ledande. Beträffande de motiv, som härvid voro bestämmande, finnes ingen samlad och auktoritativ redogörelse. En mängd uttalanden i skrivelser, legislatur- och konventanföranden samt andra politiska tal giva emellertid en säker vägledning.

Federationen skulle — det är den grundläggande synpunkt, som ständigt återkommer — för alla kolonierna vara av värde ur ekonomisk och försvarspolitisk synpunkt. »Om vi önska bilda . . . en stor nation», yttrade MacDonald, sedermera federationens förste premiärminister, i ett tal i De förenade provinsernas representanthus,

»som inger respekt i världen, som kan göra sig gällande mot alla motståndare . . . ; om vi önska ha ett enda statsskick och vilja upprätta en tullunion med oinskränkt frihandel de fem provinsernas folk emellan . . . om vi vilja vara i stånd att ömsesidigt försvara varandra mot varje angrepp — allt detta kan vinnas endast genom en förening av något slag mellan de spridda och svaga områden som utgöra de brittiska provinserna i Nordamerika.» Före unionens bildande funnos tullgränser mellan alla kolonierna, och särskilt De förenade provinserna hade antagit ett utpräglat protektionistiskt system. Mynt-, mått- och viktsystem voro olika, posttrafiken var icke centralt ordnad. Att på dessa punkter en enhetlig organisation skulle innebära fördelar var uppenbart. Särskilt betonade man, att ur ekonomisk synpunkt De förenade provinserna skulle vinna genom fritt tillträde till havet och att å andra sidan Havsprovinserna skulle få avsättning för sina produkter i inlandet. För att stärka handelsförbindelserna skulle efter unionens upprättande en interkolonial järnväg byggas mellan Halifax i Nova Scotia och St. Lawrence-floden. En bestämmelse härom, enligt vilken järnvägsbyggandet skulle påbörjas inom sex månader, intogs i förbunds-författningen, där det också uttryckligen fastslogs, att järnvägen vore nödvändig för konsolideringen av unionen och att beslutet om densamma varit en förutsättning för Nova Scotias och New Brunswicks anslutning till federationen. Unionen skulle vidare möjliggöra ett effektivt försvar. »Då vi få en federativ styrelse, kommer en av de viktigaste angelägenheterna att bli ordnandet av landets försvar», yttrade Cartier i ett tal år 1864. »Tänk på varje provins i tur och ordning . . . Kunna de försvara sig eller hjälpa Storbritannien att försvara dem så länge de äro skilda och söndrade. Nej. Men om de förenas? Deras milis kommer att bestå av minst 200.000 man, och om vi därtill lägga de 60.000 matrosar, som de båda kanadensiska provinserna och Havsprovinserna förfoga över, samt Storbritanniens flotta, frågar man sig vilken nation som skulle vara nogdäraktig att angripa oss.»

Den försvarspolitiska synpunkten gällde vid denna tid så gott

som uteslutande Förenta staterna. Över huvud spelade förhållandet till Förenta staterna en utomordentligt betydelsefull och tillika ganska komplicerad roll vid unionens bildande. År 1854 hade ett handelsavtal slutits, enligt vilket Förenta staterna och de kanadensiska kolonierna tillförsäkrades ömsesidiga fördelar. Vid denna tid voro Förenta staternas tullsatser jämförelsevis låga. På många håll befarade man, att handelsavtalet och det livligare varuutbyte, som härmed följde, småningom skulle leda till Kanadas införlivande med den amerikanska unionen. Under det följande årtiondet förändrades emellertid i skilda hänseenden förhållandet mellan Förenta staterna och dess norra granne. Redan före inbördeskrigets utbrott höjdes de amerikanska tullsatserna av den republikanska majoritet, som förelåg i kongressen efter sydstaternas utträde; detta orsakade missnöje i Kanada, och man gjorde gällande, att Förenta staterna på vissa punkter brutit mot handelsfördragets bestämmelser. Efter krigets utbrott uppstod inom kort — delvis under inflytande från England — en mot nordstaterna ovänlig stämning i Kanada, och denna underblåstes genom antydningar i den amerikanska pressen om en framtida annexion av de brittiska besittningarna. Under krigets fortgång införde Förenta staterna en del restriktiva bestämmelser i fråga om handel och samfärdsel, som ökade den kanadensiska irritationen, och efter krigets slut uppsade unionen handelsfördraget, som gällde för tio år med prolongation på ett år i sänder. Det var även tal om att uppsäga det avtal från år 1817, enligt vilket krigsfartyg icke skulle få finnas på de stora gränssjöarna mellan Förenta staterna och Brittiska Nordamerika.

Dessa händelser återspeglas i debatten kring federationsfrågan på ett sätt, som här icke närmare kan belysas. Det väsentliga är, att försämringen av förhållandet till Förenta staterna främjade federationsplanerna. Den allmänna misstämningen mot den stora unionen stärkte samhörighetskänslan mellan kolonierna inbördes och mellan dem och Storbritannien. Oron inför den ökade makt och den ökade expansionslust, som följde med Förenta staternas för-

nyade enande, aktualiserade försvarsfrågan och därmed tanken på ett militärt samarbete kolonierna emellan. Försämringen av handelsförbindelserna söderut skärpte kravet på en kanadensisk tullunion och ökad interkolonial handel och samfärdsl. Federationen kom att betraktas som ett medel att undgå en föreniing med Förenta staterna. »Frågan kan i själva verket begränsas till detta — antingen måste vi ha en federation av det brittiska Nordamerika eller också uppsugas vi av den amerikanska unionen», yttrade Cartier inför De förenade provinsernas representanthus 1865. Man betonade, att nordstaternas seger skulle leda till väldiga tullhöjningar och att en tullunion med Förenta staterna därför måste innebära nära nog en handelspolitisk isolering från England och Europa. Det hävdades också, att endast genom en kanadensisk union möjligheter skulle skapas till expansion västerut; i annat fall kunde det befaras, att amerikanska invandrare i massor skulle inflytta i de obebyggda områdena mellan De förenade provinserna och British Columbia och att amerikanska anspråk sedermera här skulle göras gällande.

I federationsdebatten framträdde emellertid även andra, mera ideellt-nationellt präglade tankegångar. Det gällde, yttrade Cartier, att skapa »en ny nation»; inför den nya nationalkänslan skulle skillnaderna i nationalitet, språk och religion förlora i betydelse och icke längre kunna orsaka söndring och konflikter. Enligt en annan ledande politiker skulle med federationen komma en dag, »då vi icke längre kallas medborgare i Övre och Nedre Kanada, Nova Scotia och New Brunswick utan äro medlemmar av en nation betecknad som De sex förenade provinserna». Både från engelskt och franskt håll talade man om det märkliga i att de två folkgrupper, som ett århundrade tidigare kämpat om herraväldet i Kanada och som sedan bevarat sina språk och sina traditioner och i många lägen stått mot varandra som fiender, nu i samförstånd kunde utarbeta en gemensam författning. »Ett hundra år ha gått sedan Quebecs erövring, men här sitta nu segrarens och den besegrades avkomlingar, alla betygande varm hängivenhet för den engelska

kronan, alla allvarligt övervägande huru vi bäst skola utbreda de engelska institutionernas välsignelser, huru ett stort folk skall kunna grundas i denna världsdel i nära och hjärtlig förbindelse med Storbritannien» (Brown). »Vi tillhöra skilda nationaliteter, icke för att tvista utan för att samarbeta till det allmänna bästa . . . Liksom i en stor familj skall deras samliv frambringa en eggande vilja till tävlan. Nationaliteternas olikhet kommer i själva verket . . . att bidraga till det allmänna välståndet» (Cartier).

Inom vissa delar av den engelsktalande befolkningen, särskilt i Havsprovinserna, befarade man, att bildandet av en federation skulle försvaga samhörigheten med England och i framtiden måhända leda till en skilsmässa från moderlandet. Denna uppfattning framfördes emellertid uteslutande av federationstankens motståndare. De ledande förespråkarna för ett förbund tävlade i starka uttryck för sin lojalitet mot Storbritannien och hävdade, att genom federationen bandet mellan de båda länderna skulle bli än fastare. Ett enat och starkt Kanada skulle i fred och krig kunna bli en tillgång för England; med splittringen och svagheten följde risker för en tvungen anslutning till den mäktiga grannen i söder. Typiskt är ett uttalande av fransk-kanadensaren Cartier: »Låt mig också undanröja en annan fördom, som har slagit rot hos vissa personer, vilka tro, att, om en federation bildas, det band som förenar oss med Storbritannien kommer att försvagas. Jag tror, att resultatet blir det rakt motsatta . . . Jag tror, att situationen är väl förstådd i Storbritannien. Var och en som känner till den allmänna opinionen vet, att den dominerande frågan är försvarsfrågan. Jag vill genast betona, att jag avskyr den skola, som bildats av Bright, Cobden och andra. Denna likgiltighet för kolonierna finnes blott hos ett litet antal politiker, och i alla händelser är det vår sak att avlägsna alla orsaker till klagomål, som denna skola kan finna mot kolonialsystemet. Om vi lyckas organisera vår milis på ett sådant sätt, att Storbritannien övertygas om att vi kunna hjälpa till i händelse av svårigheter, kommer denna skola, tro mig, inte att hålla sig länge . . .»

Flera av de politiker, särskilt från Övre Kanada, som togo del i

författningens utarbetande, eftersträfvade i princip en enhetsstat, icke en federativ statsbildning. I första rummet fransk-kanadensarna, men även vissa andra grupper, reste emellertid bestämt motstånd mot denna tanke. I Nedre Kanada ansåg man, att endast en betydande provinsiell självstyrelse kunde utgöra en garanti mot förtryck av den fransktalande minoriteten, och inom de små kolonierna var man helt naturligt obenägen att helt offra sin autonomi. Under dessa förhållanden övergingo även anhängarna av en enhetsstat under författningsarbetets gång till den federativa linjen. De insågo, såsom deras främste man, MacDonald, framhöll i De förenade provinsernas representanthus 1865, att de antingen måste helt övergiva tanken på en union eller också godtaga den federativa principen. Någon egentlig strid på denna punkt uppstod därför icke.

Sådan den nya författningen i praktiskt taget definitivt skick förelåg år 1864, väckte den icke obetydlig opposition. Kritiken synes förnämligast ha gällt federationstanken över huvud, men i de skilda kolonierna angrep man också särskilda bestämmelser och grundsatser i författningen; i synnerhet tvistade man om senatens sammansättning och regleringen av det finansiella förhållandet mellan union och provinser. I De förenade provinserna godkändes författningsförslaget av representanthuset med 91 röster mot 33. Nej-rösterna kommo till större delen från fransk-kanadensare, men även bland dem var majoriteten för förslaget. I Nova Scotia och New Brunswick torde, att döma av de ofullständiga uppgifter som äro tillgängliga, en lika stor eller än större majoritet för federation ha förelegat vid de slutliga omröstningarna; något godkännande av själva författningsförslaget ägde här icke rum. På vissa håll beklagade man, att valmännen icke fingo taga ställning till federationsfrågan vid folkomröstning; å andra sidan anfördes, att folkets ställningstagande vid valen liksom också frånvaron av alla folkliga manifestationer mot författningsförslaget visade, att detta godtogs av ett överväldigande flertal.

Den federativa författningen.

Förenta staternas författning — det enda federativa statsskick, om vilket man synes ha ägt närmare kännedom — framstod som utgångspunkten för de kanadensiska grundlagstiftarnas arbete. »Jag tror», yttrade MacDonald i sitt nyss citerade tal, »att det (amerikanska statsskicket) är ett av de mest betydande verk, som den mänskliga intelligensen någonsin frambragt; det är en av de mest fulländade organisationer, som någonsin styrt ett fritt folk.» Men samtidigt fastslog han, att de kanadensiska statsmännen måste lära av de brister, som enligt historiens vittnesbörd vidlåde det amerikanska systemet. Samma synpunkter framfördes av andra ledande politiker. Förenta staterna vore i vissa hänseenden ett efterföljansvärt, i andra ett varnande exempel. Vad man hade att lära var främst principerna för uppbyggandet av en federativ organisation; vid tillämpningen av denna lärdom borde likväl beaktas, att den amerikanska unionens alltför lösliga karaktär möjliggjort ständiga tolkningstvister och slutligen lett till inbördeskrig. Vad man hade att undvika var den labilitet och brist på auktoritet i fråga om den styrande makten, som ansågs känneteckna det amerikanska systemet, och även den maktindelning inom den unionella organisationen, som där var fastslagen. På dessa punkter var England mönsterlandet. Styrelsens stabilitet och auktoritet skulle förkroppsligas av den av val oberoende monarken, dess samarbete med representationen skulle säkerställas genom det parlamentariska systemet. Parlamentarismen stadfästes visserligen icke i författningen, men den betraktades av alla som en självklar princip, betingad av engelska likaväl som av koloniala traditioner. Medvetet sökte man sålunda utforma en kombination av engelskt och amerikanskt, och resultatet blev en författningstyp av förut okänd beskaffenhet, en på en gång parlamentarisk och federativ monarki.

I fråga om regleringen av förhållandet mellan union och delstater eller provinser innehåller författningen egenartade och komplicerade bestämmelser. Den utgår icke, såsom Förenta staternas

författning, från att vissa befogenheter uttryckligen tilläggas unionen och att de befogenheter, varom intet särskilt stadgas, stanna hos delstaterna. I stället fastslår författningen, att unionen har kompetens på vissa områden, delstaterna på andra; här till komma rättsområden, som uppdelas mellan union och provinser, och vissa grupper av ärenden, beträffande vilka i princip såväl union som provins äro behöriga. I den mån en residuär kompetens kan anses föreligga, tillhör den unionen.

Unionen kan, heter det i början av avsnittet om »lagstiftningsmaktens fördelning» (sektion 91), »stifta lagar för fred, ordning och god styrelse i Kanada (for the peace, order, and good government of Canada) i fråga om alla ärenden, som icke falla inom de områden, vilka genom denna lag föras under provinsrepresentationernas exklusiva behörighet; och för att uppnå större klarhet, men icke för att inskränka den allmänna innebörden av det förut sagda, förklaras härmed att... Kanadas parlament har exklusiv lagstiftningsmakt i alla frågor, som falla inom här nedan uppräknade områden, nämligen...» Till en början tillerkännes unionsparlamentet alltså för i traditionell form angivna allmänna ändamål lagstiftningsmakt i frågor, som icke enligt särskilda föreskrifter tillhöra provinserna. Därefter fastslås — under förklaring att någon ändring i den förut utsagda grundsatsen därmed ej åsyftas — att unionsparlamentet ensamt har lagstiftningsmakt på vissa områden. De viktigaste av de uppräknade områdena äro: regleringen av »trade and commerce» (alltså icke blott utrikeshandel och mellanstatlig handel), försvaret, posttrafik och skeppsfart, fiske, mynt, mått och vikt, bankväsen, växel-, check- och konkursrätt, immateriell äganderätt, naturalisation, äktenskaps- och skilsmässorätt, straffrätt och straffprocessrätt (utom upprättande av straffdomstolar), fångvård, beskattning och upptagande av lån för unionella ändamål, frågor, som uttryckligen äro undantagna vid uppräknandet av provinsernas befogenheter. Efter denna uppräkning av unionella angelägenheter kommer ett stadgande, som ytterligare fastslår, att ärenden inom de angivna områdena icke kunna anses

falla inom den grupp av »frågor av lokal eller privat natur», som i det följande upptagas såsom hörande under provinserna.

I nästa författningsparagraf (sektion 92) stadgas, att provinserna ha exklusiv befogenhet att lagstifta inom vissa ämnesområden; någon generell beskrivning av provinsernas kompetens gives ej, och det förutsättes naturligtvis icke, att densamma skall sträcka sig utöver de angivna områdena (med undantag för vissa specialfrågor, som författningen särskilt behandlar). Bland de grupper av frågor, som sålunda exklusivt tillhöra provinserna, märkas följande: ändringar i provinsförfattningen (utom i fråga om viceguvernörsämbe-
tet), direkt beskattning och upptagande av lån för provinsiella ändamål, provinsiell administration och kommunalstyrelse, korrek-tionsanstalter, sjukvård, lokala arbeten och företag (utom skepps-fart, kanaler, järnvägar och sådan verksamhet, som sträcker sig utöver provinsens gränser eller, ehuru bedriven blott inom provin-sen, av unionsparlamentet förklarats vara av allmän betydelse), föreskrifter om affärsverksamhet, särskilt handel med spritvaror, då syftet är att skaffa provinsen eller kommunen inkomster, formen för giftermål inom provinsen samt privata rättigheter inom provin-sen (property and civil rights in the province), civilprocessrätt och domstolsorganisation med vissa senare angivna undantag, straffbe-stämmelser för överträdelse av provinsiella föreskrifter, »i allmän-het alla frågor av blott lokal eller privat natur inom provinsen».

Efter dessa huvudstadganden följa en rad bestämmelser, som be-handla unionens och provinsernas förhållande på andra än förut angivna områden eller på särskilda punkter begränsa räckvidden av förut givna regler. Frågan om uppfostran, som på grund av motsättningen mellan protestanter och katoliker intog en särställ-ning, regleras utförligt i en särskild paragraf. I princip äro pro-vinserna här exklusivt behöriga. Dock stadgas en del inskränk-ningar i kommunernas rätt, vilka i stort sett gå ut på att före-komma minoritetsförtryck. Bland annat bestämmes, att om sär-skilda skolor för skilda religionssamfund finnas eller upprättas, kan klagomål ställas till unionens generalguvernör, då det är fråga

om en protestantisk eller katolsk minoritets rätt; generalguvernören kan då påfordra rättelse. Vidare kan unionsparlamentet, om provinserna icke antaga nödiga bestämmelser för tillämpningen av författningens föreskrifter, träda i provinsernas ställe och besluta vederbörliga lagar. — Beträffande provinserna Ontario (förut Övre eller Västra Kanada), Nova Scotia och New Brunswick (icke Quebec, d. v. s. Nedre eller Östra Kanada) kan unionsparlamentet — trots stadgandet om provinsernas rätt på denna punkt — meddela enhetliga bestämmelser om egendomsrätt och privata rättigheter samt processförfarandet; dock träder icke en av unionen sålunda beslutad lag i kraft, förrän den antagits även av vederbörande provinslegislatur. — I fråga om jordbruk och immigration äro provinserna behöriga att lagstifta. Dock kan även unionen »tid efter annan» besluta lagar på dessa områden, antingen gällande för viss eller vissa eller för alla provinser. Om unionen lagstiftar i dessa frågor, förlora alla mot de unionella lagarna stridande provinslagar sin giltighet. — Domstolsorganisationen regleras, såsom redan nämnts, i huvudsak av provinserna. Likväl skola, med några undantag, domare utnämnas av unionens regering, och domarnas löner fastställas av unionsparlamentet. Vidare har unionen rätt att inrätta en högsta domstol för Kanada. Slutligen meddelas utförliga föreskrifter om det finansiella förhållandet mellan union och delstater. Bland annat stadgas, att unionen övertager alla de skulder, som provinserna före unionens upprättande ådragit sig; i viss bestämd omfattning äro provinserna i stället betalningsskyldiga till unionen. Unionen åtager sig därjämte att lämna bestämda årliga summor till provinserna som bidrag till kostnaderna för den provinsiella styrelsen.

Någon rättighetsförklaring finnes icke, men en del bestämmelser i författningen begränsa både unionens och staternas handlingsfrihet. Handeln mellan provinserna skall vara fri. Egendom, som tillhör unionen eller provinserna, får icke beskattas. I unionen och i provinsen Quebec äro engelskan och franskan i huvudsak likställda officiella språk; så t. ex. kunna båda språken användas i

parlamentsdebatter, och alla lagar skola publiceras på såväl engelska som franska.

I det hela torde den kanadensiska författningen innehålla mera ingående bestämmelser om kompetensfördelningen mellan förbund och delstater än någon annan federativ konstitution. Man eftersträfvade en såvitt möjligt fullständig reglering för att undgå de kompetenstvister, som spelat en så stor roll i den amerikanska unionens statsliv. Det uttalades också under debatterna före författningens antagande, att tolkningssvårigheter, som måste avgöras genom ett judiciellt förfarande, icke borde kunna uppkomma. Dessa förhoppningar infriades likväl icke. Det blev snart tydligt, att de regler, som fastställde unionens och delstaternas behörighetsområden, voro långt ifrån uttömmande och att ett antal bestämmelser i författningen kunde tolkas på skilda sätt. Det klarlades exempelvis icke, om unionen eller delstaterna skulle kunna besluta lagstiftning rörande tillverkning och försäljning av rusdrycker i nykterhetens intresse; provinsernas rätt enligt författningen gällde blott bestämmelser, som äsyftade att tillföra provinser eller kommuner inkomster. Socialpolitisk lagstiftning och lagstiftning om kontroll och planering av näringslivet berördes över huvud icke i författningen; efter några årtionden fingo dessa frågor en aktualitet, som de vid unionens tillkomst helt saknade. Med hänsyn till de allmänna bestämmelser, som i författningen gävos om unionens rättigheter, kunde det ligga nära till hands att antaga, att problem av denna art skulle lösas till unionsmaktens fördel. Emellertid kunde även de allmänna kompetensreglerna givas skilda meningar. Vad avsågs med den rätt att lagstifta »for the peace, order, and good government of Canada», som tillkom unionen, och med den beslutanderätt i frågor rörande »property and civil rights in the province», som tillhörde provinserna? Till den praxis, som utbildats i dessa frågor, skola vi återkomma.

Den lagstiftande makten i unionen tillhör parlamentet, som enligt engelsk terminologi säges omfatta monarken, senaten och underhuset. Medlemmarna i senaten utses för livstid av generalguver-

nören i monarkens namn; på denna punkt anknöt man till de bestämmelser om tillsättande av ledamöter i den övre kammaren, som redan tillämpats i vissa av de i unionen ingående kolonierna. Förslag om folkval av senatorer framställdes på författningskonventet i Quebec men vann ringa understöd. I viss mån var likväl senaten, efter Förenta staternas mönster, avsedd att utgöra en speciell representation för provinserna och därmed ett värn för deras rättigheter. Provinserna uppdelades i tre grupper, för var och en av vilka tjugofyra senatorer skulle utnämnas bland provinsens medborgare. Två av dessa »grupper» bestodo emellertid av blott en provins vardera, Quebec och Ontario. Havsprovinserna bildade en särskild grupp, inom vilken ursprungligen tolv senatorer kommo på vardera av provinserna Nova Scotia och New Brunswick; då Prince Edward Island inträdde i unionen fick denna provins fyra av dessa senatsplatser. Åt Manitoba och åt British Columbia gävos vid deras anslutning nya senatsplatser. Sedermera har antalet senatorer ökat; sedan 1917 består senaten av nittiosex medlemmar, uppdelade på fyra grupper av kolonier. Av nedanstående sammanställning framgår, att de minsta provinserna i regel ägt och äga ett jämförelsevis stort antal senatsplatser och att sålunda principen om senaten som en provinsernas representation i viss omfattning är tillgodosedd.

Senatsplatser och folkmängd 1873 och 1931.

Provinser	1873		1931	
	Senatsplatser	Folkmängd (1871)	Senatsplatser	Folkmängd
Quebec.....	24	1.192.000	24	2.874.000
Ontario	24	1.621.000	24	3.432.000
Nova Scotia	10	388.000	10	513.000
New Brunswick.....	10	286.000	10	408.000
British Columbia	3	36.000	6	694.000
Prince Edward Island	4	94.000	4	88.000
Manitoba	2	25.000	6	700.000
Saskatchewan	—	—	6	922.000
Alberta.....	—	—	6	732.000

Platserna i underhuset skola däremot fördelas på provinserna i proportion till folkmängden. Som utgångspunkt för beräkning av antalet platser tog man provinsen Quebec, som fick 65 mandat, d. v. s. lika många som området ägt i De förenade provinsernas representanthus. Hela antalet representanter blev på detta sätt enligt författningens ursprungliga lydelse 182. Sedan 1935 består underhuset av 245 medlemmar. Legislaturperioden är fem år, dock med obegränsad upplösningsrätt för generalguvernören. Beträffande valen giver författningen en del bestämmelser; i övrigt kunna lagar härom stiftas av unionen; i den mån så icke sker, ha provinserna beslutanderätt. I praktiken har unionen efter hand lagstiftat i de väsentliga punkterna. Allmän rösträtt har införts för män och kvinnor; majoritetsvals-system i enmansvalkretsar har genomgående varit rådande.

Den verkställande makten tillhör den engelske monarken och utövas genom hans representant, generalguvernören. Enligt författningen har generalguvernören vid sin sida ett råd (Privy Council for Canada) men detta fyller, liksom motsvarande institution i England, väsentligen rent formella funktioner. Kabinetttet, ministerrådet, omnämnes icke i författningen; det förutsattes emellertid, att ett kabinett skulle bildas (formellt som ett utskott för Privy Council) och att ett parlamentariskt system skulle tillämpas. I realiteten utses enligt redan under 1800-talet grundlagd praxis generalguvernören i samförstånd med det kanadensiska kabinetttet. Detta utövar numera utan inskränkning de befogenheter, som enligt författningen tillkomma kronan. Kanada har härutinnan blivit mönster för styrelsesättet i alla dominions.

Förhållandet mellan de unionella statsorganen följer i stort sett det engelska mönstret. Regeringen är parlamentariskt beroende endast av underhuset. Ministrarna måste tillhöra representationen. Anslags- och skatteförslag kunna väckas blott i underhuset, och beslut i dylika frågor få fattas blott efter rekommendation av regeringen. De båda kamrarna äro — med de nu angivna undantagen — i princip likställda; lagstiftning kan alltså ske blott genom sam-

manstämmande beslut. Författningen stadgar med tanke på möjligheten av en varaktig motsättning mellan kamrarna, att regeringen äger rätt att utnämna tre eller sex (numera fyra eller åtta) extra senatorer, varvid lika många senatorer skola tagas från varje provinsgrupp, men denna utväg att lösa en konflikt mellan kamrarna har aldrig anlitats. Enligt författningen kan generalguvernören »reservera» ett av kamrarna antaget lagförslag, d. v. s. underställa det den engelska regeringens godkännande, och denna regering kan vägra sanktion; denna befogenhet föll likväl ur bruk redan i slutet av 1800-talet och förklarades uttryckligen icke böra användas år 1931.

I provinserna intager en av unionsregeringen utnämnd viceguvernör i huvudsak samma ställning som generalguvernören i förbundet. Parlamentariskt system råder, och väsentligen äro de bestämmelser, som gälla om de unionella statsorganens inbördes förhållande, tillämpliga även i fråga om provinserna. Beträffande de provinsiella legislaturernas organisation giver förbunds författningen vissa bestämmelser, medan andra frågor tillhöra provinsernas kompetens. Tidigare var tvåkammerssystem i provinserna regel, varvid den ena kammaren utsågs av viceguvernören, medan den andra valdes av folket. Numera råder enkammerssystem överallt utom i Quebec.

Beträffande sättet för avgörande av kompetenstvister mellan union och provinser giver författningen icke några direkta och generella bestämmelser. Ett stadgande av betydelse i detta sammanhang föreskriver, att viceguvernören, respektive generalguvernören, har samma befogenheter i fråga om provinslagar som generalguvernören, respektive monarken, i fråga om unionslagar. Detta innebär, att viceguvernören till generalguvernören kan hänskjuta provinslagar för godkännande. I motsats till bestämmelsen om generalguvernörens hänskjutande av unionslagar till monarken har detta stadgande icke blivit en död bokstav. Rörande dess innebörd ha, såsom i det följande skall visas, skilda meningar gjorts gällande, men stadgandet har i varje fall kunnat användas som stöd för be-

slut av unionsregeringen om att annullera provinslagar, vilka ansetts falla utanför den provinsiella kompetensen. Vidare har det ansetts stå utom tvivel, att domstolarna kunna vägra tillämpning av, d. v. s. i realiteten annullera, både provinslagar av nyss nämnd beskaffenhet och unionslagar, vilka inkräkta på provinsernas kompetensområde. En judiciell prövningsrätt av samma omfattning som i Förenta staterna har sålunda erkänts. Högsta domstol är i dylika fall, liksom i flertalet andra rättstvister, den som domstol konstituerade engelska Privy Council (the Judicial Committee of the Privy Council). Den överdomstol, som unionsparlamentet upprättat i Kanada (the Supreme Court of Canada), har alltså icke i dylika frågor definitivt avgöranderätt. Däremot är det i Kanada, i motsats till i Förenta staterna, möjligt för unionsregeringen att av Kanadas högsta domstol begära yttranden (advisory opinions) i fråga om lagars grundlagsenlighet.

Särskilda regler om författningsändring finnas icke. Kanadas författning är i princip blott en vanlig engelsk lag, vilken, liksom andra dylika lagar, kan ändras av det engelska parlamentet. Åtskilliga ändringar ha också genomförts på denna väg. Initiativet har härvid utgått från det kanadensiska parlamentet, och de engelska myndigheterna ha utan meningsbrytningar uppfyllt Kanadas önskningar. Sedan Kanada i övrigt blivit en självständig stat, har likväl detta system för grundlagsändring kommit att te sig som en anomali. Om nya staters inträde i unionen giver däremot författningen föreskrifter; dessa gälla visserligen formellt endast vissa angivna kolonier men ha ansetts generellt tillämpliga. Inträde beviljas av kronan efter framställning från unionens båda hus.

Union och provinser i praxis.

På avgörande punkter har den kanadensiska unionen infriat de förhoppningar, som hystes av 1860-talets grundlagstiftare. En enhetskänsla, som tidigare icke förelåg, har skapats genom det organiserade samarbetet; man talar numera inom alla läger utan

tvekan om en kanadensisk nation. Förbundet har icke försvagat den reella samhörigheten med det brittiska imperiet, därom vittna Kanadas insatser i boerkriget och de båda världskrigen. En tendens till generell motsättning mellan centrala och delstatliga myndigheter har visserligen här, liksom i andra federationer, framträtt, och tvister mellan union och provinser ha ofta förekommit, men de ha aldrig ägt den skärpa, att unionens existens synts hotad. Endast vid ett tillfälle har legislaturen i en provins (Nova Scotia 1886) vunnits för tanken på utträde ur unionen; inom kort segrade emellertid unionsvännerna över secessionisterna, och något försök till utbrytning gjordes icke. De två stora partier, konservativa och liberaler, som nästan genomgående behärskat kanadensisk politik, ha varit verksamma inom alla provinser och ha icke — utom i enskilda fall — företrätt skilda meningar rörande förhållandet mellan union och delstater. De ha i själva verket båda genom sin inriktning på allmänt nationella frågor bidragit att stärka enhetskänslan. Liksom i Förenta staterna ha hyllningar till unionens skapare och uttryck av vördnad för författningsverket kommit att ingå i en av alla godtagan nationell ideologi.

Under debatterna om 1864 års författningsförslag yttrade en kritiker, att senaten säkerligen skulle visa sig värdelös såsom värn för provinsernas självstyrelse, men att möjligen de provinsiella synpunkterna skulle bli företrädade i ministären. Denna förutsägelse har slagit in. Senatsplatserna ha tillsatts efter partisynpunkt, d. v. s. varje regering har till senatorer nästan undantagslöst utnämnt endast förtjänta politiker inom regeringspartiet. Följden har blivit, att senaten under kortare perioder kommit i motsättning till underhuset. Sedan de konservativa haft regeringsmakten 1878—1896 var senaten konservativ och opponerade mot flera av den 1896 tillträdande liberala ministären Laurier's förslag; då Laurier efter femton år som regeringschef efterträddes av den konservative Borden, uppstod en liknande situation. Men provinsernas krav ha icke på något markerat sätt företrätt av senaten. Som ett resultat av den federativa organisationen torde man däremot kunna be-

trakta den praxis, enligt vilken ministären — som bestått av 15—20 medlemmar — bör innesluta företrädare för alla provinser; särskild hänsyn tages till fransk-kanadensarna i Quebec, som i regel ha minst tre representanter i varje regering. Anmärkningsvärt är också, att under lång tid underhuset omväxlande valt engelsk- och franskspråkiga talmän och att vice talmannen i regel tages från ett annat språkområde än talmannen.

Unionens och staternas inbördes kompetens har icke på viktigare punkter berörts av någon författningsändring. Frågan har så gott som uteslutande reglerats genom praxis. Denna, som huvudsakligen fastställts genom domstolsutslag, har under olika skeden uppvisat betydande skiljaktigheter. I stort sett har utvecklingen icke, i varje fall icke med samma styrka som i de flesta andra federationer, gått mot centralism. Det har till och med gjorts gällande, att åtminstone under senare år unionens makt varit mera begränsad än grundlagstiftarna avsågo.

Unionsregeringens befogenhet att annullera provinslagar, som av viceguvernören i vederbörande provins hänskjutits till generalguvernören, hade under tidigare skeden stor betydelse. I början av 1920-talet uppgives, att omkring sjuttio provinslagar på detta sätt ogiltigförklarats; sedermera har unionsregeringen endast i några isolerade fall gjort bruk av sin befogenhet. Beträffande den-
nas omfattning ha starka meningsbrytningar förelegat. Det har hävdats, att endast inkonstitutionella eller eljest provinsens kompetens överskridande lagar få underkännas i denna ordning. Å andra sidan har påpekats, att frågan om en provinslags konstitutionella korrekthet skall prövas på judiciell väg och att därför unionsregeringens veto måste grundas på andra skäl. Man har ansett, att annulleringsrätten avsågs vara en ersättning för vissa bestämmelser i den amerikanska författningen, såsom förbuden mot konfiskation av egendom och mot retroaktiva lagar; vissa uttalanden av grundlagstiftarna kunna åberopas för denna mening. Slutligen har också gjorts gällande, att rätten kunde begagnas mot kvalificerat olämpliga eller orättfärdiga lagar över huvud; enligt denna upp-

fattning skulle unionen kunna utöva en nära nog obegränsad kontroll över provinsernas lagstiftning. Tidigare förekommo talrika ogiltighetsförklaringar på nu senast berörda grunder, men efter hand har unionsregeringen tolkat sin rätt mera restriktivt, och hela stadgandet har därför minskat i betydelse. Även under de senaste åren ha dock unionella annulleringar av provinslagar förekommit.

Främst har förhållandet mellan union och delstater preciserats genom judiciella utslag. I det följande skall innehållet i några av Privy Council's viktigaste domslut i frågan i största korthet refereras med ledning av kanadensiska och engelska redogörelser. Det bör understrykas, att Privy Council i sina utslag — i motsats till Australiens högsta domstol under ett äldre skede — icke utgått från amerikanska tolkningsprinciper och över huvud icke använt den konstruktiva metod, som kännetecknat amerikansk domstolspraxis.

År 1881 behandlade Privy Council en av provinsrepresentationen i Ontario antagen lag med vissa bestämmelser om villkoren för brandförsäkring. Frågan var, om denna lag inkräktade på unionens kompetensområde. Domstolen förklarade lagen giltig, emedan den kunde anses falla inom provinsernas befogenhet att bestämma »om äganderätt och privata rättigheter i provinsen». I utslaget berördes också frågan, om unionen kunde lagstifta rörande samma sak jämligt sin rätt att reglera handeln. Domstolen anförde, att denna rätt gällde interprovinsiell handel och handel av betydelse för hela förbundet men icke en begränsad affärsverksamhet inom en viss provins. Härigenom fastslogs, att unionens kompetens i fråga om handeln icke, såsom många av grundlagstiftarna sannolikt ansågo, var generell utan låg någonstädes mellan en generell kompetens och en sådan kompetens, som följer av det amerikanska stadgandet om mellanstatlig handel.

Följande år avgav domstolen ett utslag, som syntes utgå från en jämförelsevis extensiv tolkning av unionens kompetens. Saken gällde en unionell lag, som reglerade och begränsade handeln med rusdrycker. Lagen godkändes under hänvisning både till unionens

allmänna befogenhet att lagstifta »for the peace, order, and good government of Canada» och till handelsklausulen. Provinsernas rätt i fråga om »property and civil rights in the province» förklarades icke utgöra något hinder. I utslaget anfördes bl. a.: »Få, om ens några lagar skulle kunna stiftas av unionsparlamentet för fred, ordning och god styrelse i Kanada, som icke på något indirekt sätt ha betydelse för äganderätt och privata rättigheter; och man kan icke, då man gav provinserna exklusiv befogenhet i fråga om äganderätt och privata rättigheter, ha avsett att hindra parlamentet att utöva sin allmänna rätt, så snart något sådant indirekt intrång härav skulle följa... Parlamentet reglerar frågan såsom en fråga av allmän betydelse för unionen, beträffande vilken en enhetlig lagstiftning är önskvärd, och endast parlamentet kan reglera frågan ur denna synpunkt.» Detta och andra uttalanden i domslutet tydde på att unionella lagar skulle anses konstitutionellt korrekta, så snart de tillkommit för att tillgodose ett allmänt unionellt intresse. Generalklausulen — om »fred, ordning och god styrelse i Kanada» — skulle alltså, syntes det, bli av avgörande betydelse för bedömandet av unionens kompetens.

Under de följande årtiondena avkunnade emellertid Privy Council en rad utslag, som byggde på en jämförelsevis restriktiv tolkning av den unionella kompetensen; domstolens ändrade praxis måste nu, liksom under följande tid, ses mot bakgrunden av de förändringar, som inträtt i dess sammansättning. Under tiden 1883—1896 gällde utslagen till stor del frågor om rusdryckslagstiftning. Flera provinslagar på detta område förklarades giltiga under hänvisning till bestämmelserna om provinsernas rätt beträffande »äganderätt och privata rättigheter» och »frågor av endast lokal eller privat natur», medan en unionell lag av liknande beskaffenhet annullerades. Mot det förut citerade uttalandet från år 1882 kan ställas ett uttalande i ett domslut av år 1896: »Om det väl erkännes, att Kanadas parlament har makt att stifta lagar tillämpliga i hela unionen beträffande frågor, som i varje provins väsentligen äro av lokalt eller privat intresse, under förutsättning att dessa

frågor också äro av betydelse för fred, ordning och god styrelse i unionen; finns det knappast ett ämne, inom vilket parlamentet ej kan lagstifta och på detta sätt utestänga de provinsiella legislaturerna.» Det anfördes också, att »det kanadensiska parlamentets utövning av lagstiftningsmakten i alla ärenden, som icke uppräknas i sektion 91, bör strängt begränsas till sådana frågor, som otvivelaktigt äro av kanadensiskt intresse, och bör icke inkräkta på den provinsiella lagstiftningen i de ärenden, som uppräknas i sektion 92». Genom att omväxlande använda 1882 och 1896 års synpunkter kunde domstolen uppenbarligen komma till de mest skilda resultat. I Kanada började man vid denna tid, liksom i För-
enta staterna, framhålla, att domstolens ställningstagande till stor del betingades av subjektiva, politiskt färgade synpunkter. Lagstiftningstekniken influerades starkt av domstolspraxis; det blev angeläget för unionsparlamentet att formulera lagarna så, att de syntes anknyta till bestämda unionella befogenheter och icke beröra den för provinserna stadgade behörigheten, och inom provinsernas legislaturer gjorde sig ett intresse av motsatt art gällande.

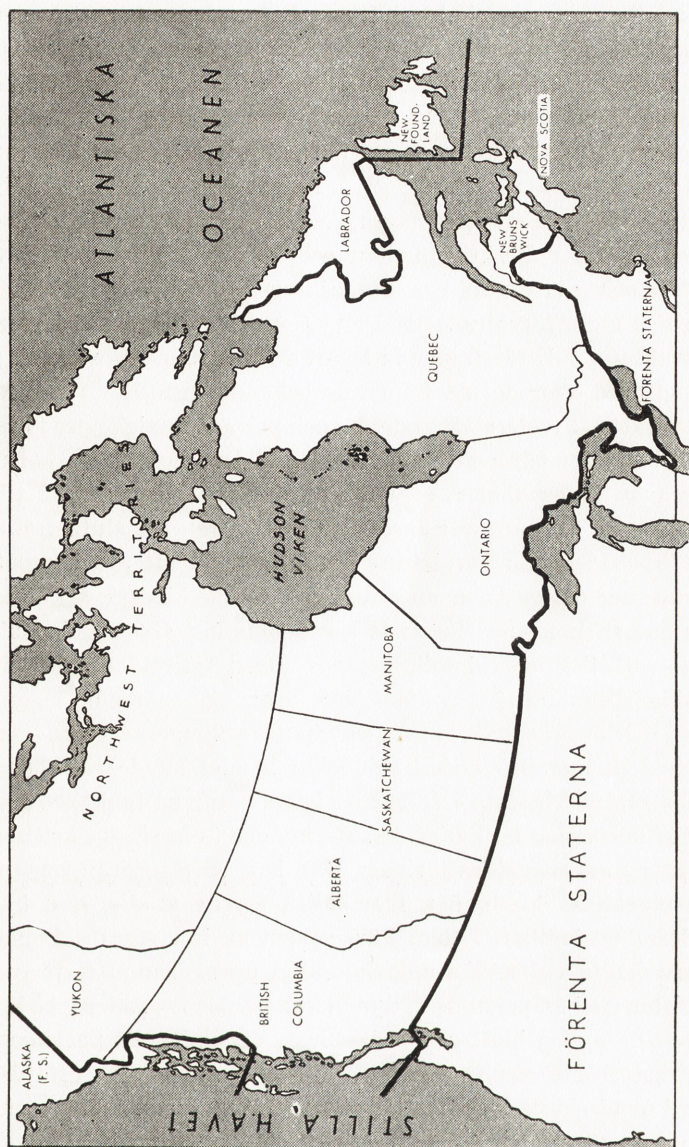
Under den tid lord Haldane tillhörde Privy Council's »judicial committee» (1911—1928) anses han ha starkt påverkat domstolens verksamhet i hithörande frågor till förmån för en restriktiv tolkning av unionens kompetens; Haldane hade tidigare i en rad mål tjänstgjort som advokat för personer och företag, som hävdade provinsernas intressen mot unionen. I flera utslag antydde eller fastslog Haldane, att unionens allmänna befogenhet att besluta lagar »for the peace, order, and good government of Canada» endast vore av betydelse i sådana fall, då en nationell fara eller eljest en alldeles extraordinär situation vore för handen. Han gjorde sålunda gällande, att 1882 års domslut, som godkänt en unionell lag om handeln med rusdrycker, endast kunde förstås på så sätt, att Privy Council ansett rusdrycksmissbruket i Kanada vid denna tid utgöra »ett hot mot Kanadas nationella liv» av ungefär samma art som en pestepidemi. Enligt denna uppfattning skulle, har det framhållits, provinserna snarare än unionen äga de befogenheter, som av

författningen icke utskiftas, alltså den residuära makten. Under världskrigstiden blev denna tolkning icke av större betydelse, ty då ansågs en krissituation, en »emergency», föreligga, på grund av vilken författningens generalklausul blev tillämplig. Efter kriget framträdde emellertid konsekvenserna av den nya doktrinen. År 1922 underkändes exempelvis två unionella lagar, enligt vilka en unionell myndighet inrättades med uppgift att tillämpa vissa regler mot kartellbildning och andra till oskäligen förtjänst syftande affärsmetoder. År 1924 ogiltigförklarades en förbunds lag, som förbjöd strejker och lock-out, innan en unionell myndighet verkställt en utredning av tvistefrågan. I detta och andra fall ansågs i lagen givna straffbestämmelser icke kunna stödja unionens kompetenskrav, trots att straffrätten ostridigt faller under unionens behörighet, ty en strafflag i egentlig mening kunde, anfördes det, icke sägas föreligga.

Åtskilliga utslag från början av 1930-talet synas däremot utgå från en mera extensiv tolkning av bestämmelserna om unionens kompetens. Särskild uppmärksamhet väckte Privy Council's domslut i två mål av 1931 och 1932, som gällde unionslagar om lufttrafik och om radioväsendet. I det förstnämnda målet var det fråga om en lag, stiftad i anslutning till en år 1919 avslutad traktat, som underskrivits av representanter för det brittiska imperiet, bland dem även en representant för Kanada, och som ratificerats av den brittiska regeringen å imperiets vägnar. I detta fall åberopade en domstol en bestämmelse i författningen (sektion 132), enligt vilken Kanadas parlament och regering skall äga den befogenhet, som kräves för att uppfylla »Kanadas förpliktelser . . . som en del av det brittiska imperiet, gentemot främmande länder, i anledning av fördrag mellan imperiet och sådana främmande länder». Det märkliga i utslaget ligger däri, att det är det första i sin art och att det synes innebära, att unionsparlamentet i frågor av denna karaktär är obundet av författningens bestämmelser i övrigt. Än mera betydelsefullt var 1932 års utslag i radiomålet. Här stödde sig unionen på en traktat, som Kanada självständigt ingått, och sektion 132 var

alltså i varje fall icke direkt tillämplig. Privy Council godkände emellertid lagen. Mot densamma kunde icke, framhölls det, den invändningen vara av betydelse, att lagen berörde frågor, som ej uppräknades i sektion 91 om unionens kompetens. »Tanken på Kanada som en stat, vilken kunde bindas av avtal med främmande makter av samma innebörd som traktater, förelåg icke år 1867. Den är resultatet av den successiva utveckling av Kanadas förhållande till moderlandet, Storbritannien, som nyligen klarlagts i Westminsterstatuten. Det kan därför icke väntas, att en sådan fråga uttryckligen skulle behandlas vare sig i sektion 91 eller sektion 92... Eftersom alltså frågan icke uttryckligt nämnes i sektionerna 91 och 92, faller en lagstiftning av denna art under den allmänna formuleringen i början av sektion 91, varigenom unionens organ tillerkännas rätt att stifta lagar 'for the peace, order, and good government of Canada'...» Av de båda utslagen drog man på många håll slutsatsen, att unionen var generellt och exklusivt behörig att besluta lagar i anslutning till internationella överenskommelser. Även andra utslag från samma tid kunde tolkas som ett erkännande av att generalklausulen i sektion 91 gav unionen en allmän, icke specificerad kompetens av betydande räckvidd, en residuär makt.

År 1937 avkunnades en serie ytterst märkliga utslag, som pekade i rakt motsatt riktning. Under åren 1934 och 1935 hade det kanadensiska parlamentet beslutat ett stort antal väsentligen av den ekonomiska krisen betingade lagar, som gingo ut på socialpolitiska reformer och andra ingripanden i näringslivet (Kanadas »new deal»). Tio av dessa lagar kommo år 1937 inför Privy Council. Tre av dem bestämde om minimilöner, maximiarbets-tid m. m. och anknöto till vissa artiklar i fredsfördraget 1919 och till i anslutning till dessa avslutade internationella överenskommelser i arbetarefrågor. En fjärde lag stadgade arbetslöshetsförsäkring och åtgärder till arbetslöshetens bekämpande och anknöt till ett allmänt hållet stadgande i Versaillesfördraget (art. 427) om lämpligheten av åtgärder till arbetarnas bästa. Dessa fyra lagar försva-



7. Samtidens förbundsstater.

des av unionens advokater i första hand såsom konsekvenser av internationella avtal; tydligt var, att anknytningen till traktater åtminstone i vissa fall hade tillkommit för att — med tanke på utslaget i radiomålet 1932 — göra lagarna acceptabla ur konstitutionell synpunkt. I andra hand hävdades, att lagarna fölle under unionens kompetens jämlikt generalklausulen i sektion 91. Bland de övriga lagarna märktes några, som gävo unionsmyndigheten rätt att enligt vissa direktiv planera och kontrollera industriell verksamhet och att organisera försäljningen av jordbruksprodukter. Samtliga lagar förklarades av Privy Council ogiltiga. Hänvisningen till traktater i de förstnämnda lagarna förklarades icke kunna göra dem giltiga, eftersom de ämnen de behandlade föll under provinsernas rätt att reglera »äganderätt och privata rättigheter»; i radiomålet hade det däremot, betonade domstolen, varit fråga om utövningen av befogenheter, som författningen icke exklusivt tillade provinserna. Därmed var fastslaget, att rätten att sluta traktater icke innebar någon utvidgning av förbundets interna kompetens. Beträffande övriga lagar anförde Privy Council likaså, att de reglerade ämnen inom provinsernas kompetenssfär. Generalklausulen i sektion 91 tillades vid tolkningarna ingen självständig betydelse. Särskilt framhölls i fråga om den ovan sist nämnda lagen, att unionen icke genom att blanda samman bestämmelser rörande interprovinsiell, intraprovinsiell och lokal handel kunde sätta provinsernas rätt att besluta i frågor av lokal natur ur funktion.

1937 års utslag ha livligt diskuterats och även skarpt kritiserats, främst av kanadensiska jurister. Man har, bortsett från frågan om deras juridiska hållbarhet, framhållit, att en praxis, som bygger på dessa prejudikat, i flera hänseenden medför stora svårigheter. Ehuru den kanadensiska unionen enligt praxis har rätt att avsluta traktater med främmande makter, skulle dessa traktater icke kunna göras tillämpliga blott genom beslut av det unionella parlamentet; i många frågor skulle provinsernas medverkan vara erforderlig. Över huvud skulle lagstiftning på många områden, som uppenbart äro av allmän unionell betydelse, icke kunna komma till stånd ge-

nom de unionella organen. I en del dylika fall blir det, om resultat skall nås, nödvändigt, att unionen och provinserna etablera ett i detalj gående samarbete, vilket i praktiken visat sig utomordentligt svårt att åstadkomma. På en del områden skulle, har det sagts, enligt senare praxis varken union eller delstater vara behöriga att lagstifta; det har uppkommit en »twilight zone» av samma karaktär som i amerikansk statsrätt.

Även en mera principiell kritik av Privy Council's praxis har, främst under senare år, framkommit i Kanada. Denna praxis har, säger man, generellt sett och även om hänsyn icke tages till de senaste domsluten, inneburit en tolkning av författningen i partikularistisk riktning, som icke står i överensstämmelse vare sig med författningens ordalydelse eller med grundlagstiftarnas avsikter. MacDonald, den kanske mest inflytelserike av grundlagsfäderna, betonade i en debatt, att man velat undvika de faror, som staternas vidsträckta kompetens medfört i den amerikanska unionen. »Vi ha stärkt den unionella styrelsen ... Vi ha åt den icke blott uttryckligen och i detalj givit alla de befogenheter, som höra samman med suveräniteten, utan vi ha också direkt förklarat, att alla frågor av allmänt intresse, som icke klart och exklusivt överlämnats åt de lokala regeringarna och de lokala legislaturerna, skola höra till unionens regering och parlament. Vi ha på detta sätt undgått den källa till svaghet, som har lett till Förenta staternas sönderbrytande.» Även om detta uttalande icke är alldeles auktoritativt — ty MacDonald önskade egentligen en enhetsstat och kan antagas ha varit benägen att tolka författningen i enlighet med sina önskningar — tyder det dock liksom många andra inlägg under 1860-talets debatter på att grundlagstiftarna icke tänkt sig en sådan utveckling, som sedermera genom domstolspraxis kommit att äga rum. »Tillbaka till författningen» har därför blivit ett fältrop för en av allt att döma verksam och inflytelserik kanadensisk opinion. Som ett av medlen att förverkliga detta krav har man föreslagit avskaffande av Privy Council's prövningsrätt; den kanadensiska högsta domstolen borde, lika väl som den australiska, kunna fungera som hög-

sta instans. Även av en grundlagsvårdande institution kräves, har det hävdats, känsla för nödvändiga förändringar och för folkets livsbehov; den engelska domstolen kommer lätt att representera en onaturlig och livsfrämmande objektivitet.

Den kritiska och reformvänliga linjen har likväl icke stannat därvid. Man har begärt en genomgripande författningsrevision eller kanske snarare utarbetande av en helt ny författning. Det har påpekats, att författningen, hur den än tolkas, i många stycken är föråldrad. De sociala och ekonomiska problem, som uppstått med näringslivets och idéernas omvandling under senare tid, voro okända för grundlagstiftarna och äro följaktligen icke förutsedda i författningen. Ett stärkande av unionens makt även utom den vidgade ram, som en liberal grundlagstolkning kan angiva, är nödvändigt för att en tidsenlig och effektiv lagstiftningsverksamhet skall bli möjlig. Främst har man kanske dock understrukit, att hela författningen bygger på ett slags koloniförhållande till England, som icke längre i realiteten är för handen. Kanadas utrikespolitiska självständighet står i uppenbar motsättning till författningens allmänna innehåll och även till uttryckliga författningsbestämmelser. Det är orimligt, att en kanadensisk författningsändring skall kunna, och endast skall kunna, beslutas av det engelska parlamentet. På denna punkt föreligger, såsom ofta framhållits, icke blott en principiell anomali utan också en praktisk olägenhet. Det engelska parlamentet har visserligen alltid genomfört de författningsändringar, som unionen begärt, men det har härvid förutsatts, att även provinserna önskat den begärda ändringen. Om unionen skulle begära en utvidgning av sin makt genom författningsrevision och provinserna skulle vägra att ansluta sig till denna begäran, vore det icke alldeles säkert, att det engelska parlamentet utan vidare skulle följa de unionella anvisningarna.

För att utreda författningsfrågan, och särskilt förhållandet mellan union och provinser, tillsatte Kanadas regering i november 1937 en kommitté, som år 1940 framlade ett betänkande; rörande dess innehåll äro inga uppgifter tillgängliga.

AUSTRALIEN

Federationens tillkomst.

År 1770 annekterade England den australiska östkusten och något senare hela den nyupptäckta kontinenten. Landets utforskning och kolonisering gick långsamt, trots att något nämnvärt motstånd icke mötte från den fåtaliga och lågtstående infödda befolkningens sida. Under flera årtionden utnyttjades endast några begränsade områden — såsom deportationsorter för straffångar. Efter hand började emellertid en kolonisering av frivilliga emigranter från Storbritannien, och särskilt efter upptäckterna av guld i mitten av 1800-talet växte befolkningen snabbt. Det första större koloniorådet, som till en början omfattade hela östra hälften av kontinenten, fick namnet Nya Syd-Wales. Sedermera bildades, dels genom utbrytning ur moderkolonin, dels genom kolonisering av andra delar av landet, nya förvaltningsområden med särskilda av den engelska kronan utnämnda guvernörer. År 1860 funnos sex separat styrda kolonier, Nya Syd-Wales, Victoria, Queensland, Sydaustralien, Västaustralien och ön Tasmanien. Den sammanlagda vita befolkningen uppgick till omkring 1.200.000, varav den ojämförligt största delen, liksom nu, levde i kontinentens östra och sydöstra delar. År 1900 hade befolkningssiffran stigit till över 4, år 1940 till omkring 7 miljoner. De sex koloniernas eller staternas nuvarande ytvidd och folkmängd framgå av nedanstående tabell.

Redan före 1800-talets mitt upprättades i flera kolonier lagstiftande församlingar, som till större delen valdes av folket med relativt utsträckt rösträtt och som vid guvernörens sida utövade ett

Stater	Areal (i kvkm.)	Folkmängd (1939 el. 1940)
Nya Syd-Wales	801.396	2.770.348
Victoria	272.610	1.896.934
Queensland	1.736.524	1.015.927
Sydaustralien	984.341	597.045
Västaustralien	2.527.530	467.226
Tasmanien	67.894	239.574

betydande inflytande. Sedermera utvecklades styrelsesättet i den ena kolonin efter den andra till en parlamentarisk demokrati. Representationen, som i regel bestod av två kamrar, valdes av folket enligt alltmer liberala rösträttsbestämmelser; guvernören utnämnde ett råd, som i realiteten fick karaktären av en regering och vars politiska sammansättning blev beroende av representationens; kolonierna blevo praktiskt taget självstyrande, i det att guvernörens makt i realiteten utövades av regeringen och de engelska statsmakterna blott i undantagsfall motsatte sig de koloniala organens beslut eller begagnade sin rätt att stifta lagar för kolonierna. Längre saknades varje legalt föreningsband kolonierna emellan. Endast den engelska kronan tjänstgjorde som förbindelseled.

Frågan om bildandet av en australisk federation kom emellertid upp till debatt mer än ett halvt sekel innan den nådde sin lösning. Då det blev fråga om att bevilja kolonierna självstyrelse, blev deras inbördes förhållande aktuellt på ett annat sätt än tidigare, ty det var uppenbart, att en rad självstyrande kolonier kunde komma i motsättningar och konflikter, vilka tidigare varit omöjliga på grund av att de engelska guvernörernas handlande bestämts av regeringen i London. År 1846, då tanken på införande av självstyrelse i Nya Syd-Wales och vissa andra kolonier dryftades, föreslog guvernören i den nämnda kolonin, att åtminstone ett särskilt ämbete skulle upprättas för tillgodoseende av de intressen, som voro gemensamma för Australien som helhet. Därefter tillsatte den engelske kolonialministern lord Grey en kommitté för utredning av de

australiska koloniernas författningsproblem. Denna kommitté föreslog, förutom en modellförfattning för de särskilda kolonierna, ett slags federation dem emellan. Förslaget motiverades närmast därmed, att, om kolonierna bleve självstyrande, tullkrig dem emellan vore tänkbara och att denna eventualitet på något sätt måste förekommas. Australien borde därför bilda en tullunion med frihandel kolonierna emellan och tullar på utifrån importerade varor. Tullfrågorna skulle först regleras av det engelska parlamentet och därefter av en australisk representation, bestående av delegater valda av de olika kolonierna. Representationen skulle därjämte erhålla vissa andra befogenheter, såsom att fastställa bestämmelser rörande post, sjöfart och interkolonial trafik. Guvernören i en av kolonierna skulle erhålla titeln generalguvernör och tjänstgöra som federationens exekutiva organ. Detta förslag vann föga understöd i Australien. Det framhölls, att kolonisterna kände lojalitet mot vederbörande koloni, men att Australien vore blott ett geografiskt begrepp. I den största kolonin, Nya Syd-Wales, var man rädd för att en federation skulle betyda ett försvagande av kolonins ställning; i de andra kolonierna fruktade man, att Nya Syd-Wales skulle bli dominerande i en sammanslutning. I England yppades farhågor för att en federation skulle göra sig helt oberoende av moderlandet. Ehuru lord Grey ansåg denna oro ogrundad och andra politiker ställde sig likgiltiga till fortvaron av förbindelsen mellan England och Australien, beslöts i England att låta federationstan-ken falla. Det väsentliga skälet härför var, att kolonierna själva icke ansågos önska en sammanslutning. I den lag om styrelsen i de australiska kolonierna, som antogs år 1850, fanns därför ingenting om ett australiskt statsförbund. Under en tid efter 1850 bekläddes guvernören i Nya Syd-Wales med generalguvernörstiteln och ägde en viss rätt till kontroll gentemot de övriga kolonierna; då denna rätt icke utnyttjades och icke gärna kunde utnyttjas med hänsyn till den utsträckta självstyrelse, som tillerkänts flertalet kolonier, ansågs generalguvernörsämbetet meningslöst och blev 1861 avskaffat.

Under den följande tiden tog den engelska regeringen icke några initiativ till bildandet av en australisk federation; man utgick från att förslag i denna riktning borde komma från kolonierna själva. Inom kolonierna var federationsfrågan gång efter annan föremål för livlig debatt, men ehuru de flesta framstående politiker principiellt anslöto sig till tanken på en sammanslutning, visade det sig utomordentligt svårt att nå enighet kring konkreta riktlinjer. År 1853 togo Nya Syd-Wales och Victoria ett initiativ, som den engelska regeringen vägrade att stödja med hänsyn till att övriga kolonier icke deklarerat sin anslutning. Några år senare organiserades i London en förening, ledd av en till England återflyttad australisk statsman, med syfte bland annat att verka för federationstanken. Föreningen utarbetade en plan, som genom den engelska regeringens försorg sändes till de australiska kolonierna och här blev utgångspunkten för debatt. Enligt planen skulle en gemensam australisk representation inrättas. I flertalet kolonier, även Nya Syd-Wales, var man emellertid ointresserad eller avvisande. Genom årliga konferenser mellan representanter för de koloniala regeringarna sökte man utjämna motsättningar och säkra enhetligt handlande på bestämda punkter. I fråga om postväsendet och en del andra kommunikationsärenden lyckades man på detta sätt åstadkomma ett nödtorftigt samgående. Tullfrågan beredde däremot stora svårigheter. I de skilda kolonierna tillämpades olika tullsystem, och tullar upptogos jämväl kolonierna emellan, även om man genom ömsesidiga eftergifter lyckades undvika verkliga tullkrig. Ett år 1873 gjort försök att bygga upp ett system av preferenstullar inom Australien misslyckades på grund av att de koloniala regeringarna icke kunde nå enighet om tullarnas höjd; av de två största kolonierna förde Victoria vid denna tid en starkt protektionistisk, Nya Syd-Wales en relativt frihandelsvänlig politik.

Över huvud torde motståndet mot en enhetlig politik eller en verklig sammanslutning till väsentlig del ha berott på de enskilda koloniernas obenägenhet att beskära sin självständighet. Denna inställning blev i det konkreta fallet avgörande, även om alla gene-

rellt betonade sin vilja till ett närmare samgående. Det har ofta påståtts, att det intresse av att bevara det bestående, som förelåg hos de skilda koloniernas grupper av ledande politiker, därvid spelade en utslagsgivande roll. Särskilt i de mindre kolonierna måste medverkan till bildandet av en union te sig som en avsägelse av den egna maktställningen. Men det är uppenbart, att även helt andra synpunkter och intressen voro väsentliga för ställningstagandet. På vissa håll fruktade man, att ett starkt och enat Australien lätt skulle glida bort från England; man trodde, att en australisk federation skulle hindra uppnåendet av det större målet, en allmän federation av England och de självstyrande kolonierna. En liknande tankegång gjorde sig gällande i fråga om de särskilda förslag till en australisk sammanslutning, som tid efter annan framburo. Ofta kritiserades dylika förslag såsom alltför litet långtgående; entusiastiska anhängare av federationstanken befarade, att en svag sammanslutning skulle försvåra upprättandet av en verklig union. Dilkes och Froudes berömda, av imperialistisk tendens präglade reseböcker (*»Greater Britain»* 1866—67 och *»Oceana»* 1886) giva ett starkt intryck av de från olika värderingar utgående och på skilda sikt ställda synpunkter, som präglade den australiska debatten.

Mot slutet av 1800-talet kom federationsfrågan i viss mån i ett nytt läge. Frågan om Australiens försvar trädde i förgrunden på grund av de imperialistiska tendensernas växande betydelse och särskilt Frankrikes, Tysklands, Förenta staternas och Japans expansion i Östasien. Den engelska regeringen hävdade, att kolonierna, då de blevo självstyrande, skulle bekosta eller åtminstone bidra till kostnaderna för sitt försvar. År 1870 hemkallades de engelska trupperna från Australien, och kontinentens landförsvar anförtröddes åt av kolonierna upprättade milisförband. England bekostade helt det marina försvaret, till dess, efter debatt på kolonialkonferensen i London 1887, de australiska kolonierna beslöt att bidra till detsamma med något över två miljoner kronor om året. Det var uppenbart, att en ändamålsenlig organisation av för-

svaret krävde en enhetlig reglering och ledning, och försvarsfrågan blev därför, jämte tullfrågan, ett huvudargument för federationsprincipens anhängare.

I slutet av 1860-talet och under 1870-talet verkade åtskilliga framstående australiska statsmän utan framgång för denna princip förverkligande. En framträdande plats bland dem intog Nya Syd-Wales' ledande politiker Henry Parkes. År 1867 lyckades Parkes i sin hemstats legislatur genomdriva ett förslag till federativt råd, men den engelska regeringen inlade sitt veto, då förslaget icke ansågs vara tillräckligt genomgripande. År 1874 framlade Parkes sina synpunkter för Gladstone, som då var premiärminister, men denne svarade vagt och undvikande. År 1883 inträffade emellertid en händelse, som ledde till ett positivt, om också mycket begränsat resultat. I Queensland befarade man, att Tyskland ämnade annektera östra Nya Guinea, och regeringen beslöt därför att omedelbart i den engelska drottningens namn taga den del av ön, som låg Queensland närmast, i besittning. Den engelska regeringen vägrade erkänna annektionen. Queensland föreslog då en australisk federation, och en interkolonial konferens för behandling av frågan sammankallades i Sydney. Här utarbetades ett förslag till lag om ett australiskt förbundsråd (federal council) och detta blev år 1885 genom beslut av det engelska parlamentet upphöjt till lag.

Den härigenom upprättade federativa organisationen var ytterligt svag. Den kännetecknas främst därav, att det berodde på beslut av varje kolonial representation, om anslutning till förbundet skulle ske, och att på samma sätt en ansluten koloni självständigt kunde utträda ur förbundet. Det enda federativa organet var ett förbundsråd, bestående av två representanter för varje koloni, utsedda i den ordning den koloniala representationen bestämde. Förbundsrådet ägde beslutanderätt inom vissa starkt begränsade områden — förhållandet till öarna i Stilla havet, fiske utanför territorialgränserna, verkställande av i en koloni fällda domar inom andra kolonier — samt i andra frågor, som av vederbörande kolo-

nier hänskötos till förbundsrådet. Beskattningsrätt saknades; icke heller erhöill förbundsrådet någon befogenhet att genom egna organ säkra verkställighet av sina beslut. I praktiken blev under dessa förhållanden förbundsrådets verksamhet av mycket ringa betydelse. Någon federation i mera egentlig mening förelåg icke. Förbundsrådets kompetens ökades icke, såsom man förutsatt, genom särskilda beslut av de olika kolonierna. Nya Syd-Wales ställde sig utanför; Parkes ansåg — liksom många andra ledande politiker — att den skenbara enhet, som uppstod genom förbundsrådets upprättande, utgjorde ett hinder för bildandet av en verksam federativ organisation.

År 1889 avgav en engelsk officer, som av den engelska regeringen fått i uppdrag att inspektera de australiska försvarsanordningarna, en rapport av stor betydelse för federationstankens aktualisering. Han påyrkade bland annat, att en rad punkter av strategisk betydelse skulle befästas och att de skilda koloniernas militära styrkor skulle organiseras till en enhetlig australisk armé. Detta förslag, som tydligen icke kunde genomföras utan federation, gav Parkes, som då var premiärminister i Nya Syd-Wales, anledning att i offentliga tal och framställningar till övriga koloniala regeringar kräva ett omedelbart upptagande av förbundsfrågan. Han lyckades genomdriva, att representanter för samtliga koloniala regeringar år 1890 möttes i Melbourne för att diskutera saken. Överläggningarna resulterade i ett beslut, enligt vilket konferensens medlemmar skulle söka förmå vederbörande koloniala representationer att sända delegater till ett konvent för utarbetande av en australisk författning. Ehuru motstånd mötte inom flera legislaturer, lyckades man överallt vinna majoritet för planen på ett författningskonvent. I mars 1891 sammanträdde konventet, vars medlemmar valts av de koloniala representationerna, i Sydney, och redan efter något mer än en månad framlades ett förslag till förbunds författning. Förslaget, som i väsentliga avseenden var av samma innehåll som den slutligt antagna författningen, remitterades till koloniernas legislaturer. Det väckte emellertid stark opposition. I Nya

Syd-Wales hävdade Parkes' motståndare, att dess genomförande skulle nödga staten att frångå sin frihandelsvänliga hållning, och arbetarepartiet, vars ställning i denna koloni var jämförelsevis starkare än på andra håll, gjorde gällande, att en federation innebure imperialism och militarism. Efter några månader störtades Parkes, och förbundsfrågan avfördes i Nya Syd-Wales från dagordningen. De övriga kolonierna följde den största kolonins exempel och vidtogo inga åtgärder för att föra saken framåt.

I denna situation beslöto federationsprincipens anhängare under Parkes' ledning att ändra taktik. Man vädjade i första rummet icke till representationerna utan till folket, och krävde, att folket direkt skulle få välja ett författningskonvent för utarbetande av ett nytt federationsförslag. Denna linje visade sig framgångsrik. I flera av kolonierna framträdde en starkare folklig stämning för federation än tidigare. Härtill anses ha bidragit, att den svåra ekonomiska kris, som under åren 1892—1893 drabbade Australien, skärpte blicken för de olägenheter och risker, som voro förenade med den bestående ordningen. »En växande känsla för separationens faror bröt ned den isolering och den ömsesidiga avundsjuka, som välståndet uppammat», skriver en författare. »De dåliga tiderna tvungo var och en att för sig själv fundera över de förhållanden, som medförde svårigheter; och absurditeten i provinsiella tullar blev alltmer uppenbar. Federationstanken började appellera till plånboken likaväl som till hjärtat, och man fick klart för sig, att 'fantasin om ett förbund', som politiker och parlament så länge hade lekt med, betydde Australiens räddning.»

Efter mycken folklig agitation och en rad debatter i de skilda representationerna fattades de beslut, som krävdes för den nya planens realiserande. I mars 1897 sammanträdde ett författningskonvent i Adelaide. Det bestod av tio representanter för varje koloni utom Queensland, som vägrade att delta; koloniernas delegater voro valda av folket, utom i Västaustralien, där valet förrätats av legislaturen. Konventet, vars förhandlingar voro hemliga och aldrig ingående skildrats, utarbetade med ledning av 1891 års

förslag ett nytt utkast till författning, och detta sändes till de skilda parlamenten för debatt. Därefter sammanträdde konventet ånyo och överarbetade på grundval av de erinringar, som inkommit från kolonierna, sitt första förslag. Det definitiva förslaget förelades folket till omröstning i fyra av de sex kolonierna; Queensland och Västaustralien vägrade att medverka. De skilda statslegislaturerna uppställde som villkor för vidtagande av positiv åtgärd, att ett minimiantal väljare röstat för förslaget. Vid folkomröstningarna år 1898 uppnåddes i de fyra kolonierna tillsammans 220.000 röster för förslaget mot 108.000 nejroster. I de tre mindre kolonierna var majoriteten överväldigande, och de av legislaturerna uppställda villkoren uppfylldes utan svårighet. I Nya Syd-Wales var däremot majoriteten knapp — 72.000 röster mot 66.000 — och det krävda antalet jaröster (80.000) uppnåddes icke. Federationsplanen hade sålunda ännu en gång fallit.

Frågan upptogs likväl omedelbart ånyo vid en konferens mellan premiärministrarna; i denna deltog även Queensland, medan Västaustralien fortfarande ställde sig utanför. Vid konferensen ändrades några punkter i författningen, som särskilt kritiserats under debatterna i Nya Syd-Wales. Därefter beslöto representationerna att än en gång vädja till folket. I juni 1899 ägde folkomröstningar rum i Nya Syd-Wales, Victoria, Sydaustralien och Tasmanien. I Nya Syd-Wales uppnåddes nu erforderlig röstsiffra för förslaget — 107.000 röster mot 83.000; i de andra tre kolonierna voro majoriteterna än större än föregående år. Några månader senare röstade även väljarna i Queensland för federation, och följande år ägde en folkomröstning rum i Västaustralien med samma resultat. Redan före denna sistnämnda folkomröstning hade det engelska parlamentet på koloniernas begäran upphöjt författningsförslaget till lag (Act of parliament establishing the constitution of the Commonwealth of Australia). Detta skedde den 9 juli 1900. I sitt tal vid lagförslagets behandling i underhuset den 14 maj 1900 betonade kolonialministern Chamberlain, att den engelska regeringen utgått från att de australiska kolonierna fritt och utan råd eller

påtryckning från Englands sida borde få ordna sina inbördes förhållanden. Den 1 januari 1901 trädde den australiska förbundsorfattningen i kraft.

Sedan den australiska federationen väl kommit till stånd, har den alltmer kommit att betraktas som en självfallen konsekvens av geografiska, nationella, politiska och ekonomiska faktorer. Kampen för koloniernas enande var likväl, som den här givna summariska redogörelsen visar, lång och svår. Många av federationsprincipens förkämpar fruktade att, om icke deras planer realiserades, kolonierna skulle glida allt längre bort från varandra för att slutligen förlora all samhörighetskänsla. »Grannstater av andra ordningen bli alltid antingen förbundna eller fiender», heter det i ett betänkande av år 1857, som Parkes ofta återopade. Man hänvisade till de amerikanska koloniernas exempel; här hade, framhölls det, efter frigörelsen från England väpnade konflikter hotat, men genom den unionella organisationens upprättande hade enighet och samverkan säkrats. På samma sätt borde Australien enas, innan de stridiga intressen, som med nödvändighet följde av separationen, ledde till en allmän känsla av motsättning kolonierna emellan. Det gällde på en gång att skapa en federativ författning och en australisk nation. En förutsättning härför, som ständigt framhävdes, var befolkningens nationella enhetlighet; omkring 98 procent anses härstamma från Storbritannien.

Den mera konkreta motiveringen för federationen underströk främst de fördelar, som stodo att vinna ur försvarspolitisk och ekonomisk synpunkt. Att ett enhetligt försvar var önskvärt och att ett sådant knappast kunde komma till stånd utan politisk förning betonades ständigt. De ekonomiska synpunkterna torde likväl ha spelat den största rollen. Genom borttagande av de interkoloniala tullarna skulle ett jämförelsevis stort frihandelsområde skapas och en rad friktionspunkter kolonierna emellan avlägsnas. Den härskande protektionistiska uppfattningen såg i ett australiskt tullsystem, som uppbyggdes efter enhetliga principer, ett viktigt medel att främja koloniernas näringsliv, särskilt den snabbt väx-

ande industrin. Federationen skulle jämväl lösa kommunikationsfrågorna. Isoleringen hade haft till följd, att varje koloni löste denna fråga i sitt eget omedelbara intresse, vilket bland annat lett till att järnvägarna, som i regel voro statsägda, i gränstrakterna kolonierna emellan etablerat en upprivande konkurrens. Över hela kontinenten gällande lagar om handel och näringar borde, ansåg man, stimulera affärsverksamhet och företagarganda. Socialpolitiska frågor skulle relativt lätt och billigt kunna regleras av en federation; härvid tänkte man icke minst på en lagstiftning rörande arbetstvister, ett problem, som på grund av de stora strejkerna under 1890-talet hade särskild aktualitet.

På de håll, där man ställde sig likgiltig eller avvisande till de framförda federationsplanerna, tog man icke principiellt avstånd från tanken på Australiens enande. Men man ansåg, att saken framdrevs för hastigt, att enheten borde »växa fram», icke på en gång framtvingas genom en helt ny unionell organisation, att en federation, som icke byggde på en redan vunnen känsla av nationell gemenskap, vore av ringa eller intet värde. Typiskt är att framstående politiker hävdade, att bestämmelser om ett enhetligt försvar i praktiken måste bli föga effektiva, då det vore otänkbart, att en koloni skulle vilja ställa sin försvarsmakt till förfogande utanför kolonins egna gränser. Utan tvivel grundade sig dock motståndet mot federationen främst på koloniala särintressen. Det var lätt att i största allmänhet prisa enhetens fördelar, men lika lätt att i den enskilda frågan uppvisa, att hemkolonins speciella intressen skulle bli lidande genom en unionell reglering. Liksom i andra liknande debatter framträdde därför en dissonans mellan de allmänna deklarationerna, som nästan genomgående voro positiva, och meningsutbytet i de särskilda frågorna, varvid varje koloni höll på sin lagstiftning och sina traditioner och var benägen att hellre avstå från unionen än att göra omedelbara uppoffringar. Ehuru det ständigt talades om nödvändigheten av att avstå och offra för att nå det stora målet, var det utomordentligt svårt att i det kon-

kreta fallet förmå en kolonis representanter eller väljare till eftergifter.

På en rad punkter fick författningen karaktären av en efter hårda strider tillkommen kompromiss. I fråga om representationens sammansättning företrädde de stora och de små staterna skilda synpunkter. Lika representation i senaten innebure, framhöll man i Nya Syd-Wales, att en väljare i Tasmanien finge tolv gånger så stort inflytande på senatens sammansättning som en väljare i Nya Syd-Wales; de stora staterna bleve på detta sätt, yttrade en politiker, slavar åt de små. I de mindre kolonierna betonades däremot, att en representation, som genomgående avpassades efter folkmängden, skulle beröva de små staterna allt inflytande inom federationen och göra deras autonomi illusorisk. Liknande svårigheter uppstodo, då det gällde att reglera förhållandet mellan representationens båda kamrar och att fastställa villkoren för författningsändring. På dessa och andra punkter innebar den uppgörelse, som slutligen nåddes, att ett tämligen komplicerat system infördes. Besvärlig var också frågan om det finansiella förhållandet mellan union och delstater. Som exempel kan nämnas tullfrågan. Genom de koloniala tullarnas borttagande förlorade delstaterna en ofta betydande del av sina statsinkomster. Denna förlust uppvägs icke av den utgiftsminskning, som uppstod genom unionens övertagande av försvar, postväsen och annat. Man utgick från att de unionella tullinkomsterna vida skulle överstiga unionens behov; det antogs, att de unionella utgifterna icke skulle uppgå till mer än omkring trettio miljoner kronor om året. Enighet rådde därom, att de överskjutande tullinkomsterna skulle fördelas på delstaterna. Men hur skulle denna fördelning ske? Om den skedde med hänsyn till den andel, som tullarna utgjorde av varje stats totala inkomst, blevo de stater, som tillämpat låga tullsatser, missgynnade. Om den skedde efter folkmängd, kunde däremot de stater, som införde stora mängder tullpliktiga varor, anses illa behandlade. Så t. ex. importerade några stater stora massor spritvaror, som förutsattes skola beläggas med hög tull, medan andra, särskilt Sydaustralien,

hade en betydande vinodling och därför införde alkohol blott i obetydliga kvantiteter. I denna och andra närliggande frågor genomfördes kompromisser, som inneburo dels att vissa för framtiden gällande regler fastslogos i författningen, dels att i vissa hänseenden särskilda bestämmelser gävos för en övergångsperiod, dels att en del frågor överlämnades till avgörande åt det blivande federala parlamentet. Bland övriga omtvistade spörsmål kan nämnas frågan om huvudstadens belägenhet. Den största kolonin, Nya Syd-Wales, framförde här energiska anspråk, som emellertid icke godtogos av de andra kolonierna. Även på denna punkt kom en typisk kompromiss till stånd; dess innehåll skall i det följande meddelas.

Beträffande partiernas och de sociala gruppernas ställningstagande till federationsproblemet innehålla de arbeten, som stått till buds, icke mera ingående upplysningar. Någon mera bestämd motsättning mellan de borgerliga partierna — av vilka i flera stater ett var mera konservativt och protektionistiskt, ett mera liberalt och frihandelsvänligt — synes emellertid på denna punkt icke ha förelegat. Däremot motsatte sig, såsom redan nämnts, arbetarepartiet en federation. Partiet, som överallt bildade en svag minoritet men i Nya Syd-Wales var relativt starkt, förklarade författningen odemokratisk på grund av att den i vissa hänseenden gav de små staterna samma rättigheter som de stora; man befarade uppenbarligen, att unionen skulle avskaffa eller begränsa den socialpolitiska lagstiftning, som partiet — under skickligt utnyttjande av de tämligen jämnstarka borgerliga partiernas konkurrens om regeringsmakten — lyckats genomdriva i Nya Syd-Wales. Åtminstone i denna stat påstås emellertid även de förmögnaste folkgrupperna ha motarbetat en federation. Man fruktade, att den skulle medföra en ökad beskattning och befarade, att de enhetliga och höjda tullar, som med säkerhet voro att vänta, skulle beröva Sydney och Nya Syd-Wales den kommersiellt och industriellt ledande ställningen.

»Federationen har», skrev en författare tolv år efter dess upprättande, »redan medfört sådana förändringar i australierns känslor

och materiella villkor, att den nuvarande generationen knappast kan komma ihåg vilka svårigheter federalisterna hade att övervinna. Nästa generation kommer knappast att tro på att dessa svårigheter existerade, då de läsa om dem i historien!»

Den federativa författningen.

Vid utarbetandet av den australiska författningen tog man noga kännedom om äldre federativa konstitutioner, i första rummet Förenta staternas och Kanadas. Främst tjänade den amerikanska unionen som förebild både i fråga om statsskickets allmänna principer och utformningen av en rad detaljbestämmelser. En av de mest verksamma grundlagsstiftarna, Inglis Clark från Tasmanien, var framstående kännare av amerikansk statsrätt, och, enligt vad en skildrare av författningsverket meddelar, »mera amerikansk än amerikanerna i sin beundran för amerikanska institutioner». Under årtiondena närmast efter författningens tillkomst var det vanligt att domstolar och vetenskapsmän vid sin analys av författningens innebörd sökte stöd i amerikanska domstolsutslag.

Australien bildar enligt författningen »en ouplöslig federativ stat», »The Commonwealth of Australia». Liksom i Förenta staternas författning anges förhållandet mellan union och delstater därigenom, att de unionen tillkommande befogenheterna uppräknas; den kompetens, som icke tillkommer unionen, tillhör delstaterna. Unionen har rätt att lagstifta »for the peace, order, and good government of the Commonwealth», men endast i vissa angivna frågor; någon generalklausul av samma art som i Kanada existerar alltså ej. Den unionella lagstiftningsmakten omfattar bland annat följande områden: beskattning och upptagande av lån för unionella ändamål; utrikespolitik, utrikeshandel och mellanstatlig handel; försvar; post, telegraf, telefon och liknande inrättningar; mynt, mått och vikt; bank- och försäkringsväsen, då verksamheten omfattar mer än en stats område; lagstiftning om utländska bolag och om finans- och handelsbolag bildade inom unionens område;

växel-, patent- och konkursrätt; naturalisation; äktenskaps- och förmynderskapsrätt; olycksfalls- och ålderdomsförsäkring; emigration och immigration; förliknings- och skiljedomsförfarande i arbetstvister, som sträcka sig utöver en stats gränser. Så länge unionen icke begagnar sin lagstiftningsrätt, förbli de statliga lagarna gällande; på vissa av de uppräknade områdena, såsom äktenskapsrätten, har unionen över huvud icke gjort bruk av sin kompetens. Å andra sidan kan enligt författningen unionen få rätt att handla på andra än nu berörda områden. Staternas parlament kunna delegera bestämda frågor till unionsparlamentet. Vidare kan unionen inköpa statliga järnvägar och med vederbörande stats samtycke anlägga nya järnvägar.

Beträffande unionens huvudstad innehåller författningen en egenartad bestämmelse. Styrelsens säte skall förläggas till en plats inom Nya Syd-Wales, minst etthundra engelska mil avlägsen från Sydney. Till dess en särskild huvudstad upprättats, är styrelsens säte Melbourne. Det dröjde ända till år 1927, innan det område, som bestämts för den nya huvudstaden, kunde tagas i anspråk (Canberra). Inom detta område utövar det unionella parlamentet all lagstiftningsmakt. Detsamma gäller det stora, men ytterst glest befolkade Nordterritoriet (Centralaustralien), liksom de australiska områdena på Nya Guinea. Nya stater kunna genom beslut av unionsparlamentet upprättas eller tillåtas inträda i unionen.

Någon rättighetsförklaring av amerikansk typ innehåller författningen icke, men på några punkter stadgar den allmänna begränsningar av unionens och staternas kompetens. Förbundet får icke upprätta en statskyrka eller förbjuda den fria utövningen av någon religion eller uppställa något religiöst villkor för innehav av tjänst eller uppdrag. Handeln staterna emellan skall vara fri. Staterna få icke utan unionens samtycke upprätta någon försvarsmakt; de äro ovillkorligen förbjudna att prägla mynt och att göra annat än guld och silver till lagliga betalningsmedel. Unionen får icke beskatta statlig eller staterna unionell egendom.

Federationens lagstiftningsmakt tillhör parlamentet — monar-

ken, senaten och representanthuset. Monarkens representant, generalguvernören, utövar enligt författningens ordalydelse den verkställande makten. Generalguvernörens rätt att hänskjuta lagar till den engelske monarkens godkännande har i praktiken saknat betydelse. Vid författningens utarbetande utgick man från att kronans-generalguvernörens befogenheter i realiteten normalt skulle tillkomma regeringen, vars statsrättsliga beteckning är »federal executive council». Likaledes förutsattes, att regeringen skulle tillsättas enligt parlamentariska principer, varvid den politiska ställningen i representanthuset skulle bli avgörande. Ministären bestod från början av sju medlemmar, men under det förra världskriget höjdes antalet till omkring tio och har sedermera stigit till mellan femton och tjugo. Regeringens förhållande till parlamentet har i allt väsentligt reglerats eller utvecklats efter engelskt mönster. Ministrarna måste vara medlemmar av parlamentet eller inom kort tid efter sin utnämning erhålla parlamentsplats. Anslagsfrågor få icke behandlas av representationen annat än efter förslag eller rekommendation av regeringen. Denna äger rätt att när som helst upplösa representanthuset och förordna om nya val — en befogenhet, som ofta tagits i bruk — men kan blott i en viss bestämd situation, som i det följande skall beröras, upplösa senaten.

Senaten är staternas speciella representation; dess sammansättning är betingad av de mindre staternas krav på garantier mot de störres valde. Senatorerna skola vara lika många från varje stat och väljas direkt av folket; hela staten utgör en valkrets. Rösträtt vid senatsval tillkommer alla, som äro röstberättigade vid val till representanthuset. Senatorerna väljas för sex år, dock att hälften — tre senatorer från varje stat — utses vart tredje år; efter första senatsvalet, liksom efter upplösningsval, ha senatorerna indelats i två klasser, med respektive tre och sex års mandatperiod. Enligt författningen skall senatorernas antal utgöra sex från varje stat, till dess parlamentet annorlunda beslutar; det i författningen föreskrivna antalet har bibehållits. Beträffande valsättet kan unionsparlamentet meddela bestämmelser, men hittills har denna befo-

genhet fått kvarstå hos statslegislaturerna. I praktiken har överallt majoritetsval tillämpats, varför de senatorer, som vid ett visst val utses i en stat, regelmässigt företräda samma politiska parti.

Representanthuset skall bestå av omkring dubbelt så många medlemmar som senaten. I huvudsak skola mandaten fördelas på staterna i förhållande till deras folkmängd, men varje stat skall ha minst fem representanter. Vid de första valen ägde Nya Syd-Wales 26, Victoria 23, Queensland 9, Sydaustralien 7 samt Västaustralien och Tasmanien vardera 5 representanter. För närvarande är motsvarande antal 28, 20, 10, 6, 5 och 5; härtil kommer en representant för Nordterritoriet utan rösträtt (utom i frågor, som gälla detta område). Detta innebär, att vissa av de mindre staterna i förhållande till sin folkmängd äro överrepresenterade även i representanthuset; Nya Syd-Wales har exempelvis elva gånger så stor befolkning som Tasmanien men endast omkring fem gånger så många mandat i representanthuset. Representanthusets legislaturperiod är tre år, men regeringen har, såsom redan nämnts, ovillkorlig upplösningsrätt. Rösträtt vid val till representanthuset skall, därest ej unionsparlamentet annorlunda bestämmer, tillkomma alla, som i vederbörande stat äro röstberättigade vid val till statslegislaturens numerärt största kammare. Unionsparlamentet antog sedermera en vallag, enligt vilken med oväsentliga undantag rösträtt tillkommer myndiga män och kvinnor. Valet kan regleras av unionsparlamentet, men om så icke sker, bestämmer statslegislaturen. I huvudsak ha statliga bestämmelser på denna punkt förblivit gällande. Enligt dessa sker valet genomgående i enmansvalkretsar, men i vissa stater tillämpas en metod, som avser att utgöra ett slags ersättning för proportionellt valsysteem och som verkar på ungefär samma sätt som ett system med två valomgångar («single transferable vote»). Före 1925 års val infördes röstplikt inom hela unionen.

För förhållandet mellan senaten och representanthuset gälla tämligen komplicerade bestämmelser, vilka äro resultatet av en av de viktigaste kompromisserna vid författningens utarbetande. I

princip äro de båda kamrarna likställda i makt, och samstämmiga beslut äro i regel nödvändiga. Finansfrågorna utgöra ett undantag. Förslag om anslag och skatter kunna framställas endast i representanthuset. Även senatens befogenhet att begära ändring i representanthusets beslut är beträffande finansfrågor starkt begränsad. Sålunda kan senaten icke ändra lagförslag, som pålägga skatter, eller över huvud genom ett ändringsförslag påyrka någon ökning av de folket åvilande ekonomiska skyldigheterna. Icke heller kan senaten ändra lagförslag, som gå ut på att anslå medel till den unionella förvaltningens ordinarie årliga utgifter. Denna sista bestämmelse belyser klart situationen vid författningens utformande; man ville gardera sig mot möjligheten, att de mindre staterna i en spänd situation skulle framkalla unionens upplösning genom att deras senatsdelegationer vägrade anslag till nödvändiga förvaltningsutgifter. Över huvud äro de särskilda bestämmelserna om behandlingen av finansfrågor motiverade av oro för de konsekvenser, som småstaternas starka representation i senaten kunde medföra.

Trots motsättningar mellan senaten och representanthuset kunna enligt författningen i vissa fall beslut komma till stånd. Om representanthuset antager ett lagförslag och senaten avslår det eller icke behandlar det eller antager det med ändringar, som representanthuset ej accepterar, och om representanthuset därefter inom tre månader ånyo antager förslaget och senaten fortfarande vägrar bifall, kan regeringen på en gång upplösa senaten och representanthuset. Om efter nyval konflikt än en gång uppstår rörande samma förslag, kan regeringen sammankalla de båda kamrarna till gemensamt sammanträde. Härvid kunna överläggningar äga rum på vanligt sätt. Omröstningar skola sedan företagas rörande lagförslaget och eventuella av senaten antagna ändringsförslag. Positivt resultat vinnes, om en absolut majoritet av de båda husens samtliga medlemmar röstar för ett visst förslag.

Delstaternas kompetens omfattar, såsom redan påpekats, de frågor som icke uttryckligen hänskjutas till unionen. Detta innebär, att delstaterna i huvudsak ha lagstiftningsrätt i fråga om straff-

rätt, civilrätt och socialpolitik; för att blott nämna de viktigaste rättsområdena. Statsskicket i delstaterna förändrades icke genom unionens upprättande. Representationen består, utom i Queensland, där enkammarsystem råder, av två avdelningar; den ena, som närmast motsvarar unionssenaten, väljes för längre tid och i allmänhet enligt en något begränsad rösträtt. Exekutivmakten handhas formellt av en guvernör, som utses av den engelska kronan, i realiteten av en regering, som tillsättes enligt parlamentariska principer.

»Då en statslag är oförenlig med en unionslag, skall den senare gälla, och den förra skall, i den mån oförenlighet består, vara ogiltig», stadgar författningen. I praxis tillämpas här samma system som i Förenta staterna. Ifrågavarande lags ogiltighet fastslås auktoritativt först då domstol måste taga ställning till frågan om lagens tillämpning i ett givet mål. Ogiltighetsförklaring från domstols sida medför, att lagen från begynnelsen anses ha varit ogiltig och därför ur stånd att framkalla rättsändringar; några modifikationer i denna princip ha dock genomförts. Beträffande domstols befogenhet att pröva av unionsparlamentet antagna lagar utifrån den unionella författningen givas inga bestämmelser. I praktiken har man även här utan tvekan eller meningsbrytningar tillämpat det amerikanska systemet. Om unionsparlamentet överskrider gränserna för sin kompetens, skall alltså den kompetenta domstolen, då vederbörande lag kommer före i ett mål, annullera den eller, riktigare, konstatera dess ogiltighet. Exklusiv behörighet i mål, där dylika frågor föreligga, tillkommer unionens högsta domstol (the High Court of Australia). Från denna domstol kan icke vädjast till Privy Council i London utom i fall, då domstolen själv anser detta lämpligt.

Den unionella författningen är »rigid», svåränderlig, även om villkoren för en författningsändring äro vida mindre restriktiva än i Förenta staterna. Obligatoriskt författningsreferendum stadgas, d. v. s. en författningsändring kan under inga förhållanden genomföras utan folkomröstning. En dylik folkomröstning kan komma till stånd under två skilda betingelser. Om båda kamrarna med absolut

majoritet godkänna ett förslag till författningsändring, skall detta underställas folket. Därjämte finnes ett slags skiljedomsreferendum för det fall, att de båda kamrarna stanna i olika meningar. Om en författningsändring med absolut majoritet antagits i den ena kammaren, och den andra kammaren avslår förslaget eller icke behandlar det eller antager det med ändringar, som den först berörda kammaren icke accepterar, och om denna procedur upprepas inom en tid av tre månader, kan regeringen framlägga den förstnämnda kammarens förslag — med eller utan av båda kamrarna godkända ändringar — till folkomröstning. Det är att märka, att regeringen i detta fall icke är skyldig att anordna referendum. Man kan utgå från att regeringen icke beslutar folkomröstning annat än i sådana fall, då det förslag, omröstningen skall gälla, antagits av representanthuset, eftersom regeringen är parlamentariskt ansvarig endast inför detta hus. De få fall av skiljedomsreferendum som förekommit ha också gällt författningsändringar, som begärts av representanthuset men mött motstånd i senaten.

För positivt resultat av en folkomröstning uppställas särskilda krav. Dels måste en majoritet av de röstande inom hela unionen föreligga för förslaget, dels måste en majoritet av de röstande i en majoritet av staterna ha intagit en positiv ståndpunkt. Ett förslag till författningsändring går alltså icke igenom, trots en aldrig så stor majoritet av samtliga röstande, om det icke vunnit majoritet jämväl inom minst fyra stater. Denna synnerligen betydelsefulla garanti för det federativa systemet genomdrevs av de små staternas representanter vid författningsarbetet. Nya Syd-Wales krävde utan framgång, att en majoritet av de röstande inom unionen skulle vara tillräcklig för ett författningsförslags genomförande.

Författningen har sökt skapa ytterligare garantier för staternas ställning. En författningsändring, som beskär en stats representation i något av unionsparlamentets båda hus i förhållande till andra staters, eller minskar det minimiantal mandat, som en stat skall äga i representanthuset, eller som ändrar statens gränser eller i övrigt rör bestämmelserna i författningen om vederbörande stat, kan icke

genomföras med mindre en majoritet av de röstande i staten härtill lämnat sitt bifall. Varje stat får alltså, när det gäller dess speciella rättigheter, ett folkligt veto mot författningsändringar. Denna bestämmelse har ännu icke vid något tillfälle trätt i funktion, men den har möjligen haft indirekt betydelse genom att påverka representationens verksamhet. Regeln skulle likväl, synes det, kunna ändras genom en i vanlig ordning antagen författningsändring, varför den såsom garanti kunde anses illusorisk. I australisk debatt har det emellertid hävdats, att högsta domstolen skulle betrakta ett försök att på detta sätt upphäva bestämmelsen som grundlagsstridigt. Är denna uppfattning riktig, skulle alltså den australiska högsta domstolen — likaväl som, enligt vad man på några håll påstått, den amerikanska — i vissa fall kunna ogiltigförklara grundlagsändringar, som tillkommit på den av författningen angivna vägen.

Förbundets författningspolitiska utveckling.

Den australiska unionen har, liksom den amerikanska och den schweiziska, växt i betydelse i förhållande till delstaterna, och det kan med säkerhet antagas, att unionens makt blivit större än grundlagsstiftarna på 1890-talet tänkte sig. Vid unionens tillkomst antogs det, att dess årliga utgifter skulle uppgå till högst några kronor per innevånare; efter trettio år representerade dessa utgifter ett belopp av nära tvåhundra kronor per innevånare, och de ha efter denna tid ytterligare starkt ökats. Den expansion, om vilken dessa uppgifter vittna, består visserligen icke blott eller ens huvudsakligen däri, att unionsmakten utvidgats på delstaternas bekostnad. Den förklaras främst därav, att i Australien, liksom i andra länder, statsingripandet och de statliga välfärdsåtgärderna fått en allt större omfattning; delstaternas utgifter ha, liksom unionens, befunnit sig i ständig växt. Men såväl känslomässigt som organisatoriskt har unionen och dess verksamhet i allt högre grad trätt i förgrunden. Den australiska nationalitet, på vilken man hop-

pades vid federationens skapande, har blivit en verklighet, även om den delstatliga »nationalkänslan» på vissa håll ännu är markerad, och i stort sett har den unionella organisationen blivit den form, inom vilken politiska rörelser arbeta och genom vilken reformkrav av större mått bringas till aktualitet och förverkligande.

I det följande skola några erinringar göras om denna utveckling och dess förutsättningar. Främst bör observeras, att alla politiska partier av betydelse uppträtt med unionspolitiska program och bildat hela unionen omfattande organisationer; de statliga organisationerna ha närmast haft karaktären av underavdelningar inom de unionella. Detta utesluter visserligen icke att, såsom senare något skall beröras, motsättningar inom ett och samma parti mellan de unionella och de statliga organisationerna gjort sig gällande just i frågan om federationens befogenheter, ehuru i huvudsak ett visst parti i detta hänseende företrätt en enhetlig ståndpunkt. Det väsentliga är att fastslå, att den unionellt inriktade verksamheten tett sig som den centrala och att partiväsendet därigenom kommit att bidraga till enhetskänslans stärkande.

Den avgörande skiljelinjen i australisk politik har i regel gått emellan de borgerliga partierna och arbetarepartiet. Under åren närmast efter unionens bildande voro ett mera konservativt och protektionistiskt samt ett mera liberalt och frihandelsvänligt parti de starkaste i unionsparlamentet; det ännu relativt svaga arbetarepartiet spelade likväl vid vissa tillfällen en utslagsgivande roll. Arbetarepartiet växte snabbt och blev den mest stabila faktorn i australisk politik. Det ägde majoritetsställning 1910—1913 och fick ånyo majoritet vid upplösningsval 1914. Under förra världskriget utträdde en grupp, som krävde en aktivare krigspolitik, och förenade sig efter hand med borgerliga grupper till ett nytt parti, det nationella partiet. Detta parti behärskade i samverkan med ett mindre borgerligt parti, agrarpartiet (främst inriktat på nedskärning av tullarna), den unionella styrelsen fram till 1929, då arbetarepartiet vann majoritet. I samband med den ekonomiska krisen i början av 1930-talet inträdde ånyo splittring inom arbetarepar-

tiet; den dissentierande riktningen inom detta parti bildade tillsammans med de borgerliga — utom agrarpartiet — det förenade australiska partiet. Sistnämnda parti har sedermera utgjort det borgerliga huvudpartiet och har jämte agrarpartiet sedan 1931 ägt majoritet i parlamentets båda kamrar.

Arbetarepartiet, som före författningens tillkomst ställt sig avvisande till unionstanken, har sedermera alltmera energiskt verkat för utvidgning av unionsmakten; under de senaste tjugo åren har partiet krävt en fullständig unifiering av statsskicket. De borgerliga partierna ha däremot i regel motsatt sig arbetarepartiets krav på denna punkt, och frågan om förhållandet mellan union och delstater har därför blivit en huvudpunkt i partistriderna. Detta förhållande, till vilket vi strax skola återkomma, synes främst betingat av att arbetarepartiet sett en starkare unionsmakt väsentligen som ett medel att genomdriva långtgående ekonomiska och sociala reformer, som icke gärna kunna åvägabringas i enstaka delstater och i varje fall icke kunna bli fullt effektiva annat än genom unionell lagstiftning. Särskilt har arbetarepartiet verkat för socialpolitiska reformer, däribland obligatorisk statlig skiljedom i arbetstvister, och för offentlig kontroll över eller statligt övertagande av sådana företag, som i praktiken förskaffat sig monopolställning. Till sin allmänna hållning har partiet närmast liknat det engelska arbetarepartiet. Marxistiska och i mera begränsad mening socialistiska idéer ha föga påverkat partiets åskådning. Det är karakteristiskt för partiets position, att gång efter annan ur partiet utträdande grupper förenat sig med de borgerliga och att tre av de främsta ledarna av borgerliga regeringar tidigare varit ledande män inom arbetarepartiet.

Endast i ringa utsträckning har unionsmakten ökat genom tillägg till konstitutionen. De båda författningsändringar, som härutinnan äro av betydelse, genomfördes 1909 och 1928. Den första innebar, att unionen kan besluta att helt eller delvis övertaga staternas skulder för att sedan betala ränta och amortering å desamma genom indragning av de till staterna utgående bidragen eller, om

dessa icke äro tillräckliga, genom att uttaga behöfliga belopp av vederbörande stater. Enligt den 1928 beslutade författningsändringen kan unionen sluta överenskommelser med delstaterna rörande övertagande av deras skulder, sättet för deras förvaltning och återbetalning, upptagandet av nya statslån o. s. v. I anslutning här till träffades en överenskommelse mellan unionen och staterna i lånefrågor, och ett låneråd (loan council) upprättades med befogenhet att sköta all statlig låneverksamhet i Australien. Därmed fick i realiteten unionen en vittgående kontrollrätt i fråga om staternas finanspolitik. Det har inträffat, att lånerådet såsom villkor för upptagande av lån till en stat krävt och lyckats framtvinga väsentliga förändringar i dess inre politik; särskilt under den ekonomiska krisen i början av 1930-talet begagnade unionen med kraft sina möjligheter att förmå staterna att handla efter unionella anvisningar.

Den centralistiska tendensen har emellertid främst inneburit, att unionen alltmera fullständigt utnyttjat den lagstiftningskompetens, som från början stadgats i författningen, och givit denna kompetens en alltmera vidsträckt tolkning. På detta sätt ha exempelvis de bestämmelser, som giva unionen rätt att lagstifta om mellanstatlig handel och om arbetstvister, som gälla mer än en stat, kommit att ligga till grund för lagar, som i punkt efter punkt begränsat staternas självbestämmanderätt. Med stöd av den sist berörda bestämmelsen antog unionen på arbetarepartiets yrkande år 1904 en lag, som, efter mönster av vissa delstatslagar, införde obligatorisk skiljedom i arbetstvister. Härmed har i sin tur följt en genom lagstiftning och praxis tillkommen ytterst ingående reglering av arbetsförhållanden och arbetslöner. Gång efter annan ha vederbörande bestämmelser utsträckts till områden, som förut legat under delstaterna, och arbetsrätten har därmed till stor del blivit av unionell karaktär. En liknande expansion kännetecknar användningen av en rad andra författningsbestämmelser. I fall, då en direkt unionell reglering icke kunnat ske, ha bestämmelser ofta utformats genom överenskommelser mellan union och delstater, var-

vid de regelbundet återkommande regeringskonferenserna mellan unionella och statliga representanter varit av stor betydelse.

Unionssenaten har icke, såsom grundlagsstiftarna tänkte sig, bildat ett värn för delstaternas befogenheter. Dels har senatens faktiska makt — särskilt på grund av att den icke kan påverka regeringsbildningen — blivit avgjort mindre än representanthusets, dels och framför allt har senaten icke uppträtt som en speciell statsrepresentation. Detta sammanhänger med att motsättningen mellan enhetssträvar och federalister icke — utom i viss mån under de senaste åren — sammanfallit med en motsättning mellan stora och små stater. Även senatsvalen ha behärskats av de stora unionella partierna, och i regel har det parti, som vunnit majoritet i representanthuset, även erhållit flertal i senaten. Endast vid enstaka tillfällen har senaten därför spelat en självständig roll i hit-hörande frågor, främst år 1930, då representanthuset antog men senaten, i vilken de borgerliga på grund av den successiva förnyelsen ägde majoritet, avlog arbetarregeringens förslag om utsträckning av unionens befogenheter.

Så mycket större betydelse har högsta domstolen haft såsom författningens väktare. Den kan i detta hänseende jämföras med Förenta staternas högsta domstol; liksom den amerikanska består den australiska statsrätten till stor del av judiciella prejudikat. Domstolspraxis har emellertid just i frågan om förhållandet mellan union och delstater företett en betydelsefull förskjutning. Under decennierna närmast efter författningens tillkomst utgick domstolen från principer och konstruktioner, som tjänade till stöd för en snäv bestämning av unionens befogenheter. Den påverkades härvid starkt av amerikansk praxis; en rad av de amerikanska domstolarna använda hjälpbegrepp och allmänna grundsatser begagnades, och domstolen motiverade denna — som man sagt — »amerikanska» praxis därmed, att grundlagsstiftarna tagit den amerikanska författningen till mönster. Sålunda förutsatte man — under anknytning till vissa amerikanska teorier — att unionen måste betraktas som ett avtal mellan de särskilda staterna och att bestäm-

melserna om dess befogenheter därför måste tolkas restriktivt. Likaledes hävdades, att författningen velat upprätta ett system av separata, så långt möjligt suveräna styrelser i unionen, respektive delstaterna, och att därför en styrelse icke finge lagstifta rörande organ, som tjänade en annan som medel för maktutövningen; enligt denna doktrin kunde unionen icke i utövandet av sin befogenhet att reglera mellanstatliga arbetstvister giva bestämmelser, som berörde av staterna anställda personer, exempelvis järnvägsmän. Med stöd av dylika allmänt formulerade doktriner gävos unionslagarna i domstolstolkningen en starkt begränsad tillämpning och ett stort antal unionella lagar eller delar av lagar annullerades.

En första uppmjukning av domstolens principiella inställning ägde rum under förra världskriget. Under hänvisning till unionens befogenhet att handha försvaret suspenderade man tidigare följda doktriner; i ett grundläggande utslag anfördes, att makten att besluta om försvaret innefattade varje beslut, som enligt unionsorganens mening vore ägnat att bidra till en framgångsrik krigsföring; huruvida ett visst beslut verkligen ägde denna karaktär förklarade sig domstolen icke böra pröva. Unionsparlamentet kunde därför under kriget antaga lagar, som under normala förhållanden ansetts falla utanför dess kompetens och som blott indirekt och på ett mycket obestämt sätt kunde vara av betydelse för krigsföringen; icke utan skäl påstods, att Australien under kriget provisoriskt blev en enhetsstat. I ett utslag, som gavs ett par år efter krigets slut — *Engineers' case 1920* — och som blivit grundläggande för senare praxis, bröt domstolen mera principiellt med sina tidigare formulerade doktriner. Det sades här, att författningen vore »ett av hela det australiska folket ingånget avtal» (alltså icke ett fördrag mellan staterna) och att den borde tolkas efter ordalydelsen och grundlagsstiftarnas mening (alltså icke med stöd av vissa rättsteoretiska konstruktioner). Domstolen tog direkt avstånd från uppfattningen, att amerikansk praxis skulle vara prejudicerande. »Vi anse, att de amerikanska utslagen, huru framstående dessa domstolar än må vara, icke giva en säker grund att i väsentliga punkter bygga på,

då det gäller vår egen författning. Ehuru dessa utslag i sekundära och subsidiära frågor . . . stundom kunna giva ledning och hjälp av betydelse, kunna de icke . . . erkännas som rättesnören, efter vilka vi kunna bedöma unionens och delstaternas inbördes rättigheter enligt den australiska författningen.» I det föreliggande målet beslöt domstolen utifrån de nya grundsatserna att erkänna unionens rätt att reglera arbetstvister av mellanstatlig art, även då det gällde av staterna anställda personer, vilket i realiteten innebar, att unionella organ — närmast den unionella skiljedomstolen för arbetstvister —ingo befogenhet att bestämma löner och arbetsförhållanden för arbetare i delstatstjänst. Den nya praxis, som började med 1920 års utslag, har blivit bestående, och unionen har därmed fått möjlighet att lagstifta i ett stort antal frågor, som förut varit undandragna dess kompetens. Detta utesluter naturligtvis icke, att den judiciella prövningsrätten fortfarande är av utomordentlig betydelse; vid flera tillfällen även under senare år ha unionella lagar av högsta domstolen förklarats ogiltiga.

Det mest effektiva konstitutionella värdet för delstaternas självbestämmanderätt har varit folkomröstningsinstitutet. Nedan gives en översikt över folkomröstningarna rörande förhållandet mellan union och delstater; här tillfogas en del uppgifter beträffande försök att utsträcka unionsmakten, vilka icke resulterat i folkomröstning.

De båda första folkomröstningarna på detta område ägde rum år 1910. Genom den ena antogs den förut berörda författningsändringen om unionens rätt att övertaga statsskulder. Den andra avsåg en ändring av bestämmelserna om unionens och staternas finansiella relationer; förslaget, som skulle ha för framtiden fastslagit en bestämd unionell betalningsskyldighet gentemot delstaterna och som därför bekämpades av arbetarepartiet, avlogs med knapp majoritet.

Mera vittgående voro de två förslag, som framlades till folkomröstning år 1911. De utgjorde arbetarepartiets första stora försök att i en rad väsentliga punkter utvidga unionens makt på delstater-

nas bekostnad. Det mest omfattande av dessa förslag gick ut på att unionen skulle få lagstiftningsrätt beträffande a) handel över huvud, icke blott utrikeshandel och mellanstatlig handel, b) bolagsväsen i allmänhet, icke blott utländska bolag och finans- och handelsbolag, c) arbetsförhållanden, inklusive löner och biläggande av arbetstvister (även i fråga om de av staterna ägda järnvägarna), d) alla karteller och sammanslutningar av monopolistisk karaktär. I korthet kan detta förslag sägas ha inneburit, att hela handels-, bolags- och industrilagstiftningen skulle överflyttas till unionen. Det andra förslaget innehöll, att varje näringsverksamhet, vare sig på produktionens eller handelns område, som enligt unionsparlamentets mening hade blivit föremål för monopol, skulle kunna underställas unionell ledning eller kontroll, med rätt för unionen att mot skäligen ersättning expropriera egendom, som nyttjades i samband med verksamheten i fråga. Unionen skulle alltså få generell rätt att socialisera monopolistiska företag och att etablera statsdrift på områden, där verksamhet av monopolistisk karaktär förelåg.

Dessa förslag hade under motstånd från de borgerliga partierna genomdrivits i unionsparlamentet av regeringen Fisher, som stödde sig på den vid 1910 års val vunna arbetaremajoriteten i båda kamrarna. Under debatterna om förslagen kritiserade arbetarepartiets ledande män med skärpa unionsförfattningens allmänna struktur. Man betonade, att den australiska federationen hade exceptionellt små befogenheter och hänvisade till den stora makt, som tillkom den kanadensiska och framför allt den sydafrikanska unionen. Det vore orimligt att uppdelat lagstiftningsrätten i fråga om exempelvis handel och industri på unionella och statliga organ, eftersom en från enhetliga synpunkter utgående reglering här vore nödvändig. De borgerliga partierna försvarade federationens uppbyggnad, men en stor del av kritiken mot arbetarepartiets förslag gick ut på att detta skulle möjliggöra en socialistisk lagstiftning.

Vid omröstningen avslogos båda förslagen med stora majoriteter, i genomsnitt omkring 740.000 röster mot 485.000. Den enda stat, i vilken positiv majoritet nåddes, var Västaustralien. Det är att

märka, att av omröstningsresultatet icke med nödvändighet följer, att ett stort antal väljare voro mot arbetarepartiets förslag, trots att de vid valen understödde detta parti. Ty arbetarepartiet hade icke absolut majoritet vid föregående val; dess seger vid valet be-tingades delvis av det icke-proportionella valsättet och de borgerliga partiernas splittring. Härtill kommer, att endast omkring hälften av de röstberättigade deltog i folkomröstningarna, mot ungefär sjuttio procent vid valen 1910.

Två år senare framlade parlamentet, som fortfarande behärskades av arbetarepartiet, i huvudsak samma förslag för väljarna. Förslagen fingo emellertid denna gång formen av sex särskilda författningsändringar. Även denna gång var resultatet negativt, med omkring 975.000 röster mot 960.000. Sedan arbetarepartiet, efter att ha lidit nederlag vid valen 1913, genom upplösningsval 1914 erhållit majoritet i båda kamrarna, framförde regeringen Fisher ånyo förslag om författningsreform. Förslagen gingo igenom i unionsparlamentet, och folkomröstning skulle ha hållits i frågan i november 1914, men kort dessförinnan lyckades regeringen träffa en överenskommelse med delstatsregeringarna, enligt vilken staterna frivilligt åt unionen skulle överlämna provisorisk rätt att besluta på flertalet av de omstridda punkterna; unionens befogenhet skulle gälla till ett år efter krigets slut, varefter saken ånyo skulle upptagas till avgörande. I realiteten kunde de statliga regeringarna icke infria sina löften på grund av motstånd i statsrepresentationerna, men man lät trots detta frågan vila till efter kriget. Under kriget utövade för övrigt, som redan nämnts, unionsorganen på flera punkter befogenheter, som enligt författningen tillkommo delstaterna.

Efter krigets slut togs frågan om en ökning av unionens befogenheter ännu en gång upp. Denna gång hade emellertid de framställda förslagen en mera moderat karaktär. De hade, utan starkare opposition i unionsparlamentet, genomdrivits av den av en borgerlig majoritet stödda ministären Hughes. Premiärministern hade tidigare tillhört arbetarepartiets ledare men under kriget trätt i

spetsen för de borgerliga, på ett mera aktivt ingripande i kriget inriktade grupperna; regeringsförslagen utgjorde ett försök till kompromiss mellan de stridande huvudriktningarna. Enligt det ena av de båda förslagen skulle unionen få generell rätt att lagstifta om arbetstvister, enligt det andra skulle den bemyndigas att i vissa fall nationalisera monopolistiska företag. Båda de föreslagna reformerna skulle ha provisorisk karaktär; de skulle förbli gällande under högst tre år, om ej beslut i annan riktning under denna tid kom till stånd. Förslagen synas ha väckt opposition både bland de borgerliga, där man ställde sig kritisk mot den unionella expansionen, och inom arbetarepartiet, där man icke ansåg de påyrkade ändringarna tillräckligt långtgående. Det förstnämnda förslaget avsågs med 13.000, det sistnämnda med 46.000 rösters majoritet. Ledande statspolitiker inom de partier, som i unionsparlamentet stött förslagen, motarbetade dem under kampanjen före folkomröstningarna.

Vid denna tid beslöt arbetarepartiet — under åren 1916—1929 ständigt i oppositionsställning — att verka för en fullständig unionifiering av Australien. På partikongressen 1918 antogs en resolution, enligt vilken unionsparlamentet borde få obegränsad lagstiftningsmakt. Följande år uttalade man sig i samma riktning. Unionens författning borde revideras efter sydafrikanskt mönster. Kontinenten skulle indelas i ett trettiotal provinser, vilkas representationer skulle ha beslutanderätt i lokala frågor. Som ett slags ersättning för staternas självbestämmanderätt skulle bestämmelser om folkinitiativ och fakultativt lagreferendum införas i unionsförfattningen.

År 1926 antog unionsparlamentet på initiativ av den borgerliga regeringen Bruce två förslag till författningsändringar. Det ena gick ut på att unionen skulle få generell lagstiftningsrätt i fråga om arbetstvister samt beträffande truster och karteller. Enligt det andra skulle unionen kunna lagstifta för att hindra störningar inom företag eller näringsgrenar av stor betydelse för det allmänna; förslaget avsåg närmast att möjliggöra unionella ingri-

panden mot strejker inom vissa industrier. Det förstnämnda förslaget understöddes av de unionellt verksamma arbetareledarna men väckte motstånd inom flera delstatliga arbetareorganisationer. Det sistnämnda förslaget bekämpades allmänt av arbetarepartiet. Resultatet blev, att båda förslagen avlogs, med respektive 1.620.000 röster mot 1.247.000 och 1.598.000 röster mot 1.196.000. Det har ansetts sannolikt, att det negativa resultatet delvis berodde på röstplikten, som nu för första gången kom att tillämpas vid folkomröstningar; de ointresserade, som förmåtts att rösta genom bestämmelserna om böter vid skolkning, äro, har det påståtts, benägna att utan urskillning rösta nej. Följande är tillsatte regeringen en kommitté, bestående av representanter från de tre stora partierna, för att utreda författningsfrågan. År 1928 genomfördes utan starkare opposition den tidigare omnämnda författningsändringen rörande unionens och staternas inbördes förhållande i fråga om statslån.

Vid 1929 års val propagerade de borgerliga partierna för att rätten att lagstifta rörande arbetstvister helt skulle överföras till delstaterna, eftersom det visat sig omöjligt att åstadkomma erforderlig enhetlighet genom att få hela detta frågekomplex underlagt unionen. Arbetarepartiet reagerade starkt mot detta yrkande, som påstods syfta till en reell beskärning av lagstiftningen på området. Valet resulterade i att arbetarepartiet vann majoritet i representanthuset, ehuru icke i senaten, och ledde till bildandet av en arbetarregering under Scullin.

Något senare avgav författningskommittén sitt betänkande. Den borgerliga majoriteten uttalade sig för det federativa systemets bibehållande, medan arbetarepartiets representanter yrkade på en unifisering i överensstämmelse med partiprogrammet. Betänkandet giver en relativt klar bild av de båda riktningarnas argumentationslinjer. Majoriteten anförde, att den australiska kontinenten vore så vidsträckt och förhållandena inom densamma så skiftande, att en enhetlig lagstiftning på många områden icke gärna kunde komma till stånd. Det vore nödvändigt att giva de olika, ofta av väldiga

vildmarker skilda bebyggda regionerna betydande självbestämmanderätt. Statsbefolkningarna företedde därjämte olikheter i synpunkter och attityder, vilka uppstått under den långa självständighetstiden och icke utplånats under det unionella skedet. »Där det finns tillräcklig självbeslutanderätt, finns det utrymme för en samhällsanda, en lokal patriotism och en lokal kunskap, som skulle gå förlobrate, om alla lagstiftande och förvaltande funktioner i Australien absorberades av de centrala organen. Vidare anse vi, att tillvaron av självstyrande stater innebär det bästa medlet att övervaka utvecklingen och utgör den säkraste garantin mot farliga experiment. Betydelsen av att begränsa ekonomiska och industriella experiment till begränsade områden har betonats av många vittnen (kommiténs utredning bestod till stor del av utfrågning av inkallade personer). Denna betydelse är uppenbarligen större i Australien än i Förenta staterna, där författningen innehåller förbud, som hindra både kongressen och statslegislaturerna att lagstifta i vissa hänseenden.» Visserligen uppstode en del svårigheter under det bestående systemet, särskilt på områden, där kompetensen uppdelades mellan union och delstater. Men här kunde lösningar vinnas dels genom smärre ändringar i kompetensreglerna, dels genom ett frivilligt samarbete mellan union och delstater. Majoriteten vände sig särskilt mot tanken på Australiens uppdelning på ett stort antal provinser. Med den koncentration av befolkningen till ett antal större städer, som föreläge, skulle en sådan uppdelning föra med sig, att stadsbefolkningen administrativt skildes från lantbefolkningen och att en rad provinser avskures från samband mellan de mera utvecklade samhällen, av vilka de voro ekonomiskt beroende för sin utveckling.

Enligt minoriteten borde ungefär samma system som i Sydafrika införas. Unionen skulle ha principiellt obegränsad lagstiftningsmakt, men den borde delegera ett antal icke oviktiga frågor — uppfostran, sjukvård, polis, vägar, skogar — till provinserna. Detta krav motiverades framför allt med de praktiska svårigheter, som ständigt uppstode på grund av de oklara kompetensreglerna och

klyvningen mellan unionell och statlig myndighet på vissa områden. I rättspraxis hade vid skilda tider olika meningar gjort sig gällande, och följden hade blivit osäkerhet och friktioner. Som exempel nämndes konkurrensen mellan unionens makt över mellanstatlig handel och staternas rätt att reglera den inomstatliga handeln samt uppdelningen av lagstiftningsrätten i fråga om arbetstvister och arbetsförhållanden. Att överlåta denna sistnämnda kompetens i sin helhet åt delstaterna vore omöjligt, ty detta skulle leda till de mest olika förhållanden inom skilda stater. Minoriteten framhöll vidare, att kommunikationernas förbättring fört statsbefolkningarna närmare varandra och möjliggjorde en unifiering, som vid sekelskiftet knappast varit tänkbar. Unifiering skulle emellertid i sin tur stärka den nationella samhörighetskänslan. »Trots skenbara tecken i motsatt riktning tro vi, att det australiska folket befinner sig i en särskilt gynnsam position med hänsyn till möjligheten att uppnå en enhetlig nationell inställning. Vi tillhöra nästan alla samma folk; nära 98 procent av befolkningen är brittisk; det som främst kräves är en författning, som är ägnad att ytterligare utveckla de nationella känslorna. Författningen av år 1900 var ett stort steg i rätt riktning. Vi fastslå vår övertygelse, att tiden nu är kommen att giva full makt och fullt ansvar åt det nationella parlamentet som ett medel att uppnå samhällelig enhet.»

Arbetareregeringen upptog icke kommittéminoritetens krav på en unifiering men framlade år 1930 under betonande av den principiella nödvändigheten av en starkare unionsmakt tre särskilda författningsändringsförslag i unifierande riktning. Ett av dessa avsåg att ändra bestämmelserna om författningsändring. Folkomröstning skulle icke längre krävas, blott beslut med absolut majoritet i unionsparlamentets båda kamrar. Mot den bestående ordningen anfördes, att enligt densamma författningsändringar kunde förhindras av en minoritet inom folket; 650.000 valmän i tre stater ägde, yttrade regeringens talesman i en debatt, möjlighet att hindra en ändring, som önskades av 2.900.000 valmän i de tre större staterna. Regeringen framhöll sin avsikt att, om reglerna för för-

fattningsändring uppmjukades, genomföra en rad ytterligare författningsändringar för ökande av unionens makt; dock skulle man gå successivt tillväga, och staterna skulle få behålla en icke obetydlig självbestämmanderätt. På två punkter ansåg regeringen, att omedelbara utvidgningar av den unionella kompetensen voro behöfliga. Unionen skulle, enligt de i dessa hänseenden krävda författningsändringarna, dels få obegränsad rätt att lagstifta om arbetstvister och arbetsförhållanden över huvud, dels få rätt att meddela bestämmelser om den inomstatliga likaväl som om den mellanstatliga handeln. Dessa förslag motiverades med hänvisningar till friktioner och svårigheter, som under den närmast föregående tiden uppstått. Så t. ex. erinrade regeringen om att unionen enligt nyligen givna domstolsutslag icke kunde meddela föreskrifter för lösning av en arbetstvist vid kolgruvorna i Nya Syd-Wales, trots att denna gruvdrift, som fyllde åttio procent av landets behov, vore av den största betydelse för hela Australien. Liknande anomalier föreläge i fråga om handel och samfärdsl. Unionen kunde exempelvis reglera sjöfarten, så snart det vore fråga om samfärdsl mellan en stat och en annan — ty då blevo bestämmelserna om mellanstatlig handel tillämpliga — men den kunde icke giva föreskrifter, då trafiken hölle sig inom en stat, trots att en sådan trafik i realiteten också kunde avse transport av varor, som hörde till det mellanstatliga handelsutbytet.

Regeringsförslagen antogos av representanthuset men förkastades av senaten. Regeringen hade för avsikt att än en gång under samma legislaturperiod framlägga författningsfrågan, men den föll, innan denna plan kunnat förverkligas. Arbetarepartiet har senare vid olika tillfällen — såsom på partikongressen 1936 — uttalat sig för att de av ministären Scullin framlagda förslagen vid lägligt tillfälle ånyo skola upptagas i unionsparlamentet.

De borgerliga regeringar, som sutto 1932—1941, framlade icke några förslag till författningsändringar av större principiell räckvidd. År 1937 föranstaltades likväl folkomröstningar om en utvidgning av unionens kompetens i två särskilda hänseenden. I båda

fallen utgjorde år 1936 avkunnade domstolsutslag den omedelbara anledningen till författningsändringsförslagen. Unionsparlamentet hade antagit en lag om flygtrafik i Australien, men denna förklarades av högsta domstolen ogiltig under hänvisning till att författningen — som ju tillkommit före flygningens början — icke innehöll någon bestämmelse om unionell kompetens på detta område. Därför föreslog unionsparlamentet ett tillägg till författningen, som uttryckligen erkände unionens kompetens. Vidare hade genom domstolsutslag en unionell lag om prisreglering annullerats. Lagen avsåg att komplettera statliga lagar, som beträffande en del jordbruksprodukter syftade till att säkerställa vissa minimipriser på hemmamarknaden, trots att exportpriserna på samma produkter vid handel på utlandet voro vida lägre. Unionen inskred för att åstadkomma den önskade prissättningen i fråga om de varor, som exporterades från en stat till en annan. Domstolen ansåg, att lagen stred mot författningsbestämmelsen om fri mellanstatlig handel. Det på grund härav framlagda förslaget till författningsändring tillerkände unionen den önskade befogenheten. Förslaget kritiserades av vissa grupper såsom ägnat att leda till alltför starka ingripanden i näringslivet, men det antogs — liksom det förut nämnda förslaget — med stor majoritet av unionsparlamentet.

Folkomröstningarna år 1937 gävo ett märkligt utslag. Prisregleringsförslaget avslogs med överväldigande majoritet — 2.214.000 röster mot 1.260.000. Men även det andra förslaget föll, trots att det vann majoritet bland de röstande — 1.925.000 röster mot 1.669.000. Majoritet uppnåddes nämligen icke i mer än två stater; i Nya Syd-Wales och i de tre med hänsyn till folkmängden minsta staterna var majoriteten negativ. Frågorna om prisreglering och lagstiftning om lufttrafik måste alltså ordnas av delstaterna, varvid dock samverkan med unionsregeringen i praktiken etablerades.

I det hela ha sålunda försöken att utvidga unionsmakten stött på ett utomordentligt starkt motstånd från det röstande folkets sida. Av sexton av unionsparlamentet antagna författningsändringsförslag, som direkt gått ut på en centralisering, ha endast två

definitivt beslutats vid folkomröstning; i ytterligare ett fall har folkomröstning givit positivt utslag, men förslaget har fallit på grund av att en majoritet ja-röster i och för sig icke är tillräcklig för att en författningsändring skall kunna genomdrivas. Härtill kommer, att de ändringar som beslutats varit jämförelsevis mindre betydande; samtliga de förslag, som syftat till en väsentlig förändring av unionens maktställning, ha avslagits av en majoritet bland väljarna. Att förklara dessa märkliga förhållanden uteslutande därmed, att folket varit mindre centralistiskt sinnat än den representation det valt, vore säkerligen oriktigt. I vissa fall kunna resultatet, åtminstone delvis, ha berott på att på grund av valsättet en majoritet inom parlamentet — respektive representanthuset — icke behöver motsvaras av en majoritet bland de väljande. Av vikt har sannolikt också varit den av erfarenheterna i andra referendumdemokratier bestyrkta omständigheten, att väljare, som icke intaga någon bestämd ståndpunkt och särskilt sådana, som sakna all kunskap om de till deras bedömande framlagda förslagen, äro benägna att utan urskillning rösta nej. »När ni är tveksam, så rösta nej», är ett slagord, som i Australien likaväl som i Förenta staterna flitigt använts av motståndarna till underställda förslag och som, av flera uttalanden att döma, i båda länderna varit ett effektivt vapen för de konservativa. Den nu berörda tendensen till oreflekterad negativism har vidare, enligt samstämmiga och i och för sig sannolika uppgifter, i Australien under senare år förstärkts genom röstavgivningens obligatoriska karaktär; röstplikten driver just de väljare, som sakna uppfattning om förslaget och därför äro benägna att rösta mot det, till valurnorna, vartill kommer att möjligen just tvånget att rösta eggat till en nej-röstning, som närmast uttrycker en protest mot detta tvång. Även om alla dessa förhållanden tagas i beräkning, kan man likväl utgå från att bland väljarna funnits en större medveten ovilja mot de centralistiska tendenserna än den politiska situationen i unionsparlamentet vid varje särskilt tillfälle givit vid handen. En motsättning mellan unionellt och statligt verk samma politiker inom ett och samma parti har stundom tydligt

markerats och har säkerligen även i andra fall, om också på ett mindre påtagligt sätt, förelegat, och väljarna ha härvid anslutit sig till den delstatliga, lokala synpunkten. För medlemmarna av unionsregeringen och unionsparlamentet har helt naturligt vad man kan kalla delstatspatriotismen icke varit lika motivbildande som för statliga myndigheter och organisationer.

Särskilt under krisåren i början av 1930-talet framträdde, samtidigt med tendenser till och förslag om en ökad centralisering, en icke obetydlig opposition mot själva det unionella systemet, och inom vissa stater restes rentav krav på utträde ur federationen. Denna secessionistiska rörelse har vunnit anhängare i samtliga de tre mindre staterna, Sydaustralien, Tasmanien och Västaustralien; den har varit starkast i de båda sistnämnda staterna, som äro avskilda från de andra, Tasmanien genom havet, Västaustralien genom vad man kallat »ett hav av sand». Man har hävdad, att unionens makt blivit större än vid författningens tillkomst var avsett, att denna makt begagnats till fördel för de stora staterna, bl. a. genom att deras industrier erhållit starkt tullskydd, att de fördelar, de små staterna erhålla genom den federativa organisationen, icke uppväga de olägenheter den medför. På flera punkter erinrar argumenteringen om den motivering för en secession, som i Förenta staterna utformades av sydstaterna under årtiondena före inbördeskriget.

I en stat, Västaustralien, har kravet på utträde ur unionen kommit till officiellt och auktoritativt uttryck. År 1932 anordnade statsrepresentationen två samtidiga konsultativa folkomröstningar. Valmännen tillfrågades dels om de förordade ett utträde ur unionen, dels om de ansågo lämpligt, att ett författningskonvent med lika många representanter för varje stat sammankallades för revision av unionsförfattningen; den sist berörda linjen var uppenbarligen ägnad att tilltala dem, som ville giva delstaterna större självbestämmanderätt men ryggade tillbaka för en secession. Resultatet blev det märkliga, att den första frågan besvarades med 139.000 ja mot 71.000 nej, den senare med 88.000 ja mot 119.000 nej. Med två

tredjedels majoritet hade väljarna alltså uttalat sig för utträde ur unionen. Därefter sände statslegislaturen en adress till Englands regering och parlament med begäran om en lagstiftning, som skulle upplösa unionen mellan Västaustralien och andra delar av landet. Det engelska parlamentet förklarade sig sakna befogenhet att upptaga denna fråga, då den endast kunde regleras genom beslut av det australiska parlamentet. Det hävdades också i det av ett gemensamt överhus- och underhusutskott utarbetade betänkande, som preciserade ärendets konstitutionella läge, att unionen icke kunde upplösas genom en vanlig författningsändring, enär i författningens ingress talades om »en oupplöslig federativ stat». Möjligen avsåg man, att upplösning kunde ske först med samtycke av varje stat, eftersom i författningen stadgas, att förslag, som ändra en viss stats rättsställning, icke kunna genomföras utan denna stats samtycke; det har hävdats, att utträde ur unionen av en stat måste anses ändra varje stats rättsställning och att ett sådant utträde alltså kräver anslutning av alla stater. Efter det engelska parlamentets ställningstagande förföll kravet på secession från Västaustraliens sida, även om agitationen härför i denna stat under en tid fortsatte.

Under de år saken var aktuell publicerades två skrifter, som giva klart uttryck åt de skilda ståndpunkterna. Västaustraliens regering utgav år 1934 för att förklara sitt handlande ett stort arbete, »The case of the people of Western Australia in support of their desire to withdraw from the Commonwealth of Australia». Här framhävdes först och främst Västaustraliens speciella läge och förhållanden. Australien sönderföll geografiskt och ekonomiskt, hävdade man, i två naturliga enheter, Östaustralien och Västaustralien. Genom väldiga obebbyggda områden avskildes Västaustralien från landet i övrigt. Dess ekonomi, som nästan uteslutande byggde på produktion av råvaror, bildade icke en integrerande del av en kontinental ekonomisk enhet. I en rad punkter anklagades unionen för att icke ha tillgodosett Västaustraliens berättigade intressen. Tullunionen och tullpolitiken, som med särskild styrka kritiserades,

påstås ha medfört, att de i östra Australien producerade industri-varorna monopolisera den västaustraliska marknaden; Västaustralien hindras både att köpa från andra länder och att genom egna tullar främja en självständig industri. Det gemensamma försvaret förklaras på grund av Västaustraliens avskilda läge vara av ringa värde för denna stat. Som svar på denna anklagelse utgav unionsregeringen samma år en bok, kallad »The case for Union». Här tillbakavisades i detalj den västaustraliska kritiken, och unionens betydelse framhöldes ur olika synpunkter. Ekonomisk planering i stor skala vore i nutiden nödvändig; för en sådan planering lämpade sig icke en så ur närings- och befolkningssynpunkt obetydlig enhet som Västaustralien. I skriften erkännes, att tullarna medföra vissa svårigheter för Västaustralien, och unionen har sedermera åt denna stat, liksom åt Sydaustralien och Tasmanien, lämnat betydande finansiella understöd. Unionens betydelse med hänsyn till försvaret understrykes starkt i »The case for Union».

Det bör slutligen fastslås, att secessionsrörelsen icke har någon antibrittisk eller antiimperiell karaktär. Tvärtom har i Västaustralien troheten mot den engelska kronan och det engelska imperiet med särskild styrka betygats. I den berörda skriften för secession framträder snarast en tendens att ställa denna trohet i motsättning till lojaliteten mot unionen. Anmärkningsvärt är också, att man hävdar en specifik västaustralisk nationalkänsla och nationalkaraktär. »I grunden motiveras kravet på secession av att Västaustraliens folk varmt önskar att utträda ur den federativa australiska staten.» Det talas beträffande det västaustraliska folket om »den utpräglade individualitet, som de äro så stolta över och som förtjänat och vunnit respekt och beundran långt utanför statens gränser». Mot den australiska nationalkänslan ställes alltså å ena sidan den brittiska, å andra sidan den västaustraliska.

SYDAFRIKA

Unionens upprättande.

År 1814 avträdde Holland sin besittning i Sydafrika, Kapkolonin, till England. Kolonin räknade då omkring 30.000 vita innebyggare, av vilka flertalet härstammade från Holland. Motsättningar framträdde mellan den holländska folkgruppen, boerna, och de främst från England kommande nya emigranterna. Boerna voro kalvinister och bönder; engelsmännen tillhörde i regel den anglikanska kyrkan eller andra i England starka religionssamfund och bosatte sig övervägande i städerna. I mitten av 1830-talet utvandrade en stor del av boerna, delvis på grund av missnöje över slaveriets upphävande, till områden norr och nordost om Kapkolonin och bildade självständiga samhällen. Ett av dessa, Natal, annekterades 1843 av den engelska kronan, organiserades något senare som en separat koloni och fick efter hand en — bortsett från infödingarna — övervägande engelsk befolkning. Däremot erkände England i början av 1850-talet boerstaterna Transvaal (Sydafrikanska republiken) och Oranjeristaten såsom självständiga. Enligt den vid denna tid härskande uppfattningen i England borde inga försök göras att utvidga imperiet; man betraktade i själva verket boerrepublikerna som nyttiga buffertstater.

De områden, som sedermera kommo att bilda Sydafrikanska unionen, voro därmed uppdelade i fyra särskilda stater eller kolonier; härtil kommo flera enklaver, inom vilka infödingarna ännu icke underkastats invandrarnas styre. År 1854 uppgick den vita befolkningen i Kapkolonin till 210.000 personer, i Natal till

8.000; beträffande boerrepublikerna saknas bestämda uppgifter, men antalet vita kan här icke ha överstigit några tiotusental. Överallt voro infödingarna, som till stor del tillhörde stridbara och relativt högtstående stammar, i majoritet; i Natal, Transvaal och Oranje-*fristaten* utgjorde de vita blott en ringa bråkdel av befolkningen. Kapkolonin fick 1853 en särskild författning, med en relativt demokratisk representation på två kamrar, år 1872 infördes här parlamentariskt styrelsesätt. Natal fick 1856, respektive 1893, motsvarande författningsspolitiska organisation. I boerrepublikerna utövade en demokratisk representation den lagstiftande makten, men under vissa tider ägde den folkvalde presidenten en dominerande ställning.

Frågan om en federation av dessa fyra områden utgör ett ledmotiv i Sydafrikas historia under mer än ett halvsekel (omkring 1858—1910). Vissa uppenbara skäl talade för en förening. Transvaal och Oranje-*fristaten* hotades av förintelse från infödingsstammar, om icke hjälp från Kapkolonin och England kunde erhållas. De båda förstnämnda staterna ägde ingen havsgräns, och för deras mot slutet av århundradet snabbt blomstrande utrikeshandel voro vägarna genom Kapkolonin och Natal väsentliga. Handel och kommunikationer kunde över huvud icke effektivt och enhetligt utvecklas, så länge de till ytvidden stora men till folkmängden små kolonierna politiskt voro isolerade enheter. Nationella, religiösa och ekonomiska särintressen försvårade emellertid skapandet av en union. Ur maktpolitisk synpunkt förelågo i praktiken för dess realiserande tre skilda möjligheter: ett under Englands ledning stående förbund av kolonier, ett politiskt fritt Sydafrika utan förbindelse med England och med boerna såsom ledande nation, ett likaledes politiskt fritt Sydafrika ingående i det engelska imperiet och med reell och formell likställighet för de vita innebyggarna. Efter årtionden av fruktlösa förhandlingar och konflikter segrade den sistnämnda linjen.

Det första initiativet till en federation togs på sommaren 1858 i en petition från medborgare i Oranje-*fristaten*. Närmast var det

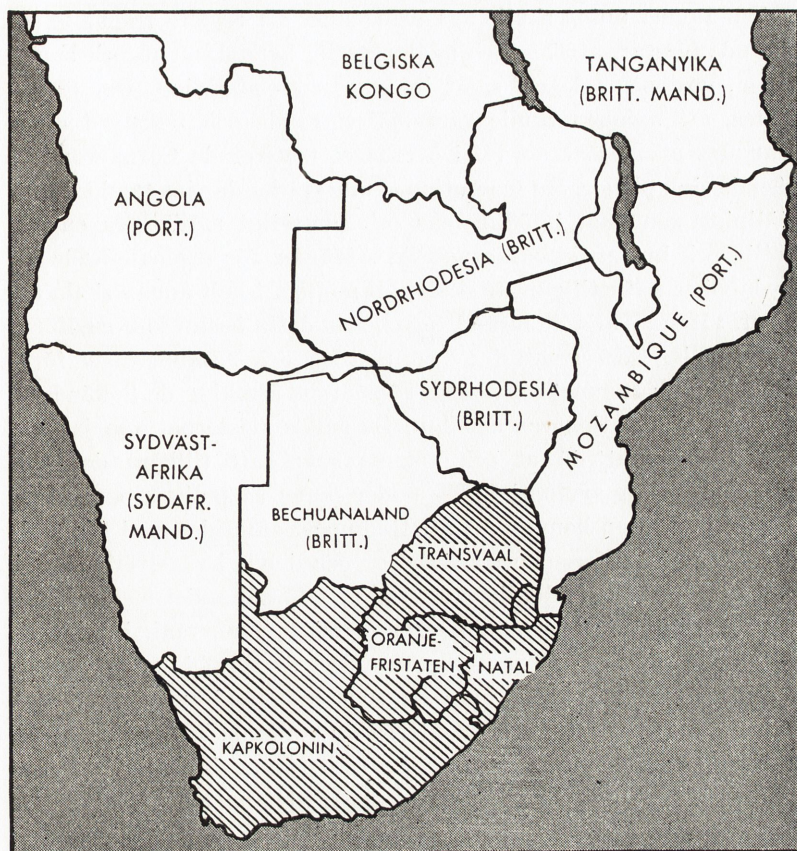
här fråga om en förening av Oranje-*fristaten* och Kapkolonin. I petitionen betonades, att en sådan förening skulle avlägsna alla faror från den infödda befolkningens sida. Petitionärerna förutsatte, att Oranje-*fristaten* självständigt skulle avgöra inre ärenden, att dess regering och representation sålunda skulle bevaras och att federationsakten skulle innehålla garantier för språklig och kyrklig autonomi. I petitionens syfte instämde något senare Oranje-*fristatens* representation. Sir George Grey, guvernör i Kapkolonin och brittiska kronans representant (High commissioner) i Sydafrika, mottog framställningen och förordade den livligt både hos engelska regeringen och inför Kapkolonins parlament. I en skrivelse till den engelske kolonialministern den 19 november 1858 föreslog Grey, att ett försök skulle göras att bilda en allmän sydafrikansk federation. Det engelska parlamentet borde antaga en lag, som skulle bilda ramen för en framtida federativ sammanslutning mellan Sydafrikas olika stater och kolonier. Federationen skulle styras av en guvernör, utsedd av engelska kronan, med en ministär, åtnjutande representationens förtroende, vid sin sida. Representationen skulle väljas av folket i de särskilda delstaterna och äga lagstiftningsmakt »i alla frågor av allmänt intresse». Delstaterna skulle ha sina egna regeringar och legislaturer med beslutanderätt i inre frågor. Inför Kapkolonins parlament ingick Grey, utan att han därtill befullmäktigats av den brittiska regeringen, på en framställning av den tilltänkta federationens organisation och kompetens. Intet krig skulle kunna börjas utan beslut av den federativa styrelsen. Vid konflikter mellan en delstat och en infödingsstam skulle federationen bli avgörande; härigenom säkrades på en gång opartiskhet och auktoritet. En tullunion vore ägnad att dels medföra en rättvisare fördelning av tullinkomsterna mellan skilda områden, dels öka handeln och därmed de totala tullinkomsterna.

Innan ytterligare förhandlingar i Sydafrika kunnat föras, föll Greys förslag på den engelska regeringens motstånd. I överensstämmelse med de vid denna tid ännu härskande åsikterna ville ministären Derby icke inlåta sig på en politik, som ökade Englands

koloniala ansvar. Kolonialministern klandrade i ett brev Grey för att denne egenmäktigt rekommenderat en federation inför Kapparlamentet och infordrade hans avskedsansökan.

Nästa initiativ i frågan kom däremot från England. Disraelis regering, som systematiskt förde en aktiv kolonialpolitik, framförde genom kolonialministern lord Carnarvon i en skrivelse till guvernören i Kapkolonin i maj 1875 sin önskan om en konferens mellan representanter för de sydafrikanska kolonierna och staterna. Närmast avsåg man, att denna konferens skulle behandla infödingspolitiken, men Carnarvon betonade, att den engelska regeringen var villig att medverka till en federation, därest förslag härom framställdes. Han förklarade tillika, att »alla parter, vare sig brittiska kolonier eller holländska stater, måste handla frivilligt och självständigt. Det tillhör dem att avgöra, om det ligger i deras intresse att ansluta sig till en sådan union, och jag vill icke öva någon påtryckning på deras beslut.» Som Englands representant på den tilltänkta konferensen utpekades historikern J. A. Froude; denne avreste till Sydafrika och bedrev under den närmast följande tiden en energisk agitation för federation i de engelska kolonierna.

Carnarvons förslag blev utgångspunkten för omfattande debatter, tvister och förhandlingar. Endast Natal anslöt sig genom sin folkvalda representation oförbehållsamt till tanken på en federation. Kapkolonin, som just fått sin första parlamentariska regering, intog en tveksam och i vissa hänseenden vacklande hållning. Regeringen och representationens majoritet synas i förslaget ha sparat en tendens till intrång i Kapkolonins nyvunna självstyrelse och voro obenägna att påtaga sig de bördor, som federationen kunde väntas innebära för den till folkmängden största av de sydafrikanska kolonierna. Oranje-ristaten uttalade sig bestämt för en konferens men avvisade tanken på att denna skulle upptaga frågan om en federation. En än mera kylig hållning intog Transvaal. Den konferens, som slutligen kom till stånd i London år 1876, omfattade representanter endast för Natal och Oranje-ristaten och ledde icke till några resultat av större betydelse. Trots detta genomdrev Car-



Sydafrikanska unionen.

narvon år 1877 i det engelska parlamentet en South Africa act, innehållande grundlinjerna för en kommande federation. Enligt lagen skulle de sydafrikanska kolonier och stater, vilkas representationer så önskade, efter beslut av den engelska kronan kunna förenas i en

union. Denna union skulle äga befogenhet att reglera frågor bl. a. rörande försvar, utrikes- och mellanstatlig handel, mynt- och bankväsen, post och telegraf samt infödingarnas ställning. Det förut-sattes, att unionen skulle vara självstyrande och folkstyrd efter Kanadas mönster. I ett tal i överhuset motiverade Carnarvon in-gående sina planer. En federation skulle stärka de vita samhällenas ställning gentemot infödingarna och samtidigt möjliggöra en en-hetlig och human infödingspolitik. Åtgärder för exploaterande av Sydafrikas naturtillgångar skulle bli möjliga i helt annan skala än förut. »Men av alla de förändringar, som detta beslut kan medföra, förutser jag som resultat av en politisk och administrativ före-ning i första rummet en verklig känslornas förening de holländska och brittiska nationerna emellan. De gamla tvisterna, som jag be-rört, hålla på att dö ut och komma snart att tillhöra det för-gångna; verklig sympati finnes under skalet av politisk oenighet.»

Den nya lagen kom aldrig att tillämpas. Jämsides med förhand-lingarna om konferens och federation och delvis i växelverkan med dessa försiggick en ödesdiger utveckling i förhållandet mellan Eng-land och de båda boerrepublikerna, särskilt Transvaal. Denna ut-veckling kan här ej närmare beröras. Det är tillräckligt att erinra om att England år 1877 utan att röna motstånd annekterade det av zuluerna hotade Transvaal, att, sedan zuluerna besegrats, boerna började en framgångsrik kamp för att återvinna sin självständighet och att ministären Gladstone först upphävde annexionen och sedan helt erkände Transvaals oberoende. Genom den väpnade konflikten mellan England och Transvaal skärptes de nationella motsätt-ningarna för lång tid i Sydafrika, och federationsfrågan avfördes tills vidare från praktisk politik.

Tanken på ett förenat Sydafrika hölls emellertid levande i den politiska debatten, främst genom Kapkolonins under ett årtionde ledande statsman, Cecil Rhodes. Dennes namn har blivit en symbol för sekelslutets brittiska imperialism, men det välde han verkade för, var icke ett av England behärskat kolonisystem, utan en fri federation av folkstyrda stater. Han räknade med att Englands

författning i en nära framtid skulle ändras efter amerikanskt mönster »med federativa självstyrande kolonier som i imperiet ingående stater». »Jag tror på Sydafrikas förenta stater», yttrade han i ett tal i Kap-parlamentet år 1883, »men som en del av det brittiska imperiet. Jag tror, att federerade stater i en koloni under parlamentariskt styrelsesätt skulle bilda en praktiskt taget självständig republik, men jag anser, att vi också skola äga alla de privilegier som följa av förbindelsen med imperiet.» I sina offentliga tal såsom premiärminister i Kapkolonin (1890—1896) betonade han starkt de ekonomiska fördelar en union skulle medföra: auktoritet mot infödingarna och en enhetlig infödingspolitik, planmässig utbyggnad av kommunikationerna, fri handel inom unionen och ett med hänsyn till alla staters intressen reglerat tullskydd utåt. Rhodes sökte väcka en sydafrikansk nationalkänsla, som skulle förena briter och boers till ett folk. Att de båda nationalitetsgrupperna skulle vara likställda, var för honom den självklara utgångspunkten. Sydafrika måste styras av sydafrikaner, icke av politiker i London, förklarade han i ett tal inför Afrikander Bond 1891. »Det finns kanske här några som anse, att förhållandet till imperiet måste ändras och att skilsmässa i sinom tid blir nödvändig. Denna sak vill jag inte diskutera nu; men jag hoppas, att vi under självstyrelsens princip länge må förbli en del av det brittiska imperiet...»

Det Afrikander Bond, till vilket Rhodes här vädjade, framträdde under 1800-talets sista decennier som representant för de holländska folkgrupperna i Sydafrika. Förbundet fullföljde under skilda tider och inom skilda stater i viss mån olika syften. I Transvaal utgjorde det under striderna kring 1880 en samlingspunkt för antiengelska intressen; dess lösen »Afrika åt afrikanerna» ansågs av många icke utan skäl betyda »Sydafrika åt boerna». I Kapkolonin bildade förbundet underlaget för ett boerparti, som ofta stod i motsättning till det s. k. progressistiska, huvudsakligen av engelsmän bestående partiet men som verkade för sina politiska mål i strängt konstitutionella former och icke principiellt opponerade sig mot

den engelska kronans överhöghet. Gemensamt för Afrikander Bond var kravet på en sydafrikansk union. »Förbundets främsta uppgift», hette det i dess program av år 1884, »är att forma en sydafrikansk nationalitet genom enighet och samverkan, som ett medel för målet — ett förenat Sydafrika.» — Förbundets parti i Kapkolonin, The Afrikander National Party, förklarade sig vilja arbeta för samma mål genom att verka för enandet av de europeiska nationaliteterna i Sydafrika och främjandet av Sydafrikas egenart och självstyrelse (self-dependence). Religiös och språklig likställighet skulle enligt förbundet strängt upprätthållas i den kommande federationen. På väsentliga punkter sammanfölla sålunda Rhodes' och Afrikander Bond's programmatiska strävanden, trots att de säkerligen förknippades med skiljaktiga föreställningar om den kommande unionens ställning och förhållanden. Rhodes sökte också anknytning till ledarna för Afrikander Bond och kunde i början av 1890-talet framgångsrikt verka för ökad förståelse mellan Kapkolonins partier och nationaliteter.

I förhållandet mellan de brittiska kolonierna och boerstaterna medförde Rhodes' expansiva politik en skärpning av motsättningarna. Våldiga nya områden införlivades med Kapkolonin eller koloniserades av det av Rhodes ledda, under den engelska kronans kontroll stående Sydafrikanska kompaniet. De båda boerrepublikerna blevo sålunda i söder, väster och norr omgivna av brittiska besittningar. Under Krügers ledning motarbetade Transvaal aktivt det engelska inflytandet; en ny handelsväg vanns genom järnvägen till Delagoa bay i portugisiska sydöstantafrika. Tvisten rörande de till gruvdistrikten i Transvaal inflyttade européernas ställning ledde först till ett försök av Rhodes att på egen hand störta Krüger-regimen (Jamesons raid vid årsskiftet 1895—1896) och sedan till krig mellan England och de båda boerrepublikerna (1899—1902). Under detta krig ställde sig den övervägande delen av Kapkolonins befolkning, oberoende av nationalitet, lojal till den engelska kronan. Krigets omedelbara resultat var, att Transvaal

och Oranje-*fristaten* förvandlades till engelska kolonier utan självstyrelse.

Med kriget och segern följde, att det politiska initiativet övergick till den engelska regeringen och dess representant i Sydafrika, lord Milner. Joseph Chamberlain, kolonialministern, och Milner voro ense om att Sydafrika efter hand, om så visade sig möjligt, borde organiseras som en i huvudsak självstyrande federation. Strax efter krigsutbrottet uttalade Milner i ett brev, att »det slutliga målet är ett självstyrande vitt samhälle . . . från Kapstaden till Zambesi. Det får bara finnas en flagga, Union Jack, men under den jämlikhet mellan nationaliteter och språk». Den kommande federationen borde ha beslutanderätt över försvar, tullar och kommunikationer, eventuellt också över infödingspolitiken, men betydande befogenheter borde stanna hos de särskilda staterna. Milner synes ha utgått från att självstyrelse för Sydafrika skulle bli möjlig först sedan engelsmännen genom immigration blivit den starkaste vita befolkningsgruppen. Han torde därför ha tänkt sig, att rekonstruktionen av Sydafrika enligt federations- och självstyrelseprinciperna skulle taga vida längre tid än den faktiskt kom att göra. I likhet med tidigare engelska representanter framhöll han emellertid, att uppbyggandet av en federation måste ske genom sydafrikanerna själva. »Skola vi få ett förenat Sydafrika», yttrade han i ett tal år 1901, »måste det ske utan diktat utifrån. Sydafrikas folk måste självständigt sköta om den saken.»

Reorganisationen av de erövrade boerstaterna skedde med utomordentlig snabbhet. Redan fyra år efter krigets slut, år 1906, infördes i Transvaal och Oranje-*fristaten* författningar, som gävo de båda staterna självstyrelse av samma art, som tidigare etablerats i Kapkolonin och Natal: folkvald representation och parlamentarisk regering. Partier, som företrädde boerbefolkningens krav, vunno majoritet i de nya staternas representationer och bildade underlag för regeringsbildningen. Transvaals första parlamentariska ministär (febr. 1907) leddes av två av de mest kända boergeneralerna, Botha och Smuts, och något senare togs ledningen i Oranje-*fristaten* av ett

parti, vars främsta män voro Fischer — minister före boerkriget — och general Hertzog. Vid samma tid sutto partier, som närmast företrädde de engelska befolkningsgrupperna, vid makten i Kapkolonin och Natal; i Kapkolonin var ledaren av 1895 års raid, Jameson, premiärminister.

På många håll hade man fruktat, att den liberala engelska regeringen Campbell-Bannermans beslut att utan uppskov giva boerstaterna självstyrelse skulle medföra ett uppblossande av nationalitetsstriderna och till och med en ny väpnad konflikt. Resultatet blev emellertid det rakt motsatta. Inom alla riktningar och partier av betydelse höjdes kravet på en sydafrikansk federation under den engelska kronans formella ledning. Afrikander Bond hade redan år 1902 ändrat sitt program i denna riktning; tidigare hade man visserligen krävt en sydafrikansk union men underlåtit att beröra frågan om förhållandet till England. Steyn, förutvarande president i Oranje- och Smuts uttalade sig under åren efter krigets slut i samma riktning. De engelska ledarna i Kapkolonin och Natal instämde; Rhodes hade dött år 1902, men hans efterföljare, främst Jameson, förfäktade i ledande ställningar hans idéer. Då Transvaal och Oranje- och Smuts blevo självstyrande, fick federationstanken ny aktualitet. Under de närmast föregående åren hade det varit relativt lätt att genomföra enhetliga beslut på vissa områden; lord Milner hade tagit initiativet till interkoloniala konferenser, och dessas rekommendationer kunde genomföras både i Kapkolonin och Natal, där engelska partier varit bestämmande, och i Transvaal och Oranje- och Smuts, som direkt styrdes av den engelska kronan. För att ordna samverkan mellan fyra självstyrande stater krävdes en annan organisation. Frågan var vem som skulle taga det omedelbara initiativet till dess uppbyggande och hur fördelarna av en federation bäst skulle klarläggas för befolkningen i Sydafrika.

Av utomordentlig betydelse blev i detta läge det aktstycke, som kallas lord Selbornes memorandum och som med tanke på både innehåll och verkningar stundom jämförts med lord Durhams

betänkande om Kanada. Selborne efterträdde år 1905 Milner såsom Englands representant i Sydafrika. En grupp unga män, som tillhört lord Milners närmaste omgivning — hans ryktbara »Kindergarten» — framförde till Selborne förslag om utarbetande av en ingående motivering för federation. Under Selbornes överinseende förverkligades denna plan. De med arbetet sysselsatta voro kännare av sydafrikanska förhållanden ur olika synpunkter men sökte också vinna belysning av läget genom att studera de amerikanska, kanadensiska och australiska federationerna; särskilt Olivers biografi över Alexander Hamilton (utkommen 1906), som utförligt behandlar den amerikanska unionens uppkomst, påstås ha påverkat deras åsikter. Sedan ett memorandum utarbetats upptogs frågan, hur det skulle bringas till offentligheten. Lord Selborne ville icke formellt taga initiativet, ty härigenom kunde detta bli misstänkliggjort inom vissa kretsar. Saken ordnades på så sätt, att ministären Jameson i Kapkolonin till Selborne riktade en begäran att han skulle låta utarbeta en redogörelse för Sydafrikas läge med tanke på en eventuell federation. Därefter publicerade Selborne i början av år 1907 sitt memorandum. Något förslag rörande hur den tilltänkta federationen skulle konstrueras framförde Selborne icke, men hans inträngande analys av den bestående ordningens nackdelar blev grundvalen för den följande debatten.

Större delen av Selbornes betänkande behandlar de ekonomiska olägenheter, som följde med Sydafrikas uppdelning i en rad stater eller kolonier. Kommunikationsfrågan diskuterades först. De skilda staterna hade, såsom Selborne i detalj påvisade, vid utbyggandet av sitt järnvägsnät uteslutande tänkt på den omedelbara egna fördelen, icke på de för alla gemensamma intressena. Resultatet hade blivit oerhört kostsamma anläggningar och en förödande konkurrens mellan olika järnvägslinjer. Kapkolonin och Natal hade konkurrerat om trafiken till de båda boerstaterna, Oranjefristaten hade sökt uppmuntra transitotrafiken till Transvaal på de övriga staternas bekostnad, Transvaal hade under vissa tider sökt hindra trafiken från de engelska kolonierna och dirigera sin handel över

Delagoa bay. Alla staterna skulle emellertid vinna på om järnvägarna sköttes »som ett transportsystem till hela landets tjänst». En liknande situation förelåg enligt Selborne i fråga om de sydafrikanska staternas handel med utlandet. Under långa tider hade tullar på varor, som över Kapkolonin och Natal transporterades till boerrepublikerna i norr, uteslutande kommit de båda förstnämnda länderna tillgodo, trots att tullarna i realiteten betalades av boerstaternas befolkning. Efter boerkriget hade visserligen ett slags tullunion skapats genom överenskommelser mellan de olika regeringarna. Men denna anordning vore i grunden odemokratisk; tullfrågan undandrogs härigenom i stor utsträckning den offentliga parlamentariska diskussionen, och någon riktningsgivande folklig opinion i denna fråga kunde därför icke komma till stånd. Överenskommelser mellan de fyra regeringarna ägde ej heller tillräcklig fasthet. Om icke en union upprättades, kunde ett tullkrig när som helst utbryta. »Resultatet skulle bli förstörandet av all kommersiell stabilitet, industrins stagnerande och skapandet av en permanent depression.» I fråga om de enskilda näringarna krävdes på skilda punkter enhetliga ingripanden, särskilt med hänsyn till i Sydafrikas natur och befolkningsförhållanden inneboende svårigheter. Boskapspesten och gräshopporna kunde bekämpas endast genom alla staterna omfattande åtgärder. »Tänk på den förtvivlan, som griper bonden i Transvaal, då han lyckats förstöra alla gräshoppssvärmar på sin gård och därefter ser nya svärmar komma från en grannkoloni, där en liknande utrotningsprocess icke genomförts.» Det för gruvdriften trängande problemet om anskaffande av tillräcklig arbetskraft kunde lösas blott av kolonierna gemensamt; de av varje särskild koloni vidtagna åtgärderna bleve med nödvändighet till stor del ineffektiva. Med den härmed sammanhängande infödingsfrågan förhölle det sig på samma sätt. Då helt olika bestämmelser i fråga om infödingarnas ställning tillämpades på olika håll, motverkade lagarna varandra, och konsekvensen blev att de i stort sett gemensamma syftena icke kunde uppnås. Genom den bristande regleringen av arbetarefrågan och genom skiljaktigheterna i lag-

stiftning och domstolspraxis hindrades utvecklingen av affärslivet; detta »tenderar till spekulation snarare än produktiv företagsamhet».

Det är likväl icke den klara analysen av splittringens materiella olägenheter, som giver Selbornes memorandum dess särprägel. Betänkandet uppbäres av ett idealistiskt patos, som i skapandet av en sydafrikansk nation och i dennas självständighet och självstyrelse ser den väsentliga vinningen av en union. »Materiellt framsteg påstås på intet sätt vara den nationella existensens mål», lyder en typisk formulering i betänkandet. »Att vara stark, fri, självständig och behärskad är det mål, som energiskt måste eftersträvas, och då det uppnås, tillkommer också materiellt välstånd. Brist på självständighet (self-control) är det egentliga onda, icke de olyckor, som svagheten bringar i sitt följ. Om Sydafrikas folk som det enda nödvändiga söker vinna vad som kräves för politiskt herravälde över sig själv; om, med ett ord, det kan höja sig till tanken att nationen själv måste härska och icke behärskas av de element som bilda den, kommer välstånd att följa liksom alltid då ordning skapas ur kaos. Att stegra rikedomerna är icke målet för utan endast en följd av det nationella välbefinnandet, och att i välståndet se politikens främsta syfte är att förfela detta syfte och allt annat som är värt att vinna.» Utifrån denna tankegång, som stundom får en nästan mystisk-religiös färg, kan Selborne uppmana kolonierna att på vissa punkter bortse från ekonomiska fördelar för att vinna nationell samhörighet och frihet.

Det mål, som sålunda uppställles, innebär i första rummet reell självstyrelse, d. v. s. i praktiken självständighet gentemot England. Den engelska kronans representant tvekar icke att fastslå, att det engelska styret, med dess under långa tider ligkiltiga och passiva karaktär, är orsaken till att Sydafrika icke långt tidigare enats. Men han framhäver tillika, att om ett enande icke sker, den drivande kraften, när det gäller att åstadkomma det för staternas existens nödvändiga samgåendet, måste bli den engelska kronan, d. v. s. närmast det engelska kolonialministeriet och den brittiske repre-

sentanten i Sydafrika. Endast om en union bildas, kan Sydafrika därför nå verklig självstyrelse. På samma sätt söker Selborne bevisa, att unionen är den enda vägen att skapa en sydafrikansk opinion och därmed en verklig folkstyrelse. »Ett sydafrikanskt parlament», skriver han, »skulle, vilket på annat sätt icke är möjligt, frambringa en upplyst offentlig opinion i sydafrikanska frågor. Det skulle leda till bildandet av en klass av män, spridda över hela landet, som voro vana att reflektera över frågorna ur alla landsdelars synpunkter.» Pressen, med sin väldiga opinionsbildande roll, förblir provinsiell, så länge en central politik och centrala institutioner saknas. »Den allmänna opinionen är en nations själ, men liksom en själ icke kan existera på jorden utan en kropp att bo i, kan det icke finnas någon nationell allmän opinion utan nationella institutioner. När Sydafrika får egna nationella institutioner, kommer det också att frambringa en allmän opinion, som upplyser och leder dem, och en press, som avspeglar den allmänna opinionen.» Nödvändigt förenade med dessa tankegångar är tron på bildandet av en särpräglad sydafrikansk nation och på unionen som ett medel att bidraga härtill. »Varje reflekterande sydafrikan ser framåt till en sammansmältning mellan briter och boer i tanke, mål och blod och till uppkomsten av en nationell typ lika stark som någon, vilken förut bildats genom blandning av de västra folken i Europa. Detta är, enligt min mening, det brittiska imperiets sanna uppgift: att främja framväxten av kraftfulla nationer, som äro anpassade till den världsdel och det land, i vilket de leva, och genom bestämda karaktärsdrag åtskilda från andra folk, och vilka runt de fem världsdelarna förenas av likställighetens och broderskapets magiska band...»

Det framgår av uttalanden som dessa, att Selborne, samtidigt som han ansåg unionen vara en konsekvens av redan existerande samhörighet, utgick från att dess upprättande i högsta grad skulle stimulera och stärka enhetskänslan. Ibland betonade han denna sistnämnda synpunkt så starkt, att de enhetliga institutionernas betydelse ter sig som det primära i hans framställning: när väl

kroppen är skapad, kommer den med nödvändighet att finna en själ. Han vände sig i anslutning härtill med skärpa mot åsikter, enligt vilka uppbyggandet av en starkare samkänsla och undanröjandet av en rad mindre tvistefrågor borde föregå unionens upprättande. Det gällde först och främst — till denna tankegång återkom han ofta — att få till stånd en unionell organisation. När väl detta skett, skulle de motsättningar, som vållat svårigheter i förhållandet mellan de självständiga staterna, lättare kunna överbyggas, och den sydafrikanska lojalitet, som icke kunde taga form i varje land för sig, komme att snabbt kristallisera sig kring de nya unionella institutionerna. Efter att ha berört behovet av samverkan i fråga om järnvägar, tullar och andra ärenden skrev han till exempel: »Union är icke målet, som man möjligen nalkas genom reformer av denna art, utan är i sig själv den enda väg, på vilken man kan nalkas dylika reformer.» Med denna linje i Selbornes framställning sammanhänger, att han starkt hävdade det medvetna och viljemässiga handlandets betydelse. »Det finns under alla tider politiker, som i varje beslutsamt försök att bemästra en situation se en farlig överilning. Personer av denna typ bruka säga, att Sydafrikas enande icke genomföres i en hast utan måste komma i sinom tid, som om detta enande plötsligt skulle komma som en regnskur och kunna uppnås utan mödosamma ansträngningar av folket självt. Det är icke på detta sätt som stora mänskliga institutioner byggas upp. De äro alltid frukterna av medveten vilja, förutseende och arbete, och endast genom energiska strävanden, stora ansträngningar och tunga offer kan den sydafrikanska unionen bli ett fullbordat faktum.»

Karaktéristiskt för lord Selbornes memorandum är slutligen, att de amerikanska erfarenheterna ständigt åberopas såsom vägledande. Selborne erinrar om att de amerikanska staterna efter frigörelsen från England voro praktiskt taget självständiga stater, att motsättningarna dem emellan voro nära att leda till öppna fientligheter och att det av ett antal realistiska politiker genomförda unionsverket sedermera efter hand ledde till skapandet av en

stark och oreflekterad nationalkänsla. Även till de kanadensiska och australiska federationerna göras hänvisningar, men den amerikanska unionen har tydligen varit det främsta mönstret för betänkandets författare.

Efter publicerandet av lord Selbornes memorandum koncentrerades den offentliga debatten i än högre grad än förut till federationsfrågan. Föreningar bildades för att främja Sydafrikas enande, böcker utkommo om federativa stater och om utformningen av Sydafrikas författning, de ledande politikerna preciserade sin uppfattning i frågan. I juni 1908 beslöt en interkolonial konferens för tull- och järnvägsfrågor att föreslå sammankallandet av en särskild församling, ett konvent, för utarbetande av en unionsförfattning. Samtliga koloniala parlament anslöto sig till detta förslag och utsågo representanter i konventet. Detta sammanträdde i oktober 1908 och framlade i februari 1909 ett utkast till författning. Konventet bestod av 33 medlemmar, varav 12 från Kapkolonin, 8 från Transvaal, 5 från vardera Natal och Oranjeristaten samt 3 (utan rösträtt) från Rhodesia. Dess förhandlingar voro hemliga och någon mera ingående redogörelse för desamma har aldrig publicerats. På skilda sätt, särskilt genom skrifter av konventledamöter, ha dock uppgifter framkommit om huvuddragen i konventets förhandlingar.

Då konventet sammanträdde, voro partier, som närmast måste anses representera boerbefolkningen, i majoritet inom tre av de sydafrikanska parlamenten; endast i Natal hade, såsom alltid, ett engelskt parti majoritet. Konventets debatter gingo emellertid endast i ringa utsträckning efter partilinjor. Det lugna och förtroendefulla samarbetet mellan representanter, som några år tidigare företrätt stridande nationer, kännetecknade konventets verksamhet. De ledande männen voro generalerna Botha och Smuts från Transvaal, expresidenten Steyn från Oranjeristaten och Jameson från Kapkolonin. I Transvaal såges stämningen för en nära sammanslutning av kolonierna ha varit starkast; den var lika utpräglad inom det härskande sydafrikanska partiet (boerna) som inom

det progressistiska engelska partiet; Botha och Smuts voro entusiastiska företrädare för enhetstanken och avvisade tillika varje tanke på separation från det engelska imperiet. I Kapkolonin, där det sydafrikanska partiet, byggt på Afrikander Bond, på våren 1908 besegrat progressisterna och störtat ministären Jameson, var man också enig i kravet på en stark opinion. Mera osäker var uppfattningen inom de små kolonierna, vilkas möjligheter att göra sig gällande i ett unionellt parlament måste bli begränsade; i Natal, som var relativt isolerat från de andra kolonierna, befarade den engelska befolkningen, att en stark federation skulle betyda ett boervälde. Men alla delegationer voro ense om att en sammanlutning borde komma till stånd. De jämförelsevis få och svaga motsättningarna gällde blott frågorna om federationens makt och organisation samt vissa andra mera perifera spörsmål.

Det av konventet utarbetade författningsförslaget översändes till de koloniala parlamenten. Dessa föreslogo en del ändringar — Natal ville avsevärt begränsa de unionella organens befogenheter — och författningskonventet sammanträdde ånyo för att utforma ett definitivt förslag; de härvid företagna ändringarna voro i det hela av sekundär betydelse. Frågan gick sedan tillbaka till kolonierna. I Kapkolonin, Transvaal och Oranjerikset antogs förslaget av parlamentet utan starkare opposition; i Natal, där kritik fortfarande framställdes mot den föreslagna författnings unitariska tendenser, föranstaltades en folkomröstning, som resulterade i förslagets godkännande med 11.000 röster mot 3.700. Parlamenten anhöll därefter, att den engelska kronan skulle vidtaga erforderliga åtgärder, och parlamentsvalda delegater med fullmakt att godkänna smärre jämkningar sändes till London. Den engelska regeringen utgick från att den uppfattning, åt vilken Sydafrika givit uttryck, skulle respekteras, och endast en del formella ändringar vidtoges i författningstexten i samråd med den sydafrikanska delegationen. På sommaren 1909 framlades författningsförslaget i det engelska parlamentet och antogs utan egentlig opposition. I september ut-

färdades den nya författningen, South Africa act, och den 31 maj 1910 trädde unionen i funktion.

Den unionella författningen.

Den sydafrikanska författningen av år 1909, som i sina huvuddrag förblivit oförändrad, kännetecknas av en stark centralistisk tendens. Unionens befogenheter äro vida större än enligt den kanadensiska, för att icke tala om den australiska, författningen. Det kan därför diskuteras, om man bör använda beteckningen enhetsstat eller federation; i engelsk och sydafrikansk litteratur synes genomgående den förstnämnda termen begagnas. Med hänsyn dels till själva regleringen av unionens kompetens, dels till att denna kompetens kan utsträckas utan delstaternas eller provinsernas medverkan, kan denna terminologi väl försvaras. Å andra sidan är det obestridligt, att författningen i vissa viktiga hänseenden präglas av federativa synpunkter. Den utgör en mellanform, för vilken statsvetenskapen saknar särskild beteckning.

Författningen behandlar nästan uteslutande statsorganens organisation och kompetens. Någon rättighetsförklaring finnes icke, och endast ett fåtal direkta föreskrifter rörande unionens samhällsförhållanden meddelas. Sålunda stadgas, att såväl engelska som holländska skola vara officiella språk och i alla hänseenden åtnjuta samma rättigheter (med holländska förstås enligt särskilda bestämmelser den holländska dialekt som kallas afrikanska). På engelskt håll tänkte man sig vid författningskonventets sammanträde, att endast engelskan skulle bli officiellt språk, men man gav på denna punkt omedelbart vika för de av boerna framförda kraven. Vidare stadgas, att frihandel måste råda inom unionsområdet. Av typisk kompromisskaraktär är bestämmelsen att regering och centralförvaltning skola förläggas till Pretoria i Transvaal, medan representationen skall sammanträda i Kapstaden. För att tillgodose även Oranjefristatens intressen förlades appellationsdomstolen till en början till Bloemfontein, men den flyttades inom

kort till Kapstaden. Bloemfontein och Pietermaritzburg tillerkändes en särskild gottgörelse för den förlust de kunde anses ha lidit genom att de upphörde att vara koloniala huvudstäder.

Unionsparlamentet — monarken och representationen — tillerkännes enligt den centrala kompetensbestämmelsen en allmän befogenhet att lagstifta »for the peace, order, and good government of the Union». Innebörden av denna bestämmelse är ingestädes närmare fixerad. Härav följer, att parlamentets lagstiftningsmakt i princip är obegränsad. Föreskrifter om provinsernas befogenheter givas visserligen i författningen, men för författningsändring krävas, utom i några undantagsfall, inga försvårande villkor, och unionen kan alltså i lagstiftningsväg avskaffa provinserna eller beskära deras kompetens.

Den unionella representationen består av två kamrar, senaten och representanthuset (House of Assembly). Senatens sammansättning är ett tydligt uttryck för den federativa principen. Åtta senatorer utses av regeringen och åtta av vardera av de fyra provinserna; dessa senatorer väljas av de provinsiella representationerna med proportionellt valsätt. Valperioden för båda grupperna av senatorer är tio år. Sedan 1936 utse därjämte infödingarna fyra senatorer för fem år, varvid unionen uppdelas i fyra särskilda valdistrikt. Antalet medlemmar i representanthuset från de olika provinserna står i stort sett i relation till provinsernas vita folkmängd, dock att de mindre provinserna äro något överrepresenterade. Ursprungligen hade Kapkolonin 51, Transvaal 36 och Oranjefristaten och Natal vardera 17 representanter. Valperioden är fem år, och valet sker direkt av folket. Frågan om rösträtten och valsättet vid val av representanter hörde till de mest omstridda frågorna i författningskonventet. I Kapkolonin funnos av gammalt rösträttsvillkor av ekonomisk natur, som medförde valrätt för massan av den vita befolkningen och ett fåtal infödingar; i Natal voro förhållandena likartade, ehuru de inföddas möjlighet att erhålla rösträtt här var än mera begränsad. I de båda boerkolonierna var däremot rösträtten inskränkt till vita; i övrigt fun-

nos inga begränsningar av större betydelse. Efter fåfänga försök att utforma enhetliga rösträttsbestämmelser stannade konventet vid att tillsvidare låta de i kolonierna stadgade villkoren förbli gällande. I fråga om valsättet förordade konventet ursprungligen proportionell metod, men på yrkande av Kapkolonins parlament fastställde den definitiva författningen majoritetsval i enmanskretsar. Sedermera ha flera ändringar vidtagits i representanthusets sammansättning. År 1930 infördes rösträtt för kvinnor, och följande år meddelades enhetliga rösträttsbestämmelser; enligt dessa få alla vita medborgare rösträtt vid 21 års ålder. Infödingarna berövades sålunda rösträtt vid de allmänna valen. I gengäld inrättades ett särskilt rådgivande organ med representanter för den infödda befolkningen, varjämte infödingarna i Kapkolonin fingo rätt att vid separat val utse tre medlemmar i representanthuset. Medlemsantalet i representanthuset är för närvarande 153, varav 62 från Kapkolonin (inklusive de tre av infödingarna valda), 60 från Transvaal, 16 från Natal och 15 från Oranje-afrika.

De båda husen äro i huvudsak legalt likställda i avseende på kompetensen. Dock kunna anslags- och skatteförslag väckas blott i representanthuset, och senatens rätt att vidtaga ändringar i förslag av denna art är i vissa hänseenden begränsad. Om representanthuset två gånger vid på varandra följande sessioner antager ett lagförslag och senaten förkastar det eller antager det med ändringar, som icke godtagas av representanthuset, kan regeringen sammankalla de båda kamrarna till gemensamt sammanträde, och frågan avgöres av de till en församling förenade husen.

Exekutivmakten utövas formellt av generalguvernören såsom kronans representant. Någon bestämmelse om parlamentariskt styrelsesätt föreligger icke, men det förutsattes från början, att den ministär, som står vid generalguvernörens sida, skulle tillsättas med hänsyn till styrkeförhållandena i representanthuset och i realiteten utöva regeringsmakten. Regeringen kan upplösa båda husen och förordna om nya val; dock kan senaten icke upplösas annat än samtidigt med representanthuset. Förslag om anslag kunna

icke framställas annat än av regeringen eller på dess rekommendation. Ministrarna måste vara medlemmar av parlamentet. I praxis har det parlamentariska systemet på alla väsentliga punkter följt det engelska mönstret.

Provinsernas — delstaternas — förvaltning ledes av ett exekutivt råd, bestående av en av unionsregeringen utsedd »administrator» och fyra av provinsrådet enligt proportionell metod valda medlemmar, som icke behöva men väl kunna vara medlemmar av provinsrådet. Beslut inom exekutivrådet fattas genom omröstning, med utslagsröst för administratören vid lika röstetal. Provinsrådet består i varje provins av så många medlemmar — dock minst 25 — som provinsen har medlemmar i representanternas hus; ledamöter av provinsråden väljas av folket med allmän rösträtt. I författningen uppräknas en del frågor, som skola handläggas av provinserna: lägre undervisning, sjukvård, jakt och fiske, vägar o. s. v. Därjämte stadgas särskilt, att unionsparlamentet kan delegera befogenheter till provinsråden. Varje av provinsen beslutad allmän föreskrift (ordinance) skall underställas unionsregeringen och blir tillämplig först efter dennas godkännande. En provinsiell föreskrift, som strider mot en parlamentslag, skall av domstolarna förklaras ogiltig, då den åberopas vid avgörandet av ett visst mål. Då provinsernas kompetens i själva verket är beroende av den unionella lagstiftningen, har den ofta i speciella hänseenden ändrats. Unionsparlamentet har t. ex. åt provinserna överlämnat fat-tigvårdsfrågor; å andra sidan har regleringen av den lägre undervisningen, i den mån den är av teknisk eller eljest speciell art, övertagits av unionen.

I den ursprungliga författningen stadgas begränsningar av unionsorganens kompetens, vilka till stor del förlorat sin betydelse. Sålunda skulle generalguvernören-regeringen underställa monarken, d. v. s. den engelska regeringen, vissa av representationens beslut; detta gällde bl. a. beslut om begränsning av provinsrådets befogenheter. I praktiken var denna regel av ringa vikt, då den engelska kronan aldrig begagnade sin rätt att vägra godkännande.

Sedan Sydafrika 1931 blivit fullt självständigt, borttogos bestämmelserna om underställelse. För provinsernas del antogs i anslutning härtill år 1934 en särskild lag, enligt vilken provinserna icke få avskaffas eller deras gränser ändras eller deras befogenheter minskas utan provinsrådets samtycke. Denna lag har likväl närmast karaktären av en politisk deklaration, ty den kan ändras eller upphävas genom vanligt lagbeslut av unionsparlamentet. Författningen bestämmer vidare, att en del av dess bestämmelser kunna ändras blott efter beslut, fattade med två tredjedels majoritet av samtliga de båda kamrarnas till en församling förenade medlemmar. Denna föreskrift gällde bl. a. vissa regler om rösträtt och representanthusets sammansättning, vilka sedermera ändrats eller upphävts. För närvarande är föreskriften av betydelse väsentligen så till vida som den giver regeln om de engelska och holländska språkens likställighet ett förstärkt skydd.

Frågan om förhållandet mellan union och provinser har icke spelat någon central roll i Sydafrikas politiska debatt. Förslag till mera genomgripande förändringar ha visserligen framförts, men de synas icke ha vunnit starkare understöd och ha i varje fall icke stått i förgrunden vid valen och inom representationen. Å ena sidan har man ansett, att provinserna i vissa hänseenden — särskilt ur finansiell synpunkt — företett en ineffektiv förvaltning och på denna grund velat helt avskaffa eller åtminstone starkt inskränka den provinsiella självstyrelsen. Å andra sidan har på vissa håll, främst i Natal, fordrats betydande utsträckning av provinsernas kompetens. Man har velat bygga upp vad man kallat en verklig federation i stället för den bestående enhetsstaten.

Det bör slutligen fastslås, att den motsättning mellan boer och engelsmän, som under så lång tid hindrade en union, varit av icke ringa betydelse i den unionella politiken men att den likväl icke på något sätt dominerat densamma. De största partierna ha, särskilt under vissa skeden, i första hand vädjat till en nationellt bestämd folkgrupp, men de ha regelmässigt vunnit stöd inom både den holländska och den engelska befolkningen och ha sålunda icke

utvecklats till rena nationalitetspartier. En kort översikt av Sydafrikas partipolitiska utveckling skall klargöra detta förhållande. Vid unionens upprättande blev Botha premiärminister som ledare för det sydafrikanska partiet, som huvudsakligen stöddes av boerna. Bland de främsta ministrarna voro boergeneralerna Smuts och Hertzog. Vid de första allmänna valen till representanthuset i september 1910 vann sydafrikanska partiet absolut majoritet; som främsta minoritetsparti framträdde det engelsk-orienterade unionistpartiet. Några år senare utträdde Hertzog ur regeringen och bildade det nationalistiska partiet, som krävde fullständigt brytande av förbindelsen med England. Det nya partiet arbetade uteslutande med legala medel; då boergeneralen de Wet år 1914 gjorde ett upprorsförsök under vädjanden till boernas nationalkänsla, vann han praktiskt taget intet understöd, och det nationalistiska partiet tog avstånd från hans planer. Vid 1915 års val vann intet parti majoritet; unionisterna segrade i Natal, nationalisterna i Oranjerikset, medan flertalet mandat i de båda övriga provinserna tillföll det sydafrikanska partiet. Botha satt kvar med stöd av unionisterna; då han dog 1919, efterträddes han av Smuts. Följande val, år 1920, gav nationalisterna 44, sydafrikanska partiet 41, unionisterna 25 och ett socialistiskt parti, arbetarepartiet, 21 platser. Smuts förmådde då unionisterna att uppgå i det sydafrikanska partiet, och detta vann vid nyval 1921 absolut majoritet med 79 mandat mot nationalisternas 45. Vid detta, liksom vid vissa följande val, ha på grund av majoritetssystemet stora förändringar skett i parlamentets sammansättning, utan att de motsvarats av starkare förskjutningar inom väljarekåren. Då nya val ägde rum år 1924, slöto sig nationalisterna och arbetarepartiet samman till en valkoalition och lyckades härigenom vinna majoritet; nationalisterna fick 63, arbetarepartiet 18 och det sydafrikanska partiet 53 platser. Hertzog bildade en av de båda segrande partierna stödd koalitionsregering. Det är att märka, att han icke urgerade tanken på en brytning med England utan antydde, att självständighet inom det brittiska imperiets ram vore tillräcklig; genom Westminster-

statuten 1931 blev detta krav i själva verket realiserat, och sedan dess har principfrågan om förhållandet till England varit av ringa betydelse. Vid valet 1929 förblev läget i huvudsak oförändrat. År 1933 ledde den ekonomiska krisen till att nationalisterna och det sydafrikanska partiet bildade en koalition, som vid val samma år erövrade 144 platser av 150. Hertzog förblev premiärminister med Smuts som ställföreträdare. Något senare sammanfogades de stora partierna till ett »förenat» parti, som 1938 ånyo vann en stor majoritet. Vid krigsutbrottet 1939 störtades Hertzog

	Européer	Infödingar	Asiater	Färgade	Summa
Kapkolonin	791.574	2.045.570	10.508	682.248	3.529.900
Transvaal	820.756	2.444.380	25.493	50.841	3.341.470
Natal	190.549	1.553.629	183.661	18.629	1.946.468
Oranjestaten	200.978	553.110	29	17.943	772.060
Summa	2.003.857	6.596.689	219.691	769.661	9.589.898

	Kapkolonin	Transvaal	Natal	Oranjestaten	Summa i %
Engelska	297.077	318.090	141.550	26.354	39.08
Afrikanska	461.356	452.252	38.301	168.861	55.93

av Smuts, som genomdrev inträde i kriget på Englands sida. Det framgår av dessa uppgifter, att sydafrikansk politik kännetecknats av stor ministeriell stabilitet; sedan 1910 ha endast tre ombyten av premiärminister förekommit. Den fråga, som i realiteten spelat den största rollen i den politiska debatten, torde vara frågan om infödingarnas behandling och den härmed nära sammanhängande arbetarefrågan; det finnes ej anledning att i detta sammanhang ingå härpå.

Ovan upptagas två på 1936 års folkräkning byggda tabeller över befolkningsförhållandena. Den ena redovisar för antalet invånare av europeisk härkomst, infödingar, asiater (från Kina och

Indien invandrade arbetare) och »färgade», d. v. s. personer av blandras. Den andra upptager det antal personer (inom den vita befolkningen), som har engelska, respektive den i Sydafrika uppkomna holländska dialekten, till modersmål.

FEDERATIONER I ANDRA STATER

Flertalet *sydamerikanska* stater ha under vissa perioder haft en federativ statsorganisation, som utformats efter amerikanskt mönster. Under senare tid har ett dylikt system förelegat i fyra av de största staterna: Argentina, Brasilien, Mexiko och Venezuela. I Brasilien upprättades år 1937 en ordning, som närmast torde kunna betecknas som diktatur, och i samband härmed annullerades definitivt eller provisoriskt en rad grundläggande författningsbestämmelser; i det följande tages hänsyn endast till det före omvälvningen rådande statsskicket.

Förbunds författningarna anknyta genomgående nära till den amerikanska författningen. Den verkställande maktens innehavare är en president, som väljes genom direkt folkval (Argentina, Mexiko), indirekt folkval (Brasilien) eller av representationen (Venezuela); en parlamentarisk ordning är icke införd. Representationen består av två kamrar. I senaten sitta ett bestämt antal representanter för varje stat, tre i Brasilien och två i de övriga staterna; senatorerna utses i Brasilien och Mexiko genom direkta folkval, i Argentina och Venezuela av den statliga representationen. Den andra kammaren är, liksom representanthuset i Förenta staterna, sammansatt på sådant sätt, att staternas folkmängd blir bestämmande för deras representation. Senaten äger vissa speciella befogenheter. Särskilt omfattande äro dessa i Mexiko; här måste fördrag, utnämningar till högre tjänster, truppsändningar utanför landets gränser och en del andra beslut fattas under senatens med-

verkan; senaten tjänstgör också såsom skiljedomare vid konstitutionella tvister inom delstaterna.

Beträffande kompetensfördelningen mellan union och delstater innehålla de sydamerikanska författningarna jämförelsevis ingående bestämmelser. Genom utförliga rättighetsförklaringar förbjudas statsmakterna att över huvud ingripa på vissa områden; garantier givas på detta sätt för de vanliga medborgerliga friheterna. Vissa speciellt mot delstaterna riktade förbud finnas även. Utgångspunkten för regleringen av det federativa förhållandet är att unionen tillägges bestämda befogenheter, och att alla frågor, som icke falla under dessa, tillhöra delstaterna. I Mexiko stadgas exempelvis: »De befogenheter, som icke av denna författning uttryckligen överlämnas till de federala myndigheterna, anses reserverade för staterna.» Federationen har överallt hand om bl. a. utrikespolitik, försvar, myntväsen, tullar, mellanstatlig handel och samfärdsl, men den har också, utom i Mexiko, att lagstifta inom hela eller större delen av privat-, straff- och processrätten; i Mexiko äro ett stort antal socialpolitiska bestämmelser införda i själva författningen, och i övrigt har federationen på detta område vidsträckt kompetens. Det kan därför generellt sägas, att de sydamerikanska författningarna giva långt större befogenheter åt förbundsstaten än Förenta staternas författningar. Å andra sidan förekomma åtskilliga avvikelser i motsatt riktning; i Brasilien ha delstaterna rätt att sinsemellan under unionell kontroll sluta ekonomiska avtal och att upptaga exportavgifter, till och med vid utförsel inom landet, en, såvitt bekant, enastående bestämmelse.

I samtliga federationer finnes en högsta förbundsdomstol, vars medlemmar väljas av representationen (Mexiko, Venezuela) eller utses av presidenten med senatens samtycke. Till denna domstols befogenheter hör att såsom enda instans eller i sista hand döma i kompetens tvister mellan union och delstater. Domstolen kan ogiltigförklara lagar, som innebära ett kompetensöverskridande, vare sig de härröra från staternas eller förbundets lagstiftande organ. Så stadgas exempelvis i den mexikanska författningen, att för-

bundsdomstolarna skola avgöra alla tvister, som uppkomma »1) på grund av lagar och åtgärder, som kränka de medborgerliga rättigheterna; 2) på grund av federala lagar och åtgärder, som innebära ett intrång i eller en begränsning av staternas suveränitet; 3) på grund av statliga lagar eller åtgärder, som inkräkta på förbunds-maktens kompetensområde». I Argentina och Mexiko kunna domstolarna — liksom i Förenta staterna — pröva vederbörande lagar endast då frågan om deras grundlagsenlighet kommer upp i ett bestämt mål. I Brasilien och Venezuela föreligger däremot en fristående judiciell prövningsrätt. Enligt Venezuelas författning har förbundsdomstolen en generell rätt att »fastslå ogiltigheten av nationella eller statliga lagar, som strida mot republikens författning» och att »förklara vilken lag som bör gälla, då en konflikt föreligger mellan nationella lagar inbördes eller mellan dylika lagar och statliga lagar».

För författningsändringar gälla starkt försvärande föreskrifter. I Argentina kan representationen med två tredjedels majoritet av samtliga medlemmar kräva en författningsrevision, varefter ett särskilt valt författningskonvent skall åvägabringa revisionen. I Brasilien kan ett författningsförslag framställas antingen av kongressen med två tredjedels majoritet inom varje kammare, eller av två tredjedelar av staternas representationer; förslaget går igenom, om det inom ett år därefter antagits med två tredjedels majoritet inom kongressens båda kamrar. I Mexiko kräves först två tredjedels majoritet inom den unionella representationen, och därefter bifall av en majoritet av statsrepresentationerna. I Venezuela kan initiativet tagas antingen av tre fjärdedelar av statsrepresentationerna eller av kongressen med enkel majoritet (dock endast i fråga om tillägg och mindre ändringar); för definitivt beslut fordras ratifikation av två tredjedelar av statslegislaturerna.

Den *tyska* federation, som tillkom genom 1871 års författning, intager i flera hänseenden en särställning. I motsats till andra förbundsstater hade den en utpräglad monarkisk karaktär. Dels stod

konungen av Preussen såsom tysk kejsare i vissa hänseenden såsom ledare av förbundets förvaltning, dels var det stora flertalet anslutna stater icke-parlamentariska monarkier. Vidare var en av förbundets stater, Preussen, ojämförligt större än övriga stater. Det har påpekats, att Preussens folkmängd var 62 procent av hela förbundets och 24 gånger större än de anslutna staternas genomsnittliga folkmängd, medan i andra förbundsstater den största staten genomgående äger endast en mindre del av hela folkmängden och icke på ett tillnärmelsevis liknande sätt till storleken över-skuggar de övriga staterna.

Även organisatoriskt var den tyska federationen särpräglad. Folkrepresentationen bestod av en församling, riksdagen, som valdes med allmän rösträtt och i vilken staterna voro företrädade i förhållande till folkmängden. Som det främsta statsorganet framstod emellertid det federativt bestämda förbundsrådet, vilket ägde verkställande makt och tillika andel i lagstiftningsmakten; rådet fungerade alltså — för att använda i viss mån missvisande beteckningar — på en gång som regering och överhus. Förbundsrådets ledamöter utsågos av de statliga regeringarna och voro bundna av dessas instruktioner. Tillsammans ägde de tjugofem staterna 58 röster i rådet (vartill år 1911 kommo tre röster för rikslandet Elsass-Lothringen); av rösterna kommo 17 på Preussen, 6 på Bayern och 2—4 på andra större stater, medan sjutton stater ägde vardera en röst. Preussen var alltså i förhållande till sin folkmängd starkt underrepresenterat. Det ägde likväl i vissa frågor — såsom beträffande författningsändringar — vetorätt, och ordförandeskapet i rådet tillkom ledaren för den preussiska delegationen, den av kejsaren utnämnde rikskanslern; i realiteten kom Preussen att spela en dominerande roll i förbundsrådets verksamhet.

Kompetensfördelningen mellan förbund och delstater var relativt komplicerad, eftersom några av de större staterna i vissa hänseenden intogo en undantagsställning. Det är här tillräckligt att nämna, att förbundet på en rad områden ägde exklusiv befogenhet: utrikespolitik (dock att delstaterna kunde utsända och mottaga

särskilda sändebud), tullar, beskattning av viss art, sjö- och, med några undantag, lantförsvar, grunddragen av post- och telegrafväsendet. På andra områden ägde förbundet vad man kallat fakultativ kompetens, d. v. s. rättighet men ej skyldighet att lagstifta, med befogenhet för delstaterna att handla, i den mån förbundet ej gjorde det; här förelåg alltså en motsvarighet till »concurrent powers» i Förenta staterna. Hit hörde bl. a. frågor om mått, mål och vikt, bankväsen, immateriell äganderätt, civil-, straff- och processrätt, press och föreningsväsen, järnvägar. Dessa befogenheter utövades av förbundet i stigande utsträckning. Några rättighetsbestämmelser, som generellt begränsade rätten till statliga ingripanden, funnos icke i författningen. Ändringar i författningen kunde beslutas på samma sätt som lagstiftning, dock icke mot fjorton röster i förbundsrådet; de föreskrifter i författningen, genom vilka bestämda rättigheter stadgades för särskilda förbundsstater i deras förhållande till riket i det hela, kunde ändras blott med vederbörande stats samtycke. Judiciell prövningsrätt tillämpades ej i fråga om av förbundsorganen antagna rikslagar. — Under världskriget 1914—1918 koncentrerades genom en särskild fullmaktslag makten hos förbundsrådet.

Enligt 1919 års författning förblev Tyskland en förbundsstat. Genomgripande förändringar ägde rum framför allt i fråga om statsmakternas organisation. Exekutiva befogenheter, som förut tillkommit dels förbundsrådet, dels kejsaren, överfördes till den folkvalde presidenten och den av riksdagen beroende riksregeringen. Lagstiftningsmakten tillkom i princip riksdagen, som härigenom och genom det parlamentariska systemets stadfästande kom att framstå som den centrala faktorn i statsorganisationen. Riksrådet, som ersatte det tidigare förbundsrådet, fick en jämförelsevis anspråkslös plats i statsskicket. Var och en av staterna — vilkas antal nu reducerats till sjutton — hade i rådet minst en röst; de större staterna hade en röst på 700.000 innevånare, dock att Preussen icke hade mer än två femtedelar av rösterna. Liksom tidigare utsågos rådets medlemmar av delstaternas regeringar, med det

undantaget, att hälften av de preussiska rösterna tillkom de preussiska provinsförvaltningarna. Riksrådet hade vissa befogenheter i fråga om förvaltning, lagstiftning och statsreglering. Utan rådets medverkan kunde riksdagen icke besluta nya eller höjda statsutgifter. Mot en av riksdagen beslutad lag kunde riksrådet inlägga ett slags veto, vilket bröts genom nytt riksdagsbeslut med två tredjedels majoritet; om sådant beslut icke fattades, hade presidenten rätt att anordna folkomröstning för att skilja mellan kamrarna, en rätt, som dock aldrig togs i bruk.

I motsats till 1871 års författning innehöll Weimar-författningen synnerligen utförliga bestämmelser om medborgerliga rättigheter och om allmänna principer, vilka icke eller blott under särskilda förhållanden kunde åsidosättas av riket eller delstaterna. Beträffande kompetensförhållandet mellan förbund och delstater stadgade författningen först och främst, att vissa områden föllo under förbundets exklusiva kompetens: utrikespolitik, kolonialväsen, in- och utvandring, försvarsväsen, tullfrågor, myntväsen, post och telegraf. På andra områden hade förbundet fakultativ lagstiftningsmakt: t. ex. civil-, straff- och processrätt, fattigvård, press-, förenings- och församlingsrätt, hälsovård, befolkningspolitik, socialpolitik, socialiseringsfrågor, handel och bankväsen, näringar, försäkringsväsen, sjöfart, järnvägs- och automobiltrafik, vägar av betydelse för försvaret eller eljest av mera allmänt intresse. Dessa föreskrifter inneburo en väldig utvidgning av förbundets kompetens. Vidare kunde förbundet i fall av behov meddela bestämmelser om allmän ordning och säkerhet och ägde rätt att fastställa allmänna grundsatser på vissa områden: rörande religiösa samfund, skolväsen, ämbetsmäns och offentliga korporationers rätt, jordreätt och bostadsrätt. Staternas befogenhet gällde väsentligen sådana frågor, rörande vilka förbundet ägde rätt att lagstifta men icke utövade denna rätt. »Så länge och i den mån som riket icke gör bruk av sin lagstiftningsrätt, behålla länderna lagstiftningsrätten», heter det i författningen; denna föreskrift gällde naturligtvis icke de områden, inom vilka riket hade exklusiv kompetens. På en rad

punkter hade förbundet vidare särskilda rättigheter till uppsikt och kontroll. Det kunde uppställa allmänna föreskrifter rörande delstaternas beskattningsväsen för att förekomma minskning av rikets inkomster, dubbelbeskattning, alltför höga priser inom kommunikationsföretag o. s. v. Tillämpningen av rikslagarna på de områden, där förbundets kompetens icke var exklusiv, tillkom de delstatliga förvaltningsorganen, men förbundet utövade här en allmän uppsikt och kunde meddela direktiv för staternas tjänstemän. Varje delstat måste ha en demokratisk författning med parlamentarism och en representation byggd på allmän rösträtt. Mot en delstat, som icke fyllde sina plikter enligt författning och rikslag, kunde presidenten ingripa med väpnad makt, en möjlighet, som vid flera tillfällen utnyttjades.

I författningen stadgas uttryckligen, att »riksrätt bryter landsrätt»; att domstolarna kunde åsidosätta statslagar, som inneburo ett kompetensöverskridande, var alltså ostridigt. Frågan om, huruvida judiciell prövningsrätt kunde tillämpas beträffande rikslagar och dessa sålunda ogiltigförklaras vid motsättning till författningen, reglerades däremot icke. I praxis erkändes en sådan prövningsrätt av det högsta judiciella organet, men någon annullering av en rikslag förekom ej. Författningsändringar skulle enligt Weimar-författningen ske i samma former som vanlig lagstiftning. Dock måste riksdagens beslut fattas med minst två tredjedels majoritet och med minst två tredjedelar av det lagstadgade antalet medlemmar närvarande. Även för positivt beslut av riksrådet krävdes i sådana fall två tredjedels majoritet.

Under Weimar-republikens tid utvecklade sig Tyskland starkt i riktning mot en enhetsstat. Det federativa draget låg främst däri, att förvaltningsorganisationen till större delen var delstatlig. Förbundet reglerade de flesta områden av större vikt, men dess lagar tillämpades av myndigheter, som valts inom delstaterna eller tillsatts av dessas regeringar. Här förelåg ett motsatsförhållande, som vid många tillfällen kom till klart uttryck. Skilda politiska riktningar, särskilt socialdemokraterna, krävde en mera fullständig

unifiering, dock utan framgång. Först under den nationalsocialistiska regimen avskaffades den federativa organisationen och Tyskland blev en enhetsstat.

Ryssland bildar enligt författningen av år 1936 — liksom tidigare enligt 1923 års författning — en federation, de socialistiska sovjetrepublikernas union. Ur skilda synpunkter är dock den kommunistiska staten närmast att betrakta som en enhetsstat. Federationens konstitutionella befogenheter äro utomordentligt vidsträckta; de omfatta bl. a. — utom utrikespolitik, försvar, handel, kommunikationer och andra i regel till en förbundsstat hörande frågor — ledningen av de socialiserade företagen, d. v. s. av större delen av näringslivet, civil-, straff- och processrätt, jordrätt, arbetsrätt och uppfostringsfrågor. Genom det kommunistiska partiets dominerande ställning säkerställas för övrigt enhetlighet, oberoende av författningens bestämmelser. Av de elva sovjetrepublikerna omfattar den största, den ryska republiken, nära två tredjedelar av folkmängden, den näst största, Ukraina, bortåt en femtedel; de övriga staterna äro ojämförligt mindre. Förbundsparlamentet är emellertid organiserat efter vanligt federativt mönster. Nationalrådets sammansättning klargöres av föreskriften, att en representant kommer på 300.000 innevånare. I förbundsrådet åter sitta tjugofem representanter för varje stat; härtill komma likväl en del representanter för områden inom staterna med viss självstyrelse. För författningsändringar kräves två tredjedels majoritet i båda kamrarna. Författningen innehåller en utförlig rättighetsförklaring. Egenartad är bestämmelsen, att varje stat har rätt till utträde ur unionen.

SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

De federationer, som här behandlats, ha i regel tillkommit genom att självständiga stater beslutat bilda en gemensam organisation. Det största intresset ha de fall, då den federativa staten uppstått såsom resultat av medvetna och systematiska politiska insatser, då nydaningen uppburits av folkliga rörelser och dess innebörd och betydelse ingående diskuterats. I stort sett kan detta sägas ha varit förhållandet i de anglosaxiska federationerna, Schweiz och Tyskland. Särskild uppmärksamhet förtjäna de först nämnda förbunden, som, i högre grad än andra, innebära ett i frihet och efter uttömmande debatter beslutat samgående av folkstyrda stater. Överallt framstår emellertid som karakteristiskt för utvecklingen, att förbunden kommit till stånd först efter långvariga slitningar och svåra uppgörelser, men att de efter sin tillkomst inom kort tett sig såsom nödvändiga resultat av vissa objektiva faktorer och så gott som generellt godtagits utan tvekan eller opposition. Den federationsprincip, som på förberedelsens stadium av många betecknats som opraktisk och fantastisk, har i stat efter stat efter förverkligandet ansetts naturlig och ofrånkomlig.

Delvis beror detta utan tvivel på den vanliga benägenheten att rationalisera skeendet, att i efterhand betrakta varje ändring som nödvändig. Men det är uppenbarligen mera konkreta förhållanden, som här spela in. De angivas eller åtminstone antydas klarast i lord Selbornes memorandum, sannolikt den mest lysande motive-

ring för en federation som någonsin presterats. Före sammanslutningen äro de skilda staternas särintressen påtagliga, medan de fördelar, som stå att vinna av ett samgående, äro svåra att uppskatta och framför allt svåra att åskådliggöra. Även om deklARATIONER i största allmänhet göras för ett förbund, framträda vid varje mera ingående behandling av frågan motsättningar mellan de tilltänkta kontrahenterna. Inom varje stat finnas betydande grupper, som känna sig äga välförvärvade intressen i det bestående och befara, att en nydaning skall försvaga deras ställning; partier och organisationer äro tillskurna för hemstaten, och deras ledare känna en vag oro inför en ordning, vilkens konsekvenser de icke kunna överblicka. Personliga insatser komma därför att bli väsentliga för federationens upprättande. Enskilda politiker, som i förbundet se ett stort och närliggande mål, aktivisera den oklara och passiva viljan till sammanslutning, övervinna det principiella motståndet och lyckas genom en taktik av eftergifter och kompromisser mildra eller tillfredsställa de särkrav, som stå hindrande för omorganisationen. För dessa personer har det stått klart, att målet kunnat nås blott genom reflekterade och systematiska aktioner; det har, såsom Selborne uttalar, i första rummet gällt att undanröja föreställningen, att enandet »plötsligt skulle komma som en regnskur och kunna uppnås utan mödosamma ansträngningar». Sedan väl förbundsstaten en gång upprättats, har i regel den allmänna attityden snabbt förändrats. En omställning efter de nya förhållandena har ägt rum. Partier, folkrörelser, organisationer och privata företag ha inriktat sig på verksamhet inom förbundets ram, den offentliga debatten har kommit att kretsa kring de gemensamma frågorna, en ny allmän opinion har skapats, federationen, icke delstaterna, har framstått som grundvalen för »vested interests» av politisk, social och ekonomisk karaktär. På detta sätt har en allmän nationalkänsla, som till en början fanns blott som en svag tendens, efter hand blivit en realitet för alla, och lojaliteten emot hemstaten har överskuggats av den nya gemenskapen.

Dessa synpunkter få dock icke drivas för långt. De framgångs-

rika federationerna ha i själva verket byggt på starka objektiva förutsättningar. De ha omfattat ett sammanhängande, ofta ett klart avgränsat territorium; de utrikespolitiska och ekonomiska intressen, som stått att vinna genom ett samgående, ha varit stora och obestridda. I flertalet fall ha också en gemensam kulturtradition och ett gemensamt språk tjänat som bindemedel. Undantag härifrån utgöra Schweiz, Kanada och Sydafrika. Den enastående, genom århundraden fortgående historiska utveckling, genom vilken de skilda nationaliteterna i Schweiz förenats till ett folk, har här icke kunnat följas; det skall blott betonas, att denna utveckling betingades av egenartade naturförhållanden och politiska konjunkturer och att den i stort sett var avslutad, då en förbundsstat i mera egentlig mening upprättades. I fråga om Kanada och Sydafrika måste beaktas, att, även om förbunden tillkommo genom fria beslut av demokratiska stater, själva förutsättningen för det läge, ur vilket de uppstodo, var en engelsk erövring och en engelsk hegemoni. För fransmännen i Kanada, likaväl som för boerna i Sydafrika, var varje möjlighet till återförening med det europeiska moderlandet utesluten. Ett fritt val existerade icke, själva tanken på ett sådant val var orimlig, det gällde blott att på bästa sätt organisera en ofrånkomlig samlevnad. Detta hindrar icke, att de båda federationerna, med tanke både på deras tillkomst och deras utveckling, höra till den brittiska politikens stora triumfer.

En omedelbar anledning till federationsfrågans aktualisering har ofta varit utrikespolitiska förhållanden, i synnerhet ett mer eller mindre direkt hot från främmande makters sida. I Förenta staterna enade man sig mot England och i andra hand mot Europa över huvud, i Kanada mot Förenta staterna, i Australien mot europeisk och asiatisk imperialism; vid de schweiziska och tyska federationernas befastande eller tillkomst spelade kravet på yttre säkerhet en väsentlig roll; i Sydafrika hörde behovet av en enhetlig politik mot de till antal överlägsna infödingarna till de starkaste drivkrafterna. Stundom har man, såsom i Förenta staterna och Australien, utgått från att vederbörande stater måste välja mellan förbund och

skärpta inbördes motsättningar. Av särskild betydelse ha också varit ekonomiska, i första rummet handelspolitiska synpunkter. Skol-exemplet härpå är Förenta staterna, men liknande omständigheter ha överallt spelat in; Tysklands enande kan sägas ha börjat med en tullunion, de brittiska federationerna ha tillkommit under hänvisning till de faror och förluster, som tullmurarna och konkurrensen mellan staterna inneburit. Endast i fråga om Förenta staterna ha ingående forskningar klarlagt vilka ekonomiska intressen och sociala grupper, som främst uppburo förbundstanken; sannolikt är att undersökningar av samma typ rörande andra länder skulle giva resultat av stort intresse.

På vissa håll ha förberedelserna till förbundsstatens bildande skett huvudsakligen genom regeringarna, på andra ha folkliga rörelser gjort avgörande insatser. Flera federationer ha stadfästs genom särskilda val eller folkomröstningar. I samtliga anglosaxiska federationer har förbunds författningen utarbetats av för ändamålet särskilt tillsatta församlingar, författningskonvent, en anordning, som sannolikt gynnat de mera positivt inställda grupperna. Inom konventen ha förhandlingarna genomgående varit hemliga; man har utgått från att uppgörelser möta mindre svårigheter, då de kontraherande icke eggats av eller kunnat vädja till folkliga opinioner.

Ett centralt problem vid federationernas upprättande har varit kompetensfördelningen mellan union och delstater. Tekniskt har det överallt i huvudsak lösts på det sättet, att vissa bestämda rättsområden tillagts de federativa organen; man har mer eller mindre uttryckligt utgått från att förbundets folk eller de anslutna staterna överlämnat de angivna befogenheterna till förbundsstaten. Endast i undantagsfall, såsom i Kanadas författning, har delstaternas kompetens positivt fastställts; i regel har denna kompetens ansetts omfatta de frågor, som icke tillhöra förbundet. Det har emellertid ingenstades varit möjligt att stanna vid bestämmelser, som åt förbundet giva rätt att reglera vissa områden, medan beslu-

tanderätten utom denna ram stannar hos staterna. I en del frågor har förbundet tillagts principiell kompetens utan att delstatlig lagstiftning utesluts, d. v. s. delstaterna ha haft rätt att handla i den mån förbundet icke gör det och inom den gräns, som uppdrages genom förbundets verksamhet; i amerikansk statsrätt har här talats om »concurrent powers», i tysk om fakultativ makt för förbundsstaten. Förbundet har vidare kunnat få rätt att fastställa de allmänna grundsatserna för en lagstiftning, medan staterna ägt att i detalj utföra dessa grundsatser. Förbundet har erhållit en speciell uppsikts- eller kontrollrätt på bestämda områden; i Schweiz skola kantonerna i en mängd frågor framlägga sina beslut för godkännande av förbundsförsamlingen eller förbundsrådet. En annan typ av stadganden giver generella gränser för förbundets, respektive delstaternas verksamhet. Hit höra rättighetsförklaringar (Förenta staterna, Schweiz, 1919 års tyska författning) eller enstaka bestämmelser av liknande karaktär, vilka fastslå, att statliga ingrepp på vissa punkter över huvud icke få förekomma eller som förbjuda delstaterna att antaga lagar av viss beskaffenhet inom i övrigt under deras kompetens fallande områden. Hit kunna också räknas föreskrifter om att staternas konstitutionella organisation måste byggas på angivna principer, t. ex. de regler, som avse att trygga folkstyrelsen i staterna i de amerikanska och schweiziska författningarna. Då materiella grundsatser inom vissa rättsområden — icke blotta förbud — för såväl förbundets som staternas vidkommande stadfästas i författningen (Schweiz och Tyskland), föreligger en annan variant av samma typ av bestämmelser.

Beträffande den konkreta gränsdragningen mellan union och delstater äro olikheterna mellan skilda federationer betydande. Genomgående falla visserligen under förbundets exklusiva eller åtminstone fakultativa befogenhet en del områden: utrikespolitik, försvar, tullar, mellanstatlig handel, viktigare kommunikationsfrågor, bank- och penningväsen. Men i några förbundsstater tillhör t. ex. privat-, straff- och processrätten förbundet, i andra är detta område ostridigt reserverat för delstaterna. Liknande

olikheter föreligga i fråga om handläggningen av socialpolitik, inomstatlig handel, näringslagstiftning, uppfostringsfrågor. Att utifrån de skilda federationernas författningar och erfarenheter bestämma den »lämpligaste» kompetensfördelningen är naturligtvis icke möjligt. Sannolikt har emellertid en förutsättning för federationsprincipens framgång varit, att förbundet fått tillräckliga befogenheter för att kunna bilda centrum för det politiska intresset. De unionellt organiserade och verksamma partierna torde genomgående genom sin blotta existens ha bidragit till enhetskänslans växt, oberoende av om de programmatiskt arbetat härför. Partier av denna typ ha blivit förhärskande, därför att en rad centrala frågor fallit under federationens kompetens. Det kan därför diskuteras, om icke en viss minimikompetens hos förbundet är nödvändig för dess bevarande och befastande. Ett förbund, vars verksamhet är begränsad till utrikespolitik och försvar, torde under lugna tider ha ringa utsikter att bli medelpunkten för folkets politiska intresse och därmed för opinionsbildande organisationers arbete.

Lagstiftnings- och förvaltningskompetens ha långt ifrån alltid sammanfallit. I vissa stater, såsom i Förenta staterna och Australien, har så i stort sett varit förhållandet. Då den amerikanska unionen reglerat ett rättsområde, har den också skapat en unionell administration inom detsamma, även om jämväl delstatlig medverkan krävts och givits. Ett exempel från senare tid erbjuder förbudslagstiftningen, för vars tillämpning en väldig federal organisation upprättades. I Schweiz och Tyskland har i stor utsträckning en annan ordning använts. Delstaterna ha handhaft förvaltningen, medan federationen stiftat lagen. Då förbundets makt ständigt utvidgats, har den delstatliga kompetensen efter hand till stor del blivit ett slags självförvaltningskompetens; inom delstaterna och enligt deras speciella regler ha de myndigheter tillsatts, varigenom av federationen beslutade lagar tillämpats.

Den författningspolitiska utvecklingen i flertalet förbundsstater har främst karakteriserats av förbundsmaktens expansion. Denna har dels skett genom ett fullständigare utnyttjande av från början

föreliggande befogenheter, dels genom att nya områden enligt författningsändringar eller praxis överförts från staterna till förbundet. Förutsättningarna för denna stadigt fortgående utvidgning av förbundsorganens kompetens äro uppenbara. Då väl en gång federationen blivit centrum i statslivet, har den politiska och administrativa skickligheten blivit starkast representerad inom de federala myndigheterna, och dessa ha kommit att framstå som de aktiva krafterna framför andra. Det ökade behov av statsingripande, hela den övergång från laissez-faire till statsdrift och statlig reglering, som på de flesta håll framträtt efter federationernas bildande, har ur konstitutionell synpunkt främst resulterat i ett vidgande av ramen för den federala verksamheten. Särskilt i fråga om sådana reformfrågor — socialpolitik, statskontroll över näringslivet — som under senare tid stått på dagordningen, har det ofta varit omöjligt att åstadkomma effektivitet utan enhetlighet och likformighet. Genom kommunikationsmedlens förbättring har tendensen till unifisering stärkts. Den enda federation, i vilken en påtaglig centralistisk tendens icke förelegat, är Kanada, och detta sammanhänger med, att en icke-kanadensisk domstol, det brittiska Privy council, här tjänstgjort som högsta tolkare av författningen.

Den maktkoncentration, som följer med krig och kriser, har i förbundsstaterna medfört icke blott ett stärkande av exekutivens ställning utan även en extraordinär expansion av de federala organens kompetens över huvud. Det är ingen stark överdrift att påstå, att under förra världskriget flertalet federationer, såsom Förenta staterna, Schweiz och Kanada, provisoriskt förvandlades till enhetsstater. De federala representationerna fattade beslut, som ostridigt föllo utanför deras normala kompetens, och befullmäktigade till och med förbundsregeringen att i förordningsväg avgöra frågor, som över huvud icke tillhörde förbundet. För att försvara detta förfarande tillgrep man de mest egendomliga lagtolkningsmetoder. Under kriserna mellan de båda världskrigen liksom under det nu pågående kriget ha liknande utvidgningar av förbundsmakten ägt rum.

Det federativa systemet har visat sig alltför komplicerat för att utan vidare kunna tillämpas i kritiska situationer.

Ur organisatorisk synpunkt har den federativa principen kunnat förenas med de mest skilda statsskick: republiker och monarkier, parlamentarism och dualism, konstitutionalism och fullständig demokrati; t. o. m. en av samtidens diktaturer har godtagit federationstanken, även om maktdelningen här med nödvändighet blivit mera fiktion än realitet. Gemensamt för alla förbundsstater är att man genom särskilda anordningar i förbundsorganisationen sökt giva delstaterna såsom sådana speciellt inflytande på den unionella styrelsen och samtidigt skapa garantier för fortvaron av deras självstyre. I första rummet märkes här den utformning av det representativa systemet, enligt vilken en kammare förutsättes skola företräda delstaterna, medan den andra representerar folket i sin helhet. Mönstret har varit Förenta staternas statsskick, i vilket senaten består av två ledamöter från stat, oberoende av folkmängden, medan i representanthuset varje stat har det antal platser, som motsvarar dess andel av den totala folkmängden. Generellt kan det sägas, att denna anordning icke motsvarat sitt syfte. Då den införts, synes man mer eller mindre bestämt ha utgått från att den delstatliga kammarens medlemmar skulle ha en annan inställning till federationsförhållandet än medkammarens, att de väsentligen skulle känna sig som företrädare för staterna och väktare av deras intressen. Partiväsendet har undanröjt denna förutsättning. Båda kamrarnas medlemmar ha i de stater, som här komma i fråga — främst Förenta staterna, Schweiz och Australien — valts såsom företrädare för vissa partier, och någon allmän och principiell skillnad mellan kamrarna har därför icke uppstått. I den mån en skillnad föreläggat ur federativ synpunkt, har den kommit att bero uteslutande därpå, att det eller de partier, som intagit en relativt partikularistisk hållning, varit starkare i de små än i de stora staterna och därför fått jämförelsevis stort inflytande i den delstatliga kammaren. Men i regel har icke ens denna skillnad — i

och för sig av annan karaktär än den av grundlagstiftarna förutsatta — varit för handen.

Bland andra författningsinstitut, som tillkommit för att tjäna samma syfte, är den speciella regleringen i fråga om grundlagsändringar det viktigaste. Dels ha grundlagsändringar över huvud starkt försvårats, dels ha särskilda möjligheter att hindra dylika ändringar givits åt delstaterna. Även på denna punkt äro främst Förenta staterna, Schweiz och Australien av intresse. Med all sannolikhet ha regler av denna art överallt varit av stor praktisk betydelse. Vad de båda sistnämnda staterna beträffar, har obligatorisk folkomröstning ingått som ett led i grundlagsändringsproceduren. I synnerhet i Australien har institutet varit ett effektivt medel mot unifieringsförsök; i vad mån detta beror på en verklig olikhet mellan förbundsrepresentationens och folkets opinion i de särskilda fallen kan icke med säkerhet avgöras.

I de flesta förbundsstater har en generell judiciell lagprövningsrätt stadgats i författningen eller införts i praxis. Domstolarna, eller en viss domstol, ha ägt att ogiltigförklara icke blott delstatslagar, som inkräkta på unionens behörighetsområde, utan även förbundslagar, som kränka staternas rättigheter. Denna garanti för den fastställda kompetensfördelningens upprätthållande har — även om domstolarnas praxis varit osäker och växlande — visat sig utomordentligt verksam i flera stater, såsom Förenta staterna, Kanada och Australien. Det synes antagligt, att den relativa stabilitet, som utmärkt federationsförhållandet i dessa länder, huvudsakligen beror på domstolarna. Den ohämmade utvidgning av de federala organens makt och den oklarhet i förhållandet mellan förbund och stater, som under senare tid kännetecknat schweizisk författningsutveckling, torde till stor del förklaras av bristen på judiciell prövningsrätt i fråga om förbundslagar.

LITTERATUR

Allmänt.

- Andrén, Federalismen i den tyska riksorganisationen 1871—1914. 1920.
- Cornelius, Die foederalistischen Staatsverfassungen Lateinamerikas. 1932.
- Egerton, Federations and unions within The British Empire. 1911.
- Fleiner, Unitarismus und Föederalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika. 1931.
- Keith, The dominions as sovereign states. 1938.
- Newton, Federal and unified constitutions. 1923.
- The constitution reconsidered. Edited for the American historical association by Conyers Read. 1938.
- Uppslagsböcker såsom Encyclopaedia of the social sciences, The annual register, The stateman's yearbook.
- Grundlagseditioner: Dareste, Les constitutions modernes, Reuterskiöld-Rinander, Främmande grundlagar i svensk översättning.

Förenta staterna.

- Beard, An economic interpretation of the constitution of the United States. With new introduction. 1935 .
- Burdick, The law of the American constitution. 1922.
- Cooley, A treatise on the Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union. Seventh edition. 1903.

- Corwin, The twilight of the Supreme court. 1934.
 — Court over constitution. 1938.
 Cushman, Leading constitutional decisions. Sixth edition. 1937.
 Farrand, The records of the federal convention of 1787. I—III. 1927.
 — The fathers of the constitution (The chronicles of America series. Vol. 8: 1). 1918—1921.
 Haynes, The senate of the United States. I—II. 1938.
 The Federalist. Edited by E. H. Scott. I—II. 1894.
 Willoughby, The constitutional law of the United States. Second edition. I—III. 1929.

Schweiz.

- Bonjour, La démocratie suisse. 1919.
 Brusewitz, Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokrati. 1923.
 Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Dritte Auflage. 1931.
 Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 1923.
 Giacometti, Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1921—1928. (Jahrbuch des öff. Rechts. Band 16: 1928).
 Hunziker, Die schweizerische Bundesverfassung. Vierte Auflage. 1940.
 Håstad, Regeringssättet i den schweiziska demokrati. 1936.
 Jenny, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone. 1906.
 Schneider, Geschichte des schweizerischen Bundesstaates 1848—1918. 1931.

Kanada.

- Boyd, Sir George Etienne Cartier. 1914.
 Canadian Bar Review, Special constitutional number. June 1937.

Kennedy, The constitution of Canada 1534—1937. Second edition 1938.

Lucas, Lord Durham's report on the affairs of British North America. I—II. 1912.

Porritt, Evolution of the Dominion of Canada. 1918.

Riddell, The constitution of Canada in its history and practical working. 1917.

— The Canadian constitution in form and in fact. 1923.

Skelton, The life and times of Sir Alexander Tilloch Galt. 1920.

— Life and letters of Sir Wilfrid Laurier. I—II. 1922.

The Canada yearbook. 1939.

Australien.

Brennan, Interpreting the constitution. 1935.

Canaway, The failure of federalism in Australia. 1930.

Duncan, Trends in Australian politics. 1935.

Kerr, The law of the Australian constitution, 1903—1920. 1925.

Mc Namara, Constitution of the Commonwealth. 1938.

Parkes, Fifty years in the making of Australian history. I—II. 1892.

Quick, The legislative powers of the Commonwealth and the States of Australia. 1919.

Wise, The making of the Australian Commonwealth. 1913.

Wood, The constitutional development of Australia. 1934.

Wynes, Legislative and executive powers in Australia. 1936.

Yearbook of the Commonwealth of Australia. 1925, 1938, 1939.

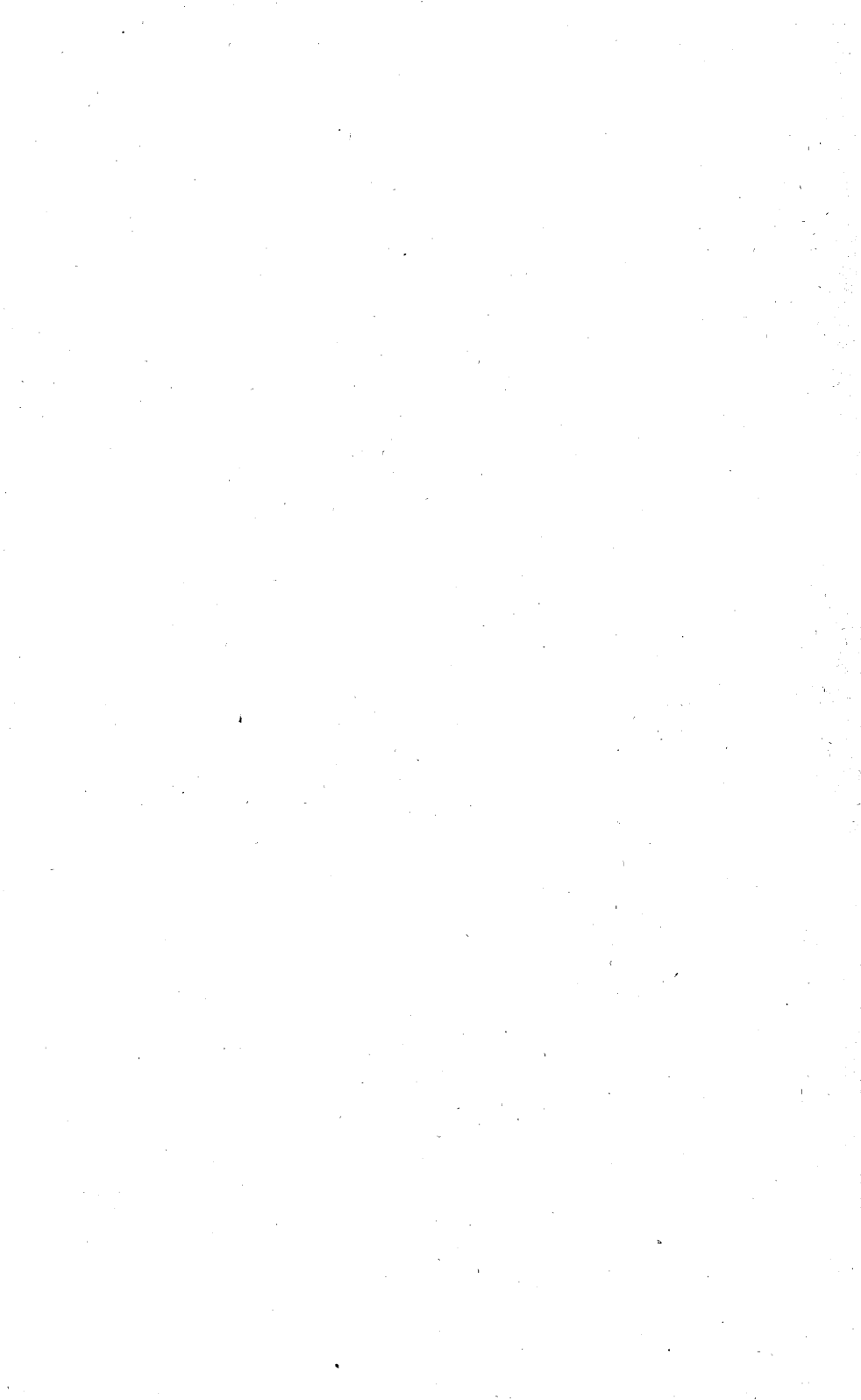
Sydafrika.

Brand, The Union of South Africa. 1909.

Kennedy & Schlosberg, The law and custom of the South African constitution. 1935.

- Nathan, The South African Commonwealth. 1919.
- Newton, Select documents relating to the unification of South Africa. (Univ. of London historical ser., no. 3). I—II. 1924.
- The Milner Papers. II. South Africa 1899—1905. 1933.
- Union of South Africa. Official year book. No. 21. 1940.
- Walker, A history of South Africa. 1928.
- Williams, Cecil Rhodes. 1921.
- South African Union. The Edinburgh Review. 1909.
- The Selborne memorandum. 1925.
- Worsfold, The union of South Africa. 1912.





5172

Kr. 4: 75.

**Kooperativa förbundets
bokförlag**