

NATUR och KULTUR

HERBERT TINGSTEN

AMERIKANSK DEMOKRATI

GRUNDDRAGEN AV FÖRENTA
STATERNAS STATSLIV



•STOCKHOLM•

•BOKFÖRLAGET NATUR och KULTUR•

N. O. K. 94. **HERBERT JING** American **Secretary.**

NATUR OCH KULTUR

»Oöfverträffad populärvetenskaplig serie.»

Sv. Dagbladet.

»Ett hemuniversitet i bokform.»

Dagens Nyheter.

»En högskola i skrift.»

Stockholms Dagblad.

»En mycket förnämlig samling populära monografier på olika vetenskapsområden.»

Tidning för Sveriges Läroverk.

»Skrifterna äro förträffligt ägnade att vara hjälpredor och handböcker för alla, som ha att arbeta i skolan. De utgöra var i sitt fack ypperliga kompendier.»

Svensk Läraretidning.

»Våra studiecirkelar göra klokt i att införliva serien i dess helhet med sitt bibliotek, särskilt de, som icke ha råd till allt för stora bokinköp i olika ämnen. Man får så småningom i den samlade serien en 'Nordisk Familjebok' i nätt och tillgängligt format.»

Ariel.

»Man skall vara synnerligen originellt funtad i smak och intressen, om det ej anträffas något på denna långa intellektuella matsedel, som befinnes lockande, och vilken rätt man än väljer, kan man vara förvissad om, att man ej råkar ut för någon dålig tillredning; därför borge författarnamnen och den övervakande granskningsnämnd, som meddelar sitt imprimatur.»

Göteborgs Handelstidning.

AMERIKANSK DEMOKRATI

GRUNDDRAGEN AV
FÖRENTA STATERNAS
STATSLIV

AV

HERBERT TINGSTEN

FIL. DR, DOCENT

STOCKHOLM

BOKFÖRLAGET NATUR OCH KULTUR

Serien grundad av
Professor KNUT KJELLBERG

REDAKTIONSKOMMITTÉ:

FREDRIK HJELMQVIST, fil. dr, stadsbibliotekarie.

GÖRAN LILJESTRAND, med. dr, professor.

EFRAIM BRIEM, teol. och fil. dr, professor (för religionsvetenskapliga arbeten).

IWAN BOLIN, fil. lic. (sekreterare), adress *Äppelviken*,
Telefon 425.

Copyright
by
Bokförlaget Natur och Kultur

Printed in Sweden

Stockholm 1929
Victor Pettersons Bokindustriaktiebolag

I n l e d n i n g

Då de tretton nordamerikanska kolonierna år 1774 började sin frigörelsekamp mot det engelska moderlandet bildade teorier om demokrati och folksuveränitet den ideologiska grundvalen för deras handlande. Dessa teorier hade i de ny-engelska kolonierna fortlevt ända sedan tiden för den första invandringen och de hade under 1700-talet utformats och befästs genom Lockes och Rousseaus i Amerika väl kända rättsfilosofiska doktriner. I den 1776 beslutade självständighetsförklaringen komma dessa idéer till uttryck. Det förklaras här vara självklara sanningar "att alla människor ha skapats jämlika, att de av sin Skapare utrustats med vissa oförytterliga rättigheter... att för att skydda dessa rättigheter statsstyrelser ha inrättats bland människorna samt att dessa styrelser härleda sin makt från de styrdas samtycke". Härtill slöt sig uppfattningen, att varje stat uppstode genom ett fördrag mellan de ursprungligen suveräna individerna; så heter det i Massachusetts' första författning, att "staten uppstår genom individernas frivilliga sammanslutning, d. v. s. genom ett samhällsfördrag, genom vilket hela folket avtalar med varje medborgare och varje medborgare med hela folket, att alla skola styras av vissa lagar för det allmänna bästa". Dessa naturrättsliga föreställningar, som stodo i god överensstämmelse med vid denna tid härskande statsfilosofisk uppfattning, bildade utgångspunkten för de nordamerikanska staternas författningsutveckling.

Med ett visst fog har sagts, att den demokratiska uppfattningen bäst förverkligades under självständighetsperiodens första skede, före den nuvarande författningens antagande. Under denna tid voro de olika staterna i det väsentliga självständiga, endast genom ett löst statsförbund sammanknötos de till en enhet. Enligt detta statsförbund, reglerat i de s. k. konfederationsartiklarna av år 1777, fanns endast ett för staterna gemensamt organ, en kongress, i vilken varje stat oberoende av storlek ägde en enda röst. Kongressen, vars medlemmar valdes av staternas lagstiftande församlingar (legislaturer), hade synnerligen begränsade befogenheter. Den hade visserligen makt över krig och fred, utrikespolitik och försvar, samt befogenhet att upptaga lån och bestämma om staternas bidrag till den unionella kassan, men den saknade beskattningsmakt och, med vissa undantag, rätt att reglera handeln. Härtill kom att för viktigare beslut nio av de tretton staternas samtycke fordrades. Egentligt exekutivt organ saknades, ej heller funnos unionella domstolar. Inom de enskilda staterna var makten under denna period koncentrerad hos legislaturen, i regel bestående av två kamrar. Det verkställande organet, guvernören, utsågs i allmänhet av legislaturen och var helt underordnad denna; med rätta har sagts, att guvernören enligt de första statsförfattningarna "var en nolla eller i bästa fall en legislaturens tjänare". Även domare och ämbetsmän utsågos i flertalet stater av legislaturen. Vid val till legislaturen voro det stora flertalet vuxna manliga medborgare — sannolikt mellan två tredjedelar och fyra femtedelar — röstberättigade, ehuru vissa egendoms-kvalifikationer såsom villkor för rösträtt funnos.

Svaghetera i den genom konfederationsartik-

larna uppbyggda unionen blevo snart uppenbara. Att uppnå den för viktiga besluts fattande erforderliga kvalificerade majoriteten inom kongressen var även i trängande fall ofta omöjligt. Härtill kom, att staterna visade sig ytterst ovilliga att betala sina kontributioner till den unionella kassan och något medel att tvinga dem till bidragens erläggande fanns icke. Följden blev, att de av kongressen beslutade utgifterna icke kunde bestridas; bland annat kunde icke ens räntorna på de stora utländska och inhemska lån, som upptagits under kriget, betalas, och statsobligationerna sjönko till mellan en sjättedel och en tiondel av det ursprungliga värdet. Inom handeln uppstod, då kongressen ej hade befogenhet att enhetligt reglera densamma, den största förvirring; tullmurar upprestes mellan de olika staterna och i flera fall utbröto verkliga handelskrig. Penningväsendet råkade i oordning; de sedlar, som unionen utgivit under kriget, sjönko efter några år till en bråkdel av sitt ursprungliga värde.

Härtill kom, att delstaterna i allmänhet förde en politik, som väckte missnöje inom stora befolkningsgrupper. Delstatslegislaturerna, i stor utsträckning behärskade av småbrukarklassen, tillvaratogo ensidigt dennas intressen. Flera stater underlåto att betala sina speciella krigslån och de delstatliga lånepapperen sjönko därför, liksom de unionella, hastigt i värde. Sedlar trycktes av flertalet stater i sådan mängd, att en kraftig inflation uppstod; för jordbrukarna, som härigenom fingo möjlighet att inlösa sina inteckningar, innebar detta ofta en åtminstone tillfällig fördel, som emellertid givetvis vanns på andra befolkningsgruppers bekostnad.

På grund av dessa förhållanden uppstod snart

en rörelse, som krävde revision av konfederationsartiklarna och upprättande av en starkare unionsmakt. I fråga om denna rörelses uppkomst och utveckling och över huvud tillkomsten av 1787 års författning kan forskningen knappast ännu anses ha nått full klarhet; särskilt under senare tid ha dessa spörsmål varit föremål för ingående diskussion. Det torde emellertid stå fast att, såsom särskilt professor C. Beard sökt visa i sitt banbrytande arbete "En ekonomisk tolkning av Förenta staternas författning" (An economic interpretation of the constitution of the United states), främst vissa speciella ekonomiska intressen stodo bakom kravet på en författningsrevision. Sålunda voro innehavarna av statliga och unionella lånepapper starkt intresserade av upprättande av en unionsmakt, som kunde säkra lånens betalande till fullt värde; att märka är, att lånepapperen i allt större utsträckning övergått i de förmögnare befolkningsgruppernas händer. Styrkan av detta borgenärsintresse framgår därav, att, enligt gjorda beräkningar, den nyordning, som antagandet av 1787 års författning medförde, ledde till en vinst för innehavarna av lånepapper av minst 40 miljoner dollars, motsvarande värdet av mer än en tiondel av all beskattningsbar jord inom unionen. Handels-, sjöfarts- och industriintressena eftersträvade energiskt en författningsrevision jämväl av andra orsaker; man önskade framför allt enhetlig reglering av handeln, upprättande av ett stabilt unionellt penningväsende, tullmurarnas avskaffande delstaterna emellan och införande av skyddstullar gentemot utlandet, och dessa mål kunde vinnas blott medelst en starkare union. Småbrukarklassen däremot, som utgjorde befolkningens majoritet, torde till stor del ha ställt sig fientlig till tan-

ken på en författningsrevision och medverkade i varje fall icke aktivt till dess förverkligande. Med en visserligen grov schematisering kan sägas, att en motsättning här förelåg mellan kapital och jord, och samtidigt i viss mån mellan borgenärer och gäldenärer, en motsättning, som sedermera ofta återkommer i Förenta staternas historia.

Enligt konfederationsartiklarna skulle författningsändringar kunna åvägabringas på förslag av kongressen, med samtycke av varje statslegislatur. Försöken att åstadkomma en ändring på denna väg visade sig emellertid fruktlösa. Slutligen lyckades dock anhängarna av revisionskravet i början av år 1787 så till vida nå sitt mål, som kongressen förmåddes sammankalla en särskild representation, ett s. k. författningskonvent, för utarbetande av författningsändringsförslag. Det förutsattes härvid, att endast en revision av konfederationsartiklarna skulle komma i fråga; om antagande av en helt ny författning var icke tal. Vid valen av ledamöter till konventet, som skedde inom statslegislaturerna, lyckades man emellertid genomdriva, att med få undantag anhängare av en genomgripande konstitutionell omgestaltning utsågos. Att valen till konventet fingo detta resultat, torde främst ha berott dels på att flertalet av landets mest ansedda män voro energiska revisionsvänner, dels på att anhängarna av en författningsreform utvecklade större aktivitet vid valen än de för frågan mera likgiltiga. För övrigt var det ursprungligen meningen, att eventuella författningsändringsförslag skulle underställas statslegislaturerna, varför dessa genom valet av delegater icke definitivt bundit sig. Därjämte erhöles i regel delegaterna instruktioner, enligt vilka endast en begränsad revision av konfederationsartiklarna kunde ifrågakomma. Säkert

är, att konventet i stort sett representerade de befolkningsgrupper, vilka främst lidit under det rådande systemet, och att flertalet medlemmar voro direkt ekonomiskt intresserade — särskilt genom innehav av unions- och statsobligationer — i en konstitutionell reorganisation. Däremot fanns i konventet ingen enda representant för den inom statslegislaturerna mångenstädes dominerande småbrukarklassen.

Författningskonventet sammanträdde i maj 1787. Det bestod av 65 medlemmar, av vilka dock endast 55 deltog i förhandlingarna. Antalet medlemmar i statsdelegationerna var växlande, men varje statsdelegation hade endast en röst. Alla stater utom Rhode Island voro representerade. Bland de ledande männen inom konventet märkas Washington, Alexander Hamilton, Franklin och Madison; Jefferson var, vilket med hänsyn till den senare utvecklingen är av intresse, icke ledamot av konventet. Inom kort beslöts att, utan hänsyn till lydelsen av kongressens beslut om konventets sammankallande eller de av skilda statslegislaturer meddelade instruktionerna, skrida till utarbetande av en helt ny författning. I september 1787 förelåg denna färdig. Författningsförslaget översändes till kongressen med förslag om att det skulle framläggas till ratifikation för särskilda författningskonvent — icke för legislaturerna — valda inom de olika staterna, samt träda i tillämpning, sedan nio stater anslutit sig till detsamma. Detta tillvägagångssätt godkändes av kongressen, varför författningens antagande kom att försiggå under andra former än de ursprungligen tilltänkta och i konfederationens artiklarna bestämda. Att författningskonventet föredrog att framlägga sitt förslag för sär-

skilda konvent inom staterna i stället för att överlåta avgörandet åt legislaturerna berodde på flera omständigheter. Dels var det möjligt att påverka utgången av konventvalen, under det att legislaturerna redan voro i funktion och till stor del ansågos fientligt stämda mot revisionsplanen. Dels gäve ratifikationen av författningen genom förändamålet valda församlingar den en särskilt högtidlig och bindande form. Konventen ansågos på ett alldeles speciellt sätt representera det suveräna folket; i inledningen till författningen uttalas också, att den stiftats av folket, en fiktion, som i amerikansk statsrätt strängt uppehålles. — Med rätta har framhållits, att i grunden den vid den nya författningens antagande följda proceduren var av rent revolutionär karaktär.

Striden om författningsförslagets antagande blev ytterst häftig, såväl vid valen av konvent inom de särskilda staterna som, vad ungefär hälften av staterna beträffar, inom konventen. Ett stort antal skrifter i frågan utgavos av såväl anhängare som motståndare till förslaget; en plats för sig bland dessa intar "The Federalist", ett antal huvudsakligen av Hamilton och Madison författade artiklar, vari förslaget med utomordentlig talang försvaras. Deltagandet vid valen till konventen var likväl — liksom vid alla offentliga val under denna tidsperiod — mycket ringa i jämförelse med nutida förhållanden. Det har beräknats, att sammanlagt högst en fjärdedel av de vuxna manliga medborgarna deltog i valet. Att en stor del av de väljande, med all sannolikhet mellan en tredjedel och hälften, stod mot författningsförslaget, torde med säkerhet kunna antagas. Inom fem av de tretton staterna voro också opponenterna mot förslaget från början i majoritet; bland dem voro

två av de största, New York och Virginia. I flertalet stater lyckades emellertid förslagets anhängare tämligen snabbt driva igenom ratifikation och samma beslut fattades därefter småningom även av de från början mera kritiska statskonventen. I mars 1789 trädde den nya konstitutionella organisationen i verksamhet; först 1790 fattades dock det trettonde ratifikationsbeslutet, av Rhode Island.

Genom under senare tid utförda forskningsarbeten rörande röstsiffrornas fördelning vid konventvalen och inom konventen har ådagalagts, att striden mellan författningens anhängare och motståndare, mellan *federalister* och *anti-federalister*, i stort sett utgick från den ekonomiskt-sociala motsättning, varom förut talats. Författningen genomdrevs väsentligen av samma befolkningsgrupper, inom vilka missnöjet med konfederationsartiklarna varit mest utbredd och som dominerat det unionella författningskonventet. En redogörelse för författningens grundprinciper skall klargöra orsakerna till detta förhållande.

Ledmotivet vid den nya författningens utarbetande var, såsom av det förut sagda framgår, önskan att stärka den unionella makten på delstaternas bekostnad; denna fråga, det *federala* problemet, stod i förgrunden av författningsdiskussionen. På en rad punkter förskötos kompetensgränserna mellan union och delstater till unionens förmån. Främst är att märka, att unionen erhöll de befogenheter, som, med hänsyn till författningsrevisionens syften, framstodo som de mest väsentliga. Sålunda fick förbundet full rätt att meddela bestämmelser beträffande såväl handel med utlandet som den mellanstatliga handeln. Likaså erhöll unionen befogenhet att upptaga tullar och

10

pålägga skatter; direkta skatter måste dock, i av författningen bestämd proportion, fördelas på de särskilda staterna. Förbud för staterna att upptaga tullar eller liknande avgifter meddelades i författningen. Unionen ägde att "betala Förenta staternas skulder"; denna bestämmelse tolkades i praktiken så, att även delstaternas krigsskulder övertogs av förbundet. Karaktäristiska äro en rad mot vissa åtgärder från staternas sida riktade förbud. Det bestämdes sålunda, att staterna ej fingo göra annat än guld och silver till lagliga betalningsmedel och att de ej fingo antaga lagar, som försvagade "avtals gällande kraft"; dessa bestämmelser voro direkt betingade av de under konfederationsartiklarnas tid gjorda erfarenheterna, främst den förda inflationspolitiken. Huvudsakligen genom nu berörda bestämmelser blevo de syften, som varit ledande vid författningsarbetet, tillgodosedda.

Bland de befogenheter, som, utom redan nämnda, tillkommo unionen, märkas följande. Unionen fick exklusiv befogenhet över utrikespolitiken, såsom i fråga om beslut om krig och fred samt fördrag med främmande makter. Den fick rätt att upprätta armé och flotta och förfogade, med vissa undantag, över staternas milistrupper. Postväsendet föll under unionen, likaså i huvudsak penning- och bankväsendet. Enhetliga lagar på konkursrättens, sjö rättens, patenträttens och den litterära och artistiska äganderättens område samt bestämmelser om mått och vikt skulle beslutas av de unionella organen. Bestämmelser om immigration kunde meddelas av unionen. I övrigt tillföll lagstiftningsmakten på viktigare rättsområden de särskilda staterna. Så hade dessa, med vissa undantag, att stifta straff- och civillagar, rätten att lag-

stifta på det socialpolitiska och andra angränsande områden tillhörde likaledes i huvudsak delstaterna — den s. k. police power (politimakten). Författningen utgår från att sådana befogenheter, som icke uttryckligen tillades unionen, tillhörde de särskilda staterna; denna princip kom för övrigt till klart uttryck i en år 1791 antagen författningsändring.

När det gällde uppbyggandet av den nya unionella författningsorganisationen, framträdde starka meningsbrytningar inom författningskonventet. Särskilt förelågo intressekonflikter i avseende å representationens sammansättning; konventledamöterna från de mindre staterna önskade i regel helt naturligt, att alla stater skulle ha lika stor representation, företrädarna för de större staterna åter, att staternas representation skulle stå i förhållande till deras folkmängd. Tvisten löstes genom en kompromiss; i det tvåkammerssystem, som upprättades, fingo staterna samma representation i den ena kammaren, senaten, under det att i den andra kammaren, representanthuset, representationen blev proportionell till folkmängden. Likaså bröto sig i olika avseenden sydstaternas och nordstaternas intressen, främst på grund av det endast i sydstaterna rådande slaverisystemet. Även här nådde man fram till uppgörelser genom kompromisser. Att i den nya unionen, i motsats till i den gamla, en verklig exekutivmakt och en självständig domstolsorganisation skulle finnas, var en naturlig konsekvens av unionens utvidgade befogenheter.

Det må i detta sammanhang tilläggas, att unionsmakten efter författningsens tillkomst väsentligen ökats. Frågan om förhållandet mellan union och delstater var till en tid den mest brännande frågan

i amerikansk politik; efter inbördeskriget, som i viss mån utgjorde en uppgörelse mellan de fraktioner, som höllo på unionens, resp. på staternas befogenheter, har den starkt förlorat i betydelse, även om självfallet i enskilda fall kompetenstvister mellan förbund och stater förekomma. Unionens befogenheter ha i en rad fall utsträckts genom särskilda författningsändringar; härigenom ha bl. a. enhetliga bestämmelser i vissa avseenden givits beträffande rösträtten, unionen har tillagts full befogenhet att pålägga direkta skatter, och unionellt rusdrycksförbud har genomförts. Därjämte ha i praxis de befogenheter, som unionen redan enligt författningens ursprungliga lydelse ägde, småningom fått ett vidgat innehåll och överhuvud allt mera energiskt utnyttjats. Särskilt har unionens makt att reglera den mellanstatliga handeln använts till betydelsefulla lagstiftningsåtgärder, såsom t. ex. lagstiftningen beträffande trustväsendet. *

Några bestämmelser om tillvägagångssättet vid nya staters intagande i unionen meddelade författningen icke. I praxis har, sedan ett utanför de existerande staternas gränser liggande landområde blivit mera allmänt bebyggt, områdets gränser utstakats och ett s. k. territorium upprättats. Territorierna ha i princip styrts direkt av unionen och den verkställande maktens innehavare har utsetts av presidenten, men en särskild territoriell representation har funnits och därmed en viss, ofta ganska utsträckt självstyrelse. Sedermera ha territorierna, då de nått tillräcklig folktäthet, genom kongressbeslut upptagits i unionen som stater. För närvarande finnes på det amerikanska fastlandet endast ett territorium, Alaska.

Även om det federala problemet stod i förgrunden, var det emellertid jämväl en annan syn-

punkt, som satte sin prägel på författningsverket. Författningen betecknar en reaktion ej blott mot den tidigare unionens löslighet och ineffektivitet utan även mot de överdrifter i fråga om den demokratiska principens tillämpning, som ansågos karaktärisera delstaterna statsskick. Icke endast unionens svaghet, även det obegränsade legislaturväldet i staterna hade, enligt konventmajoritetens uppfattning, varit orsaken till uppkomsten av de svårigheter, som ledde till konventets sammankallande. Unionens statsskick borde därför utformas i sådan riktning, att intet statsorgan bleve det allena förhärskande; tvärtom borde makten delas på olika händer och statsorganen motväga varandra. Den demokratiska principen måste visserligen läggas till grund för författningen, men den borde kompletteras med en annan, maktdelningens. *Demokrati och maktfördelning*, d. v. s. en genom statsmaktens uppdelning på skilda organ begränsad demokrati, blev alltså grundlagsstiftarnas lösen. Vid utformandet av dessa grundsatser tillgodo- gjorde man sig emellertid icke blott inhemska erfarenheter, utan även statsrättsliga doktriner och utländska förebilder; sålunda påverkades grundlagsstiftarna starkt av särskilt engelsmannen Lockes och fransmannen Montesquieus maktfördelningsteorier och likaså av det engelska författningssystemet, sådant det vid denna tid var, eller ansågs vara, beskaffat. Men att märka är, att under det att maktfördelningsteorien i Europa haft sin spets riktad mot den absoluta konungamakten och i en begränsning av denna såg sin främsta praktiska konsekvens, tillämpades samma teori i Amerika i avsikt att begränsa demokratien, maktdelningen blev ett värn mot obegränsat majoritetsvälde. För de socialt högtstående minoritets-

grupper, som lidit under bondeväldet i statslegislaturerna och vilkas målsmän ledde författningskonventets arbete, var maktdelningen ett medel att — för att citera ett icke alltför överdrivet uttalande av en engelsk författare — "göra Amerika tryggt mot demokratin".

Denna uppfattning kommer ofta till klart uttryck i uttalanden av vid författningens utarbetande och i striden för dess ratifikation ledande statsmän. Det betonades under konventets debatter av skilda talare, att den förhandenvarande krisen vore en följd av "demokratiens förvirring och galenskaper" och att man måste bygga upp en styrelse, "som kunde skydda de förmögna minoritet mot majoriteten". I "The Federalist" framhålles ständigt, att statslegislaturernas stora makt varit av ondo och att maktdelning vore nödvändig för att avvärja en dylik "vald despotism". Vid statsförfattningarnas tillkomst hade man, betonas det, haft uppmärksamheten ensidigt inriktad på de faror, en ärftlig monarki kunde medföra: man "synes aldrig ha tänkt på den fara, som representationens maktutvidgning kan medföra, och som, genom att samla all makt i samma händer, måste leda till samma tyranni, som hotar genom exekutivorganets maktutvidgning". I en representativ republik vore det i själva verket mot "den tilltagsna ärelystnaden hos detta organ (legislaturen), som folket borde låta sin misstänksamhet få fritt utlopp och vidtaga alla tänkbara försiktighetsmått". I en annan artikel uttalas, att det vore nödvändigt "icke blott att skydda samhället mot dess härskare, utan även att skydda varje del av samhället mot orättvisor från en annan del" och att detta blott kunde ske genom att uppbygga "statsstyrelsen på så sätt, att statsorganen genom sitt ömse-

sidiga förhållande bli va medel att hålla varandra inom de anvisade gränserna". Ett drag av aristokratiskt förakt för och misstro mot "massan" genomgår grundlagstiftarnas argumentation. Vad man över allt annat fruktar är majoritets- och klassvälde, och det är uppenbart, att den "majoritet" eller "klass", som i realiteten avses, äro de fattiga eller egendomslösa; den minoritet, om vars skydd det ständigt talas, äro de förmögna och bildade, överklassen.

Grunddragen i det från dessa utgångspunkter uppbyggda statsskicket äro följande: Exekutivorganet, presidenten, utrustas med betydande, med en monarks jämförliga befogenheter. Han väljes indirekt, genom elektoror, som utses på av statslegislaturerna bestämt sätt; man torde ha utgått från, att elektoror i praxis skulle komma att utses genom folkval. Representationen består av två i princip likaberättigade kamrar, av vilka den ena, senaten, väljes av statslegislaturerna, den andra, representantkammaren, av staternas röstberättigade medborgare. Dessa statsorgan utgå alltså från folket, men de utses på olika sätt: genom denna anordning trodde man sig kunna förebygga, att statsstyrelsen helt bleve behärskad av en viss folkklass. "Då representanthuset utses omedelbart av folket, senaten av statslegislaturerna och presidenten av elektoror, valda av folket för detta ändamål, finnes ringa sannolikhet för ett gemensamt intresse, som sammanför dessa skilda styrelseorgan i förkärlek för en särskild väljareklass", skriver Hamilton i "The Federalist". Samma tankegång ligger bakom principen, att de särskilda statsorganen skola utses för olika tidsperioder: presidenten för fyra, senatorerna för sex (med successiv förnyelse) och representanthuset för två år. Jämte dessa

organ, de verkställande och lagstiftande organen, skola även finnas självständiga dömande organ, domstolarna, vilkas medlemmar utses för livstid av presidenten, med senatens samtycke. I praxis ha domstolarna, vilket sannolikt av grundlagsstiftarna avsågs, erhållit en utomordentlig maktställning därigenom, att de tillerkänts befogenhet att pröva lagar och andra beslut ur synpunkten av dessas förenlighet med författningen. Till systemet av "checks and balances" (vikter och motvikter) sluta sig som en fulländande avslutning bestämmelser om författningsändring, vilka i utomordentlig grad försvåra genomförandet av ändringar i det bestående statsskicket.

Det må erinras, att vissa av grundlagsstiftarna ville giva författningen en än konservativare karaktär. Sålunda föreslog Hamilton, att såväl president som senatorer skulle väljas på livstid, och planer på inrättande av en ärftlig monarki torde ej ha varit honom och andra konventmedlemmar helt främmande.

Såsom statsskicket utgestaltades, kan det karaktäriseras som en demokrati, men en demokrati med starka konservativa garantier. Tidigare har det konservativa draget icke så starkt beaktats; i jämförelse med andra stater har den amerikanska unionen tvärtom helt naturligt framstått som det främsta exemplet på en genomförd demokrati. Sedan den demokratiska principen vunnit allt större utbredning, har förhållandet blivit ett annat; i senare framställningar av det amerikanska statsskicket är det ofta den konservativa tendensen, som huvudsakligen framhålles. Detta sammanhänger jämväl intimt med den ökade praktiskt-politiska betydelse, som det amerikanska maktdelningssystemet under

senare tid, på grund av förändringarna i de ekonomiska och sociala förhållandena, erhållit.

Bakom den konservativa inriktning, som kännetecknade författningsarbetet, låg den principiella uppfattningen, att staten så litet som möjligt borde ingripa i de enskilda medborgarnas liv. "Ju mindre statsingripande, desto bättre" var, kan vid jämförelse med moderna förhållanden sägas, den ledande doktrinen i tidigare amerikansk politik. Statsmakten borde icke ingripa reglerande i konflikter mellan skilda sociala och ekonomiska intressen. Dess mål borde framför allt vara att upprätthålla äganderättens och avtalsfrihetens absoluta okränkbarhet, vilken betraktades som den av naturen givna lagen för mänsklig sammanlevnad. "Förbunds författningen var väsentligen ett ekonomiskt dokument, grundat på uppfattningen, att de fundamentala privata rättigheterna äro äldre än statsmakten och moraliskt stå utom räckhåll för folkmajoriteten", skriver Beard i sitt förut omnämnda arbete. Statsmaktens mål var huvudsakligen negativt; att upprätthålla de principer, som bildade grundvalen för individernas och klassernas fria tävlan. Det s. k. laissez-faire-systemet var alltså den ledande politiska principen.

Denna uppfattning av statsmaktens funktion stod i överensstämmelse med de okomplicerade förhållanden, den fränvaro av mera permanenta och djupgående sociala motsättningar, som karaktäriserade denna tid. Även sedan kapitalism och industrialism i stor skala vunnit insteg i Amerika, förblev dock laissez-faire den ledande politiska doktrinen. Långt senare än i Europa ledde här den i stort sett likartade ekonomiska utvecklingen till krav på mera utsträckt statsingripande, vilket förhållande väsentligen berodde på det relativt all-

männa välstånd, som den ständigt öppna möjligheten till expansion över nya områden medförde. Först under de senaste decennierna, sedan de förut ouppodlade gränsmarkerna tagits i anspråk och fri jord icke längre finnes, har ett allt starkare krav på statlig reglering på skilda områden gjort sig gällande. Det amerikanska statsskickets inneboende konservatism har härvid ofta lagt hinder i vägen för genomförande av populära reformkrav och på grund härav har just detta drag hos författningen blivit mer uppmärksammat än förr och en mot statsskicket starkt kritisk vetenskaplig och politisk riktning har framträtt; i det följande få vi anledning att i vissa punkter återkomma härtill.

Såsom redan betonats, äro bestämmelserna om *författningsändring* synnerligen restriktiva, författningen är av ytterligt svåränderlig karaktär. I art. V stadgas om två olika system för författningsändring. Enligt det ena kan förslag om dylik ändring framställas genom beslut av den unionella representationens båda kamrar, varvid två tredjedels majoritet är erforderlig. Enligt det andra skall, om två tredjedelar av särstaternas legislaturer så begära, ett särskilt unionellt författningskonvent sammankallas med befogenhet att utarbeta förslag till författningsändringar. I båda fallen tillkommer det slutliga avgörandet de särskilda staterna; för antagande av uppgjorda författningsändringsförslag fordras, att tre fjärdedelar av staterna genom beslut av legislaturer eller konvent därtill givit sitt bifall. Kvalificerad majoritet är alltså erforderlig såväl för igångsättande av en författningsrevision som för bekräftande av densamma. Dessa bestämmelser ha säkerligen till väsentlig del bidragit till, att endast jämförelsevis få författ-

ningsändringar genomförts; ingen annan författning torde under så lång tid ha undergått så få ändringar som den amerikanska. Vi skola här nedan lämna en kortfattad översikt över de vidtagna ändringarna.

Redan under striden om författningens antagande hade på många håll gjorts gällande, att i författningen borde intagas bestämmelser om skydd för vissa medborgerliga rättigheter mot unionella ingripanden och åtskilliga av statskonventen hade framlagt förslag i denna riktning. Efter författningens genomförande togs denna fråga ånyo upp och redan 1789 framlade kongressen förslag om tio författningstillägg, vilka sedermera ratificerades av staterna och 1791 trädde i kraft. Tilläggen, som tillsammans bruka karaktäriseras som en "rättighetsförklaring", stadga bl. a. om religions-, yttrande-, tryck- och församlingsfrihet, om vissa garantier för de enskilda medborgarna i avseende å husvisitationer, åtal, rättegång m. m. och om att ingen medborgare får berövas liv, frihet eller egendom utan "due process of law". Kort efter författningens tillkomst, 1795 och 1804, genomfördes ytterligare två författningsändringar, angående unionsdomstolarnas kompetens och sättet för presidentval; dessa ändringar voro direkt betingade av vid författningens tillämpning gjorda erfarenheter.

Efter genomförande av dessa ändringar förblev författningen orubbad under mer än ett halvt århundrade. Först efter inbördeskriget och som en direkt följd av detta antogos ytterligare tre författningsändringar, som främst avsågo att trygga de frigjorda negrernas rättsställning. I en av dessa stadgades förbud mot slaveri, i en annan förbud

mot att beröva någon rösträtt på grund av ras, färg eller tidigare tillstånd av slaveri.

Ytterligare författningsändringar ha genomförts först under de båda sista decennierna; de sammanhånga med den reformatoriska riktning — med krav på demokratiska och ekonomiskt-sociala reformer — som under senare tid framträtt i amerikansk politik. 1913 antogs en författningsändring, enligt vilken unionskongressen erhöll befogenhet att utan inskränkning besluta om skatt på inkomst. Samma år ändrades bestämmelserna om förbunds-senaten i sådan riktning, att direkt folkval av förbundssenatorer genomfördes. Sex år senare, 1919, stadgades genom ett tillägg till författningen unionellt rusdrycksförbud; enligt detta förbjöds tillverkning, försäljning, transport, import och export av rusdrycker. Denna författningsbestämmelse har ur formell synpunkt kritiserats, emedan i detta fall en fråga, som ej kan anses vara av i egentlig mening konstitutionell natur, reglerats i författningen. Slutligen antogs 1920 den nittonde författningsändringen, som stadgar om rösträtt för kvinnor vid alla unionella och statliga val.

Samtliga författningsändringar ha genomförts på det sätt, att kongressen framställt förslag, som bekräftats genom beslut av statslegislaturerna. I intet fall har det i författningen förutsedda systemet med särskilt unionellt författningskonvent kommit till användning.

Under senare tid har ofta kritik mot bestämmelserna om sättet för författningsändring framkommit från radikalt håll. Det har framhållits, att författningens stadganden äro så restriktiva, att det stundom visar sig svårt eller omöjligt att genomdriva ett författningsändringsförslag, även då en stor majoritet bland folket otvivelaktigt står

bakom detsamma. Det erinras om att i själva verket legislaturmajoriteterna inom tretton av de minsta staterna, med en sammanlagd befolkning av mindre än sex miljoner, kunna hindra en författningsändring, även om denna antages av alla de övriga staterna. Vid åtskilliga tillfällen ha förslag om en uppmjukning av författningsändringsproceduren framställts, men en överväldigande majoritet inom kongressen har hittills stått fast vid den gällande ordningen. Särskild aktualitet har frågan fått genom rusdrycksförbudets införande i form av tillägg till författningen. Även om inom unionen i dess helhet en stark folkmening skulle komma till synes för förbudets upphävande, ligger en ändring inom överskådlig framtid utanför möjlighetens gräns, ty över en fjärdedel av staterna — särskilt bland de folkfattiga väststaterna — kunna med säkerhet väntas avslå varje förslag i denna riktning.

Vi skola slutligen lämna en översiktlig redogörelse för det amerikanska *partiväsendets utveckling* fram till tiden efter inbördeskriget. Partiväsendets gestaltning under de senaste årtiondena skall i det följande mera utförligt behandlas.

En svensk vetenskapsman, professor Pontus Fahlbeck, har framhållit, att de amerikanska partierna äro "av författningen framkallade och för den nödvändiga". Detta nämligen så tillvida, som sättet för val av president kan sägas nödvändig-göra unionella partibildningar. Och förhållandet har visat sig vara av den vikt, att det tryckt sin prägel på hela det amerikanska partiväsendet. Detta har haft till följd icke blott att hela det unionella partisystemet uppbyggts främst med hänsyn till presidentvalet, utan det har även lett till, att de

kommunala och de statliga valen blivit underordnade de unionella; de partiorganisationer, som bildats för de senare, ha i stort sett behärskat även de förra. Presidentvalets överskyggande betydelse har därjämte haft till följd en stark tendens till tvåpartisystem; ty då partiernas verksamhet till väsentlig del går ut på väljandet av en enda person, orsakar den praktiska lämplighetens självklara krav uppkomsten av huvudsakligen *två* partier. Dessa karaktäristika för amerikanskt partiväsen: förefintligheten av vid såväl unionella som statliga och kommunala val verksamma partier och tendensen till tvåpartisystem, kunna alltså sägas i betydande grad vara en följd av författningens bestämmelser om presidentval och detta vals centrala betydelse.

Partiuppdelingen under tiden närmast efter författningens antagande utgick från den motsättning, som förelåg redan vid striden om författningens ratifikation. De befolkningsgrupper, som stått bakom författningsverket, *federalisterna*, behärskade till en början förbundets politik, under presidenterna Washington (1789—1797) och John Adams (1797—1801). Under den första delen av denna period framträdde Hamilton, som då tjänstgjorde som finansminister, som den egentlige politiske ledaren. I enlighet med av honom utarbetade planer genomdrevos en rad beslut, som avsågo att tillgodose de syften och intressen, som dominerat författningsverket. Sålunda övertog och betalade unionen krigsskulderna, en nationalbank upprättades, ett starkt protektionistiskt tullsystem genomfördes och unionella skatter pålades. Dessa åtgärder voro framför allt av värde för de kommersiella intressena i nordost, under det att de föga gagnade den mera homogent jordbrukande

södern och gränsområdena i väster; särskilt må erinras om att de södra staterna redan tidigare till väsentlig del betalt sina skulder och sålunda nu fingo hjälpa till att betala nordstaternas. Under de första åren förekom emellertid icke någon egentlig organiserad opposition i kongressen. Redan i mitten av 1790-talet kan man emellertid tala om ett anti-federalistiskt parti, vars anhängare kallade sig *republikaner* och som fingo en framstående ledare i Thomas Jefferson, som tidigare varit utrikesminister, men 1793 avgick från denna post. Det har konstaterats, att partiet bestod av ungefär samma befolkningsgrupper, som 1787 motsatte sig författningens antagande. Det motarbetade förslagen om unionell maktutvidgning och hävdade över huvud staternas makt gentemot unionen. I samband med de europeiska krigen efter den franska revolutionen blev konflikten mellan de båda partierna allt skarpare; federalisternas sympatier voro riktade mot England, under det att republikanerna i regel höllo på det revolutionära Frankrike.

Vid presidentvalet år 1800 vann det republikanska partiet en avgörande seger och Jefferson valdes till president. Då partiet kom till makten, hade emellertid de åtgärder, mot vilka de till partiet anslutna befolkningsgrupperna främst opponerat, redan genomförts och kunde icke göras om intet; partiets seger kan därför sägas innebära en senkommen reaktion mot den federalistiska regimen. Någon mera väsentlig förändring i den inrikespolitiska kursen kom icke till stånd och man har med en viss rätt sagt, att republikanerna i själva verket efter segern accepterade sina motståndares grundprinciper. "Vi äro alla republikaner, vi äro alla federalister", yttrade Jefferson i

sitt första budskap till kongressen, och detta uttalande visade sig innehålla en obestridlig sanning. Under den följande tiden minskades motsättningen mellan de båda partierna ytterligare och omkring 1820 är den helt försvunnen, man kan ej längre tala om två skilda partier. Det republikanska partiet, som omkring 1815 ändrar namn och kallas det *demokratiska*, besätter under denna period presidentposten med den ena efter den andra av sina ledande män (Madison 1809—1817, Monroe 1817—1825 och J. Q. Adams 1825—1829). Från detta republikanskt-demokratiska parti räknar det nuvarande demokratiska partiet sina anor och ser alltså i Jefferson sin förste store ledare; det nuvarande republikanska partiet åter framträder såsom federalisternas arvtagare och anser sig föredräda de principer, som tidigast utformats av Hamilton.

Redan vid 1824 års presidentval splittrades emellertid det demokratiska partiet, delvis av personliga skäl, och tre skilda fraktioner stredo om presidentposten. Vid 1828 års val kan man tala om en ny partiuppdelning; segrare blev Andrew Jackson, vars anhängare övertogo det demokratiska partinamnet. Den *Jacksonska demokratin* hade i det stora hela samma ekonomiskt sociala bakgrund som den Jeffersonska anti-federalismen. Jackson lyckades kring sig samla olika intressen, av vilka jordbruksintresset, framför allt småbrukarintresset i södern och västern, dominerade och som sammanhöllos av missnöje med den "aristokratiska", av godsägare-, kapitalist- och handelsintressen behärskade riktning, som småningom blivit den ledande inom det "gamla" demokratiska partiet. Utsträckt folklig självstyrelse, ökad självständighet för staterna och ändring av den ekono-

miska politiken, särskilt tullpolitiken, till jordbrukets förmån hörde till de Jacksonska demokraternas programpunkter. Jacksons motståndare sammanslöt sig till ett parti, som efter 1834 kallades *whigs*, och som i viss mån kan betraktas som arvtagare till det gamla federalistiska partiet. I detta parti ingingo emellertid av olika skäl de mest skilda grupper; det stöddes av de härskande ekonomiska intressena i nord-ost, särskilt av industri och handel, men även av storgodsägarna i södern, och det är betecknande, att slavägareintressena, som sedermera kommo att identifieras med det demokratiska partiet, till en början understödde whigs. Efter Jacksons avgång blevo skiljelinjerna mellan de båda partierna allt oklarare. Vid de följande presidentvalen före 1860 segrade i regel demokraterna (van Buren 1837—1841, Polk 1845—1849, Pierce 1853—1857 och Buchanan 1857—1861); whigs vunno endast majoritet vid två val (Harrison och Tyler 1841—1845 samt Taylor och Fillmore 1849—1853).

Under denna tid växte slaverifrågan till allt större betydelse i amerikansk politik. Medan det fria arbetet av gammalt rådde i norden blev slaveriet i sydstaterna (Virginia och staterna söder därom) i samband med den ökade bomullsodlingen av ständigt större vikt. Den motsättning mellan söder och norr, som härigenom uppstod, och som främst kom till uttryck, när det gällde att lösa frågor om slaveriets införande i territorier och nyttillkomna stater, lyckades man länge överbygga genom olika kompromisser, varigenom en viss jämvikt mellan "fria" stater och slavstater upprätthölls. I norden uppstod likväl en snabbt växande folkrörelse, som krävde, att slaveriet fullständigt skulle avskaffas eller åtminstone icke

utsträckas till nya områden. Sedan genom det 1848 avslutade kriget mot Mexiko stora nya landområden förvärvats och fråga uppstod, i vad mån slaveriet skulle vara tillåtet i dessa, blev konflikten mellan de skilda intressena ytterligt tillspetsad. Till frågan om slaveriet sällade sig andra motsättningar, såsom i avseende på gränsen mellan unionens och delstaternas befogenheter, den ekonomiska politiken, särskilt i fråga om tullarna, och kolonisationspolitiken. Whigpartiet, som i slavfrågan intagit en vacklande hållning, ehuru det alltmera förvandlats till ett rent nordstatsparti, upplöstes och efterträddes 1854 av *det republikanska partiet*, vars program upptog slaveriets uteslutande från territorierna och höga, de kommersiella och industriella intressena i norden gynnande skyddstullar; i det republikanska partiet ingingo även många motståndare till slaveriet, som tidigare varit demokrater. Inom det demokratiska partiet framträdde en allt tydligare schism mellan de extremt slaverivänliga sydstatsdemokraterna, som hotade att, om deras intressen ej tillgodosågos, utträda ur unionen, och nordstatsdemokraterna, som sökte finna en kompromisslinje.

Vid 1856 års val höll ännu det demokratiska partiet i stort sett samman och lyckades också hemföra segern. Genom ett följande år avkunnat utslag av högsta domstolen, enligt vilket kongressen icke kunde förbjuda slaveriet i territorierna, blev emellertid en fredlig lösning av konflikten försvårad och under de följande åren stegrades i hög grad motsättningen mellan de båda huvudpartierna. Vid 1860 års nominering av presidentkandidater inträffade den avgörande krisen. Under det att republikanerna enade sig om Lincoln, splittrades det demokratiska partiet i icke mindre än tre frak-

tioner: sydstatsdemokraterna företrädde åsikten, att slaveriet icke kunde förbjudas i territorierna, nordstatsdemokraterna ville överlåta avgörandet åt folket inom varje territorium vid territoriets upptagande såsom stat i unionen, och en tredje fraktion, som hade sin styrka i gränsstaterna mellan norr och söder, underlät att behandla frågan i sitt program. På grund av demokraternas splittning blev den republikanske kandidaten vald, trots att de demokratiska fraktionerna tillsammans hade en betydande majoritet inom väljarkåren. Att en republikan valdes till president var emellertid knappast av avgörande betydelse; det väsentliga var, att det demokratiska partiet splittrats och att sydstatsdemokraterna icke längre ansågo sig kunna påräkna tillräckligt stöd av sina förutvarande partivänner i norr. I denna situation beslöt de egentliga sydstaterna, elva till antalet, att utträda ur unionen och bilda Amerikas konfedererade stater; de stödde sig härvid på en statsrättslig teori, enligt vilken unionen var ett fritt förbund av självständiga stater, vilka ensidigt kunde besluta att utträda ur densamma. Följden blev inbördeskriget, som från början fördes icke för att avskaffa slaveriet utan för att trygga unionens bestånd.

På grund av sydstaternas utträde blevo republikanerna, som eljest skulle ha befunnit sig i minoritet i kongressen, det härskande partiet inom den i förbundet kvarstående delen av landet. Deras maktställning under kriget var dock tämligen osäker; det kan erinras om att vid 1864 års presidentval Lincoln endast med fyrahundratusen rösters majoritet — av omkring fyra miljoner avgivna — segrade över sin demokratiska motkandidat. Genom krigets segerrika avslutning 1865

vann emellertid det republikanska partiet i prestige och kunde under de följande tjugo åren i stort sett bibehålla sin ställning samt utse samtliga presidenter (efter Johnson, som 1865 efterträdde den mördade Lincoln, Grant 1869—1877, Hayes 1877—1881 samt Garfield och Arthur 1881—1885). Under denna period, den s. k. rekonstruktionsperioden, gällde striderna mellan partierna till väsentlig del frågor, som stodo i samband med inbördeskriget och dess omedelbara följder, bland annat frågan om effektueringen av den 1870 genomförda författningsändringen om rösträtt för negrer; denna fråga löstes i realiteten på så sätt, att negrerna i flertalet sydstater, först genom våld och hot, sedermera genom delstatliga författningsbestämmelser, varigenom unionsförfattningen kringgicks, berövades sin rösträtt. Med demokraten Cleveland's tillträde till presidentposten år 1885 kan rekonstruktionsperioden anses avslutad och de motsättningar mellan partierna, som bottnade i inbördeskriget, avvecklade, och därmed inträder ett nytt skede i amerikansk partipolitik. Frågan om unionens och staternas inbördes förhållande har upphört att vara en aktuell skiljelinje, och de frågor, kring vilka de stora demokratiska och republikanska partierna ursprungligen grupperats, tillhöra numera historien, icke den praktiska politiken.

P r e s i d e n t m a k t e n

B estämmelserna rörande *val av president*, liksom övriga stadganden om presidenturen, återfinnas i art. II av författningen; på vissa punkter ha emellertid ändringar genomförts genom ett 1804 antaget författningstillägg, den tolfte författningsändringen. Enligt dessa bestämmelser är valsättet indirekt. I varje stat skall, på sätt statslegislaturen äger bestämma, utses ett antal elektorer, som motsvarar statens antal representanter i kongressens båda hus; enligt särskild lag skall detta val äga rum tisdagen efter första måndagen i november vart fjärde år (varje skottår). Elektorerna utses numera överallt genom direkt folkval, under det att de under unionens första tid utsågos av legislaturen. Regel är, att hela staten vid dessa val utgör en enda valkrets, vilket, då majoritetsval tillämpas, har till följd, att varje stats elektorsförsamling kommer att tillhöra samma parti. De sålunda valda elektorerna, för närvarande sammanlagt 531 till antalet, sammanträda sedermera i januari följande år inom resp. stater till det egentliga presidentvalet. Härvid röstas dels på president, dels på vicepresident, varefter röstsedlarna insändas till förbundssenatens ordförande, som företager röstsammanräkningen. Om det härvid befinnes, att ingen kandidat till presidentposten erhållit majoritet av alla erhållna röster, har representanthuset att välja mellan de tre kandidater, som erhållit de högsta röstetalen; vid representanthusets val har varje stats representation en röst och en majoritet av alla stater erfordras för val. Om icke någon kandidat till vice-presidentposten

har absolut majoritet, har däremot senaten att träffa valet mellan de två främsta kandidaterna. Den 4 mars sker därefter ombytet på presidentposten.

Vid författningens utarbetande fäste man synnerligen stor vikt vid det indirekta valsättet; man utgick från att elektorerna efter överläggning och fullt obundet skulle avgiva sina röster och att härigenom garantier skulle erhållas för ett väl övervägt val, fritt från de demagogiska oarter, som ett direkt folkval befarades skola medföra. Det förutsattes också, att elektorsförsamlingarna inom de olika staterna var för sig skulle handla fullt självständigt, utan förbindelse med varandra. Grundlagsstiftarna antogo därför, att i många fall absolut majoritet för en viss kandidat icke skulle uppnås och att representanthusets befogenhet att i dylika fall välja mellan de främsta kandidaterna skulle bli av mycket stor betydelse: "det kanske icke vore för djärvt att förutspå", skriver härom Hamilton i *The Federalist*, "att såsom medel att vinna inflytande denna representanthusets rätt kommer att uppväga alla senatens särskilda rättigheter."

I praktiken har som bekant utvecklingen gestaltat sig helt annorlunda. Det formellt indirekta folkvalet har i realiteten blivit direkt. Sedan kort efter författningens tillkomst ha de olika partierna före elektorsvalet uppställt presidentkandidater, kandidaterna till elektorsplatserna ha förbundit sig att rösta på en viss kandidat och med valet av elektor har alltså i själva verket även presidentvalet i regel avgjorts. Avgörandet har fallit redan i november, det formella valet i januari har blivit en ren formalitet. Elektorerna kunde, har man med rätta framhållit, lika väl ersättas av stadsbud. En

fri röstavgivning från elektorernas sida kan endast tänkas förekomma i det fall, att vederbörande kandidat avlider mellan elektorsvalet och presidentvalet. Betecknande är, att då detta vid ett tillfälle förekom, nämligen då den demokratiske kandidaten Horace Greely avled 1872, en del demokratiska elektorers trots detta funno sig förpliktade att på sina röstsedlar upptaga den dödes namn; praktisk betydelse ägde vid detta tillfälle saken icke, eftersom demokraterna befunno sig i minoritet.

En följd härav, och av det härskande tvåpartisystemet, har blivit, att representanhusets befo-genhet att subsidiärt utse president endast sällan kommit att tillämpas. 1801 och 1825 var detta förhållandet, sedan dess har absolut majoritet bland elektorerna alltid varit förhanden. Vid de två nämnda tillfällena har för övrigt representanhusets sätt att handlägga valet blivit föremål för stark kritik. Särskilt var detta fallet 1825, då den kandidat, Jackson, som erhållit de flesta elektorsrösterna, förbigicks till föremål för Adams, som stod som den andre i ordningen, detta genom att den tredje huvudkandidatens, Clay's, anhängare röstade för Adams.

Det är uppenbart, att enligt det gällande systemet en kandidat kan bli vald, trots att han icke stöder sig på en majoritet bland folket. Vid de få tillfällen, då ett av de stora partierna splittrats, har följden blivit, att motpartiet segrat, trots att dess kandidat erhållit färre röster än det splittrade partiets sammanlagda röstetal. Så t. ex. segrade republikanen Lincoln 1860 med en minoritet av samtliga avgivna röster, och demokraten Wilson besegrade 1912 med 6,300,000 röster sina båda republikanska motståndare Taft och Roosevelt,

vilka sammanlagt erhöilo mer än sju och en halv miljon röster. Märkligare är, att det tydligen, då varje stat utgör en enda valkrets, kan förekomma, att en kandidat blir vald, trots att han icke äger ens relativ majoritet. Detta förhållande har inträffat vid två tillfällen, 1876 och 1888, då de republikanska kandidaterna ägde majoritet bland elektorerna, ehuru ett flertal röster vid folkvalet avgivits på de demokratiska listorna.

Beträffande valbarhet till president- och vice-presidentposterna stadgar författningen endast om trettiofem års ålder, medborgarskap i unionen sedan födseln och bosättning i denna under minst fjorton år. Någon bestämmelse, som inskränker omval, innehåller författningen ej. Vanligt är också att omval en gång förekommer; bortåt halva antalet presidenter ha innehaft ämbetet under två perioder. Däremot har det blivit praxis, att omval icke äger rum mer än en gång, och det har flera gånger föreslagits, att denna praxis skulle lagfästas genom författningsändring. Några gånger har det dock varit fråga om att frånga denna regel. Så t. ex. uppställdes Roosevelt som kandidat år 1912, ehuru han redan tjänstgjort som president under nära två perioder, under den första dock på grund av den ordinarie presidentens frånfälle. Likaså väntade man på många håll vid 1928 års presidentval, att Coolidge ånyo skulle uppställa sig som kandidat, ehuru han, då han som vice-president inträtt på presidentposten efter Hardings död 1923 och sedan omvaldes 1924, redan tjänstgjort mer än en period.

Då det egentliga presidentvalet blivit en ren formalitet och då elektorsvalet i själva verket, på grund av de båda huvudpartiernas dominerande ställning, i regel blir ett val endast mellan dessa

partiers kandidater, torde vara lämpligast att redan i detta sammanhang redogöra för, huru dessa kandidater utses. Denna nomineringsprocedur, genom vilken det huvudsakliga urvalet företages, har knappast mindre praktisk politisk betydelse än den egentliga valproceduren.

Under de första årtiondena efter författningens antagande utsågos presidentkandidater genom de olika partiernas caucus, d. v. s. deras representation i kongressen. Sedan 1832 har det däremot blivit regel, att kandidaterna utses av särskilda nationalkonvent, som sammanträda under sommaren före elektorsvalet. De båda huvudpartiernas nationalkonvent utses på olika sätt. Till det demokratiska konventet har varje stats demokratiska parti rätt att skicka dubbelt så många representanter som staten har representanter i kongressen; då staten New York har 43 platser i representanthuset och två i senaten har alltså statens demokratiska parti rätt till 90 platser i nationalkonventet. Märkligt är, att sålunda ett delstatpartis representation i konventet är oberoende av dess storlek; från Minnesota, där partiet nästan ständigt är i avgjord minoritet, skickas lika många representanter till konventet som från Alabama, där partiet dominerar, på grund av att de båda staterna hava lika många kongressrepresentanter. Annorlunda är, dock endast sedan 1914, förhållandet ifråga om det republikanska partiets nationalkonvent. Till detsamma har varje stats republikanska parti befogenhet att utse fyra delegater, oberoende av statens storlek, och likaså har partiets organisation inom varje representanthusdistrikt rätt att utse en delegat; därjämte utses emellertid ytterligare representanter från de stater, resp. distrikt, där partiet räknar ett större antal anhängare. Före

1914, då ungefär samma regler gällde för såväl det republikanska som det demokratiska partiet, ledde detta till att de republikanska organisationerna i södern, där partiet är ytterligt svagt representerat, fingo ett alldeles oproportionerligt inflytande på kandidatnomineringen. Vad beträffar sättet för utseende av delegater tillämpas inom det demokratiska partiet allmänt den regeln, att delegaterna utses genom direkta val av de till partiet anslutna; inom det republikanska partiet åter utses i allmänhet delegaterna genom indirekta val, företagna av särskilda stats- eller distriktskonvent.

Av det sagda framgår, att partikonventens sammansättning icke giva några garantier för att konventen skola avspegla den allmänna opinionen inom partiet; den demokratiska principen har icke genomförts inom partiorganisationerna. Särskilt framträder denna bristande demokrati ifråga om det demokratiska partiet, där staternas representation i konventet icke står i något samband med antalet till partiet anslutna personer inom varje stat. Men det kan inom båda partierna mycket väl hända, att en kandidat, som vid direkt val av samtliga partiets anhängare skulle få stark majoritet, inom partikonventet icke har någon utsikt att vinna nominering.

Partikonventen ha huvudsakligen två funktioner: att utarbета partiets program och att utse kandidater till president- och vice-presidentposterna. Programmet uppgöres först, varefter nomineringen företages. För denna gälla inom de båda partierna starkt skiljaktiga regler. Inom det republikanska partiet kan varje delegationsmedlem i princip rösta som han vill, ehuru det ofta förekommer, att en stats delegation är bunden genom instruktioner från statskonventet. Inom detta parti

är endast enkel majoritet för nominering erforderlig. Demokraterna däremot tillämpa andra bestämmelser. Sålunda måste varje statsdelegation uppträda som en enhet (the unit rule); sedan majoriteten inom en delegation fattat ett beslut, äro medlemmar med avvikande uppfattning ovillkorligen skyldiga att följa detta. Härtill kommer att två tredjedels majoritet fordras för ernående av nominering. Dessa regler, som uppkommo redan före inbördeskriget, äro dels en följd av det demokratiska partiets starka fasthållande vid sårstärternas betydelse, dels en följd av det inom detta heterogena parti särskilt starka behovet att uppnå relativ enighet rörande en uppställd kandidat. I många fall leda dessa bestämmelser, särskilt naturligtvis två-tredjedels-regeln, till utomordentliga svårigheter vid kandidatnomineringen. Ofta måste ett stort antal omröstningar företagas, innan erforderlig majoritet uppnås. Exempelvis blev Wilson 1912 nominerad först efter 46 omröstningar; rekordet slogs 1924, då Davis nominerades efter 103 omröstningar. Även inom det republikanska konventet har det stundom visat sig svårt att åstadkomma nominering; man har dock aldrig behövt tillgripa så många omröstningar som i det demokratiska konventet.

Det framgår av den givna redogörelsen, att sättet för presidentval i praktiken undergått en egenartad omvandling. Enligt författningens bestämmelser skulle valet vara indirekt och man gick ut ifrån, att elektorerna skulle välja fullt obundna, oberoende av inflytande från de folkliga intressen och passioner, som grundlagsstiftarna mer än allt annat fruktade. Men dessa bestämmelser ha blivit en tom form; elektorerna ha icke blivit fria väljare utan instruerade röstavgivare och folkvalet i

november, då elektorerna utses, går i realiteten ut på val av president. Vid detta direkta val har emellertid folket i realiteten icke stor valfrihet. På grund av de båda huvudpartiernas dominerande ställning står valet i själva verket mellan dessas kandidater, folket har endast att välja mellan två personer. Och sättet för utseende av partiernas kandidater är sådant, att de icke nödvändigtvis representera majoriteterna, eller ens en stark minoritet, inom respektive partier; härtill kommer, att de till ett parti icke anslutna medborgarna — och dessa utgöra flertalet — givetvis icke kunna inverka på kandidatnomineringen. I grunden har alltså presidentvalet, kan man med någon överdrift säga, huvudsakligen blivit indirekt ochodemokratiskt, ehuru på ett helt annat sätt än grundlagsstiftarna tänkt sig.

Under senare år har man sökt att åvägabringa en ändring i detta förhållande genom statlig lagstiftning rörande valen till partiernas nationalkonvent. Flera olika system ha härvid tillämpats. I vissa stater är bestämt, att delegater till nationalkonventen skola utses genom "folkval" inom partierna; stundom ha härvid väljarna rätt att samtidigt uttrycka sin önskan rörande val av presidentkandidat och i ett par stater är den sålunda uttryckta uppfattningen bindande för delegaterna. Vid delegatvalen inom partierna är i regel bestämt, att rösträtt endast tillkommer sådana personer, som äro inskrivna i partiorganisationerna eller någon tid före valet anmält sig till deltagande i det samma och därvid uppgivit sin partitillhörighet; i några stater är det icke nödvändigt att i förväg meddela om sin partitillhörighet, utan varje valman har rätt att vid det s. k. primärvalet avgiva sin röst inom något av partierna. Även ett annat

system för att bereda valmännen större inflytande på kandidatnomineringen förekommer. I vissa stater är nämligen stadgat, att de till ett parti hörande valmännen skola äga att vid särskild omröstning meddela sina önskningsar rörande kandidatnomineringen, varefter delegater utses på sätt partierna bestämma, t. ex. genom stats- eller distriktskonvent. I en stat, Oregon, stadgas, att den kandidat, som majoriteten av partiets valmän utpekat, har befogenhet att sedermera själv utse delegater.

Lagstiftningsåtgärder av denna art, numera genomförda i ungefär hälften av unionens stater, ha emellertid hittills visat sig föga effektiva. Deltagandet i primärvalen eller preferensröstningarna har icke varit stort och även då ett partis valmän inom viss stat tydligt givit tillkänna sin uppfattning, ha delegaterna visat sig benägna att sedermera bortse från sådana instruktioner. Särskilt tydliga exempel härpå förelågo inom det republikanska partiet vid 1920 års val, då flera statsdelegationer åsidosatte de av partiets valmän meddelade önskningarna. I själva verket blir det också meningslöst för ett statspartis delegation att hålla på sin kandidat, då denne icke har några utsikter till framgång; delegationen kan då knappast underlåta att söka göra sitt inflytande gällande i striden mellan de kandidater, som äga större utsikter. Hela systemet med s. k. presidentiella primärval måste, synes det, förbli tämligen ineffektivt, så länge det icke omfattar hela unionen och enhetliga bestämmelser förefinnas för alla stater. Det har också varit fråga om att genomföra en unionell lagstiftning i ämnet, men enligt ett år 1913 meddelat utslag av högsta domstolen har

kongressen icke befogenhet att lagstifta rörande val inom partierna och en författningsändring vore alltså nödvändig för att möjliggöra unionella bestämmelser på detta område.

Vi skola slutligen i detta sammanhang giva några antydningar om huru nominering av presidentkandidat och val av president i praktiken gestaltar sig.

Det torde lugnt kunna påstås, att intet annat politiskt val i världen är föremål för så livligt intresse som det amerikanska presidentvalet. Knappt har ett presidentval ägt rum, förrän diskussionen i pressen om utsikterna för nästa presidentval, om tänkbara kandidaters egenskaper o. s. v. börjar. Presidentvalet överskyggar på detta sätt alla andra politiska funktioner. Minst ett år före valet börja de egentliga valförberedelserna. Partierna organisera sin agitation och inom partierna rusta sig olika fraktioner att upptaga kampen om kandidatnomineringen. Under senare tid ha ofta verkliga s. k. förkonventkampanjer (pre-convention campaigns) ägt rum, varvid personer, som eftersträva kandidaturen inom något av de stora partierna, redan flera månader före nationalkonventets sammanträde genom föredragsturnéer i olika stater sökt påverka valet av staternas konventdelegationer. Den märkligaste kampanjen av denna art ägde rum år 1912, då inom det republikanska partiet Taft och Roosevelt, inom det demokratiska Wilson och Clark kämpade om nomineringen och för att vinna densamma företogo hela unionen omfattande agitationsresor. Dylika kampanjer taga helt naturligt främst sikte på de stater, i vilka direkta primärval inom partierna vid utseende av konventrepresentanter äro införda.

Nationalkonventen sammankallas under sommaren före elektorsvalet av partiernas nationalkommittéer, som väljas av varje konvent för att handhåva löpande angelägenheter, till dess nästa konvent har konstituerats. Såsom plats för konventet väljes i regel någon av unionens större städer; att bli sammanträdesort för ett nationalkonvent innebär en stor ekonomisk fördel för en stad och inför nationalkommittéerna pågår därför under tiden före konventets sammankallande en verklig auktion, varvid olika städer och deras affärsorganisationer överbjuda varandra i anbud om ekonomiskt understöd åt partiet. Ofta väljes sammanträdesplats med tanke på möjligheten att härigenom påverka valutgången inom någon ur partipolitisk synpunkt osäker stat.

Sedan konventet sammanträtt beslutas i regel först om partiets valprogram; därefter, på sammanträdes tredje eller fjärde dag, övergår man till den ojämförligt viktigaste funktionen, kandidatnomineringen. I regel föreslås ett flertal kandidater; endast i det fall, att en till vederbörande parti hörande president står under omval, är det vanligt, att han utan opposition nomineras. Nomineringen sker offentligt genom ett tal av någon statsdelegations ledare, varefter en annan representant (seconder) instämmer i det framställda förslaget. Nomineringstalen torde vara oöverträffade i vad angår blomsterströdd retorik och fantastiska överdrifter. Sedan förslag framställts om nominering av någon mera populär kandidat anordnas i regel demonstrationer; bifallsyttringarna, vilka alltmera effektivt organiseras, vara numera ofta mer än en timme. Det är att märka, att konventets förhandlingar äro offentliga och att åhörarna, som uppgå till ett antal av tio- till tjugotusen,

deltaga i dessa demonstrationer. Sedan förslagen om nominering avslutats börjar voteringen. I fall, då starka meningsbrytningar föreligga, pågå ofta voteringarna, avbrutna av hemliga förhandlingar mellan de olika fraktionerna, under flera dagar eller t. o. m. veckor.

Det allmänna språkbruket indelar på ett belysande sätt kandidaterna till en nominering i tre olika grupper. Den första gruppen bilda favoriterna, inom hela nationen kända politiker, som från början stå i förgrunden i striden inom konventet. En annan grupp är favoritsönerna, personer, som inom sin hemstat åtnjuta stor popularitet och föreslås av denna stats delegation men icke äro mera allmänt kända och ej ha någon större utsikt att göra sig gällande. Slutligen talar man också om "black horses" (svarta hästar), kandidater, som till en början stå i bakgrunden men slutligen, då försöken att uppnå majoritet för någon av de mera framträdande kandidaterna misslyckats, i kompromissens tecken lyckas uppnå nominering. Det senaste märkliga exemplet på en dylik kandidat var Harding, om vilken man slutligen, efter många misslyckade voteringar, enades vid 1920 års republikanska konvent.

Det egentliga avgörandet beträffande kandidatnomineringen träffas ofta genom privata förhandlingar mellan de olika partiernas delegationer. Ju större svårigheter, som yppas vid strävandet att erhålla erforderlig majoritet, desto ivrigare bli försöken att vinna de representanter eller delegationer, på vilkas ställningstagande utgången beror. Då en delegation eller delegationsgrupp utgör tungan på vågen mellan två jämnstarka fraktioner, kan den på detta sätt betinga sig betydelsefulla fördelar. Ytterst sällan händer, att en kandidats

uppträdande i själva konventet blir avgörande för nomineringen. Någon gång kan detta dock inträffa, såsom vid 1896 års demokratiska nationalkonvent; då lyckades Bryan, som knappast förut varit allvarligt påtänkt till kandidat, genom ett ryktbart anförande framkalla en sådan entusiasm inom konventet, att han vann nomineringen. Stundom händer även, att en fraktion genom en i det psykologiska ögonblicket anordnad demonstration kan uppnå en oväntad seger för sin kandidat.

Efter långvarig strid mellan två eller flera kandidater inom konventet kommer slutligen en tidpunkt, då skiljelinjerna mellan de olika fraktionerna börja upplösas, vissa delegationer ändra sitt ställningstagande, och det blir tydligt, åt vilket håll segern lutar. Vid denna tidpunkt (the break), kommer ofta en "rusning" (the stampede), den ena delegationen efter den andra ansluter sig till den segrande kandidaten för att icke vedervåga sitt förhållande till den eventuelle blivande presidenten. Sedan erforderlig majoritet uppnåtts, är det vanligt, att nomineringen genom ett särskilt beslut förklaras enhälligt.

Omedelbart efter partikonventens sammanträden, som sällan äga rum senare än i juli månad, vidtager den egentliga presidentvalskampanjen, som alltså omfattar en tid av tre till fyra månader. Partiernas ofantliga agitationsapparater sättas i verksamhet och hela landet bringas så småningom i ett tillstånd av feberaktig spänning. I regel företaga presidentkandidaterna agitationsturnéer, omfattande ett flertal av unionens stater. Kandidaternas tal återgivas i alla tidningar; numera bliva de även radierade och nå sålunda en utomordentligt stor del av väljarkåren. Agitationsarbetet kon-

centreras på de ur partipolitisk synpunkt osäkra staterna, under det att de stater, där ett parti anses ha säker majoritet, såsom t. ex. vissa ständigt demokratiska sydstater, nära nog lämnas utanför valarbetet. De sammanlagda kostnaderna för de unionella partiorganisationernas kampanjer bruka officiellt uppgivas till mellan 50 och 100 miljoner kr.; övriga kostnader vid ett presidentval — vilka ej uppgivas av de centrala organisationerna — äro sannolikt minst lika stora.

De agitationsmetoder, som härvid användas, äro efter europeisk måttstock ofta skäligen primitiva. Det gäller framför allt att fånga de politiskt likgiltiga väljare, som i de främst omtvistade staterna kunna väntas fälla utslaget. Icke sällan framhävas huvudsakligen kandidaternas personliga förtjänster, under det att deras politiska åsikter ställas i skymundan. Agitationsmetoderna anpassas noga efter olika landsdelar, intressen och behov. Främst gäller det att giva ett intryck av kandidaternas överlägsenhet och samtidigt av deras enkla och folkliga karaktär.

Vad beträffar deltagandet i presidentvalet, är detta oerhört skiftande i olika stater. I t. ex. vissa av sydstaterna är deltagandet mycket ringa; den demokratiska majoriteten är här så säker, att något större intresse för valet icke kan uppbringas. I omstridda stater åter, såsom t. ex. New York, är deltagandet synnerligen stort; det kan här hänga på några få röster, om statens elektorers skola rösta republikanskt eller demokratiskt, och detta förhållande kan i sin tur bliva avgörande för utgången inom hela unionen. Det torde kunna beräknas — med hänsyn tagen till den amerikanska rösträttsregistreringens ineffektivitet — att ge-

nomsnittligt 50—60 procent av de röstberättigade deltaga i valet.

Det har ofta framhållits, att det sätt, varpå den amerikanska presidenten utses, särskilt metoden för nominering av kandidater, medför, att icke sällan ledande politiker skjutas åt sidan, under det att mindre betydande personer nå presidentposten. Engelsmannen Bryce har i sitt berömda arbete om det amerikanska statslivet i ett kapitel med den betecknande rubriken "Varför stora män icke bliva valda till presidenter" gjort gällande, att de amerikanska presidenterna och presidentkandidaterna, särskilt i jämförelse med de engelska premiärministrarna, i genomsnitt äro tämligen medelmåttiga personer, och han har ingående diskuterat orsakerna till detta förhållande. Hans uppfattning är visserligen i viss mån föråldrad; hans uttalanden gälla närmast de första årtiondena efter inbördeskriget och det är obestriddligt, att sedan dess en avgjord höjning av presidentstandarden ägt rum. Vissa av de synpunkter, som Bryce framhåller, äro emellertid av så allmän betydelse, att de i detta sammanhang böra i korthet beröras.

Det är helt naturligt, att vid partikonventen hänsyn framför allt tages till vederbörandes kvalifikationerna som kandidat, icke som eventuell blivande president; det väsentliga är att finna en person, som har utsikter att vinna röstmajoritet, icke att undersöka, vem som bäst skulle fylla presidentposten. Personer med mera extrema, personligt färgade åsikter ha därför ringa utsikt att nå nominering, ty de kunna väntas stöta från sig vissa grupper av partiets ordinarie väljarkår. Däremot faller valet stundom på personer, som politiskt äro relativt okända, men som av andra anledningar vunnit utbredd popularitet. Särskilt

var så fallet under tiden närmast efter inbördeskriget, då ett förtjänstfullt deltagande i kriget på nordstaternas sida var en av de främsta meriterna för presidentposten; den förste presidenten efter kriget blev också general Grant, som tidigare stått helt utanför politiken. Efter det spanska kriget och världskriget ha ej heller tendenser saknats att anlägga liknande synpunkter på kandidatnomineringen. En mera betydelsefull, ständigt framträdande synpunkt vid nomineringen är, att presidentkandidaten bör tillhöra en stat, som är partipolitiskt labil och i vilken kandidatens personliga inflytande därför kan tänkas bli avgörande för utgången av valet. Särskilt de större, partipolitiskt osäkra staterna, såsom New York och Ohio, ha på grund härav fått ett oproportionerligt stort antal presidentkandidater på sin lott, under det att efter inbördeskriget ingen enda presidentkandidat kommit från sydstaterna, det demokratiska partiets högborg. Detta förhållande har till följd, att de ledande kongresspolitikerna jämförelsevis sällan bli presidentkandidater; för en ledande ställning inom kongressen fordras regelmässigt lång tjänstgöring i densamma och de största utsikterna härtill ha givetvis representanter för de stater, i vilka vederbörande parti har fast majoritet. Som den idealiske presidentkandidaten torde man kunna beteckna en statsguvernör — i en omstridd stor stat — som genom särskilda insatser vunnit en viss nationell ryktbarhet. Till denna typ hörde bland andra Cleveland, Wilson, Hughes och Smith; Roosevelt och Coolidge, som stego från vice-president till presidentposten, voro likaledes tidigare framgångsrika statsguvernörer.

Även om till president icke sällan väljas personer, som förut varit föga kända inom väljar-

kåren, eller i varje fall icke åtnjutit någon nationell popularitet, är det förhållande, att presidenturen i sista hand bygger på folkets ställningstagande vid allmänt val, av stor betydelse för presidentens ställning. Presidenten kan med en viss formell rätt göra gällande, att han representerar en folkmajoritet eller i varje fall en mycket stor del av folket, och han kan därför t. ex. vid tvister med kongressen uppträda som "nationens man" framför andra. I ett land där folksuveränitetsteorien i förenklad form är en obestridd politisk dogm, innebär detta en maktkälla av stort värde. Härtill kommer, vilket säkerligen är än viktigare, att själva valstriden under alla förhållanden ger presidenten nationell popularitet. En kandidat kan ingå i valstriden som en erkänt obetydlig person, men han kan knappast utgå ur densamma utan att bland stora lager av befolkningen vara föremål för intensiv beundran. Den enorma reklamapparat, som partierna sätta igång vid valet, är under alla förhållanden tillräcklig för att nå detta resultat. För att uppnå val av sin kandidat måste ett parti framställa honom som en stor nationell ledare, och just på grund av den popularitet, han sålunda förvärvar, får han i regel en ledande ställning. Är en president en gång vald, måste partiet söka uppehålla hans popularitet för att icke förlora i prestige; en följd härav blir, att nästan alltid en president, som suttit endast en period, vid följande presidentval ånyo uppställs som sitt partis kandidat. Typiska exempel på de nästan fantastiska resultat, som den politiska reklamen sålunda kan uppnå, äro de båda senaste presidenterna; Harding och Coolidge ansågos, då de 1920 nominerades till president, respektive vice-president, som ganska medelmåttiga politiker, men en helt kort tids propaganda var

tillräcklig för att i folkmajoritetens ögon förvandla dem till nationens ledande statsmän.

Den samtidigt med presidenten utsedde *vice-presidenten* är enligt författningen självskriven ordförande i senaten. Han äger dock icke rösträtt i andra fall än då rösterna äro lika delade. I regel spelar vice-presidenten en mycket obetydlig roll och posten eftersträvas sällan av mera framstående politiker. Om presidenten avlider eller av annan orsak avgår från sitt ämbete, har emellertid vice-presidenten att uppfylla alla med president-ämbetet förenade funktioner och antager i praxis även presidenttiteln. Dylika fall ha vid åtskilliga tillfällen inträffat, senast 1901, då Roosevelt efterträdde den mördade McKinley, och 1923, då Harding dog och efterträddes av Coolidge. Författningen förutsätter, att vice-presidenten skall kunna fungera i presidentens ställe, även då den senare av mera tillfälliga orsaker är oförmögen att utöva sitt ämbete, men i praxis har denna möjlighet icke begagnats. Om såväl president som vice-president avgå under ämbetstiden, ett fall, som ännu icke förelegat, skola enligt en av kongressen antagen lag departementscheferna i tur och ordning inträda i utövning av presidentmakten.

De högsta departementscheferna bilda vid presidentens sida ett slags statsråd, ett rådgivande *kabinett*. För närvarande äro dessa ämbetsmän till antalet tio: en utrikesminister eller statssekreterare (secretary of state), en justitieminister eller generaladvokat (attorney general), en postminister (postmaster general) samt finans-, krigs-, sjö-, inrikes-, jordbruks-, handels- och arbetsministrar (alla kallade secretaries). Departementen uppräknas icke i författningen och om något av departe-

mentscheferna bestående kabinett är här icke tal. I författningen beröres departementschefernas ställning endast så tillvida, som här fastställles, att presidenten skall kunna begära skriftliga utlåtanden av de främsta ämbetsmännen inom varje departement beträffande alla frågor, som beröra deras ämbetsåligganden. Redan under Washington's tid blev det emellertid vanligt, att presidenten sammankallade departementscheferna till gemensamma överläggningar, och det har småningom blivit regel, att alla viktigare frågor på detta sätt upptagas till diskussion. I samband härmed har ordet kabinett vunnit allmän burskap för den kollektiva enhet, som departementscheferna sålunda bilda. Några bestämmelser om de fall, i vilka kabinettet skall sammanträda, om kabinettets arbetsformer o. s. v. finnas icke. I praxis äro sammanträdena tämligen formlösa. Presidenten tjänstgör som ordförande och ledare av förhandlingarna; protokoll föras ej. Intet hindrar, att även andra än departementscheferna kallas till kabinettets sammanträden, men detta förekommer nästan aldrig; under ett par korta perioder har dock varit vanligt, att vice-presidenten deltagit i sammanträdena, så under Hardings presidentur.

Det bör betonas, att det amerikanska kabinettets ställning är en helt annan än regeringens i en parlamentariskt styrd stat. Kabinettet uppträder icke som en kollektiv enhet gentemot presidenten på samma sätt som t. ex. den engelska regeringen gentemot konungen eller den franska mot presidenten. Presidenten är principiellt den bestämmande, ehuru han naturligtvis i särskilda fall kan påverkas av kabinettsmedlemmarnas uttalanden och vissa svaga presidenter i själva verket varit starkt beroende av sina rådgivare. Möjligen kan

man jämföra hans ställning gentemot kabinettet med den, som en parlamentarisk premiärminister ofta faktiskt intager gentemot sina kolleger i ministären, men den stora skillnaden är, att bestämmanderätten även formellt tillkommer honom ensam. En duglig och energisk president förenar sålunda, kan man säga, en konstitutionell monarks formella befogenheter med en parlamentarisk premiärministers faktiskt ledande ställning. Vilket givetvis icke hindrar att presidenten kan överlåta beslutanderätten i mindre betydelsefulla frågor till departementscheferna — eller till andra ämbetsmän — något som förekommer i praxis i stor utsträckning. Men endast i undantagsfall och av särskilda anledningar, såsom under Wilsons sjukdom 1919—1920, förekommer, att viktigare ärenden i realiteten avgöras av kabinettet utan presidentens medverkan.

Medlemmarna av kabinettet äro alltså i princip endast rådgivare åt presidenten och chefer för skilda förvaltningsgrenar. De äro icke ministrar i europeisk mening och uppträda icke gentemot representation och folk såsom regeringsmaktens verkliga innehavare. Detta framgår särskilt klart av deras ställning till kongressen. Under det att i stater av konstitutionell eller parlamentarisk typ ministrarna utgöra förbindelseledet mellan exekutivmakt och representation och äro ansvariga inför den senare, kunna de amerikanska departementscheferna icke officiellt kommunicera med kongressen och äro inför denna icke ansvariga på annat sätt än andra ämbetsmän. De få sålunda icke vara medlemmar av kongressen — vilket för övrigt gäller alla ämbetsmän — och icke delta i kamrarnas förhandlingar eller överhuvud uppträda i dessa; detta senare förhållande beror icke på

någon författningsbestämmelse utan grundar sig på en obruten praxis. Vid åtskilliga tillfällen ha visserligen förslag framförts om att kabinettets medlemmar skulle få tillträde till kongressen, men dessa förslag ha, trots att vissa presidenter, såsom Taft och Wilson, uttalat sig för desamma, ständigt avvisats.

Departementscheferna utses, liksom andra högre ämbetsmän, av presidenten med senatens samtycke. I praktiken har det blivit vanligt, att man på detta område lämnar presidenten full frihet och endast vid enstaka tillfällen har senaten vägrat godkänna en av presidenten föreslagen kandidat. Sedan 1868, då president och kongress lågo i öppen konflikt, har detta skett endast en gång, nämligen år 1925, då senaten underkände Coolidge's förslag till besättande av justitieministerposten; Coolidge gjorde vid tillfället gällande, att senatens uppträdande bröte mot en fast rotad konstitutionell praxis och försökte genom upprepade hänvändelser förmå senaten att ändra mening.

Till departementschefer utser presidenten i allmänhet ledamöter av sitt eget politiska parti; under senare tid har denna regel nästan undantagslöst iakttagits. Givet är, att härvid viss hänsyn måste tagas till ledande riktningar inom partiet. Särskilt är det vanligt, att utrikesministerposten överlämnas åt en av partiets främsta män. Bryan, tidigare vid flera tillfällen demokratisk presidentkandidat, blev, för att nämna ett par exempel från senare år, utrikesminister i Wilsons kabinett 1913, och Hughes, som varit republikansk presidentkandidat 1916, blev Hardings utrikesminister 1921. I allmänhet belönas också genom medlemskap i kabinettet vissa av de politiker, som främst medverkat vid presidentens nominering

och val. Vanligt är att vid fördelningen av kabinettsposterna vissa geografiska hänsyn tagas, så att de tongivande delstatliga intressena bliva beaktade. I övrigt ha emellertid presidenterna följt tämligen skilda principer vid utseende av departementschefer. Vissa presidenter ha nästan uteslutande omgivit sig med framstående politiker, andra åter ha till stor del valt kabinettsmedlemmar utanför de aktiva politikernas krets och ofta ha härvid personliga vänskapsförbindelser varit avgörande.

Då vi nu övergå till en redogörelse för *presidentens maktställning*, skola vi till en början undersöka de olika befogenheter, han har enligt författning och praxis, och därefter lämna en mera sammanfattande översikt över presidentmaktens utveckling i allmänhet under senare tid, och de reformkrav, som i detta sammanhang framträtt.

I enlighet med den maktfördelningsteori, från vilken Förenta staternas författning utgår, karakteriseras presidentens, respektive kongressens, ställning på så sätt, att presidenten är innehavare av den verkställande makten, under det att lagstiftningsmakten tillhör kongressen. I realiteten är denna maktdelning icke, lika litet som i andra statsförfattningar, helt genomförd. I olika avseenden har presidenten befogenheter, som måste anses vara av principiellt legislativ natur. Vi skola först behandla presidentens i egentlig mening exekutiva befogenheter för att sedan övergå till hans ställning till lagstiftningsarbetet.

Då det i författningen stadgas, att presidenten utövar den verkställande makten (the executive power) är detta uppenbarligen ett uttryckssätt, som kan bli föremål för olika tolkningar. Skilda meningar ha också gjorts gällande rörande om-

fattningen av denna befogenhet. På vissa håll har man hävdad, att uttrycket måste givas en vidsträckt innebörd; med detta uttryck avsågo grundlagsstiftarna, anser man, ungefär samma kompetens, som vid författningens antagande tillkom statschefen i den vid grundlagens utformning främst uppmärksammade staten, nämligen England. Man gör därför gällande, att presidenten i olika avseenden äger befogenheter, som i författningen icke äro uttryckligen nämnda, men som måste anses ligga i sakens natur (s. k. implied powers). Å andra sidan har den uppfattningen framträtt, att ifrågavarande uttryck måste tolkas restriktivt och att presidenten knappast har annan befogenhet än den, som tillerkännes honom genom uttryckliga författningsbestämmelser. I stort sett kan man säga, att den först nämnda uppfattningen alltmera allmänt blivit rådande och att i samband härmed en allt vidare omfattning givits åt presidentens exekutiva kompetens.

Numera är det ostridigt, att presidentens ställning som innehavare av den verkställande makten gör honom till en verklig chef för den unionella förvaltningen. I denna sin egenskap kan han inom vida gränser dirigera underlydande myndigheters handlande och härigenom över huvud leda administrationens arbete. Hur långt hans makt i olika fall teoretiskt sträcker sig, är visserligen omtvistat, men då presidenten, såsom av den följande redogörelsen framgår, har befogenhet att avskeda alla högre ämbetsmän, är uppenbart, att han i praktiken kan giva dem bindande befallningar. Likaså kan han utfärda mera allmänna föreskrifter rörande den unionella förvaltningens handhavande. Då det i författningen stadgas, att presidenten skall draga försorg om lagarnas tillämp-

ning, anses han också ha befogenhet att i stor utsträckning vidtaga de åtgärder, han för detta ändamål finner erforderliga; betydelsen härav kommer att framgå av det följande.

De mera betydelsefulla befogenheter av ifrågasvarande art, varom författningen särskilt stadgar, gälla utnämningen av ämbetsmän, chefsskapet över armé och flotta samt handhavandet av utrikespolitiken.

Beträffande *utnämningssrätten* stadgar författningen, att presidenten med senatens råd och samtycke skall utnämna alla högre ämbetsmän, till vilka räknas departementschefer, ministrar och konsuler, ledamöter av högsta domstolen och enligt praxis även vissa andra högre ämbetsmän; beträffande lägre ämbetsmän kan däremot kongressen genom lag bestämma, om utnämningssrätten skall tillhöra presidenten, departementscheferna eller domstolarna. Beträffande det stora flertalet ämbeten kan kongressen alltså genom lag inom vissa gränser fritt bestämma över utnämningssrätten. I hög grad skilda bestämmelser ha härvid varit gällande under olika perioder. I stort sett kan emellertid sägas, att ämbetsmännen utsetts antingen av presidenten med senatens samtycke — en regel som tillämpats icke blott på högre utan även på lägre ämbetsmän — eller ock av departementscheferna, varvid i allmänhet senatens samtycke icke erfordras. Denna skillnad är emellertid, då presidenten som administrationens högste chef i själva verket kan bestämma departementschefernas handlande, av mindre betydelse. Den väsentliga skillnaden i avseende på utnämningssrätten består mellan "politiska" och "opolitiska" ämbeten. För att förstå denna skillnad är en historisk återblick nödvändig.

Redan tidigt blev det vanligt, att partipolitiska hänsyn togos vid ämbetsutnämningar — vare sig dessa skedde genom presidenten eller genom departementscheferna. Då presidentposten övergick till ett annat parti än det förut härskande, avskedades vissa ämbetsmän för att ersättas med medlemmar av det segrande partiet. Vid Jacksons tillträde till presidenturen 1829 sattes detta tillvägagångssätt i system, i det att ett flertal av de till federalistpartiet hörande ämbetsmännen avskedades och ersattes med demokrater. Från denna tid daterar sig beteckningen "spoils"-systemet, i anslutning till det av senator Marcy fällda uttalandet att "to the victor belong the spoils" (bytet tillhör segraren). Man började också hävda, att täta ombyten på ämbetsmannaposterna voro lämpliga, emedan härigenom de fördelar, ett ämbete medförde, komme ett större antal medborgare till godo, varjämte uppkomsten av byråkratiska traditioner förhindrades; ännu i dag finner man stundom, även i vetenskapliga arbeten, uttalanden av sympati för ett dylikt rotationssystem. Under tiden omkring inbördeskriget nådde användningen av detta system sin höjdpunkt; Lincolns tillträde till presidenturen torde beteckna rekordet. Samtidigt framträdde emellertid allt starkare de olägenheter, som systemet medförde. Fördelningen av ämbetsplatserna blev småningom en av administrationens ömtåligaste och mest maktpåliggande uppgifter; nytillträdande presidenter blevo formligen belägrade av platssökande. Ämbetsmännen kände sig alltmera som ombud för sitt parti, de agiterade energiskt vid valen och voro ofta enligt gjorda utfästelser tvungna att överlämna en del av sin lön till partiets kassa. En allt starkare reaktion mot spoils-systemet gjorde sig därför gällande och bar små-

ningom frukt i genomgripande lagstiftningsåtgärder.

Redan på 1860- och 1870-talen antogos lagar, som begränsade systemets användning. Den första mera betydelsefulla, fortfarande på detta område grundläggande lagen genomfördes emellertid först år 1883 (den s. k. Pendleton-lagen). Denna stadgade dels förbud för ämbetsmännen att använda sin officiella ställning att öva politisk påtryckning och pekuniärt understödja ett politiskt parti, dels och framför allt bestämdes, att vissa grupper av ämbeten, de s. k. klassificerade ämbetena, skulle besättas efter prövning, alltså utan politiska hänsyn; närmare bestämmelser om sådan prövning och andra hithörande frågor skulle beslutas av presidenten med biträde av en särskild kommission (Civil Service Commission), utsedd av presidenten med senatens samtycke. Direkt gällde lagen endast relativt få ämbeten, men det bestämdes, att dess regler även skulle gälla för sådana ämbeten, som i framtiden bleve klassificerade. Dylik klassificering har sedermera på initiativ eller genom beslut av olika presidenter genomförts beträffande allt flera ämbetsgrupper och numera hör det stora flertalet till denna kategori; spoils-systemet har till väsentlig del undanträngts av det s. k. förtjänst-systemet (the merit system). För närvarande gäller, kan man med en viss förenkling säga, att de ämbeten, som tillsätts av presidenten med senatens samtycke, fortfarande äro politiska, under det att flertalet övriga äro klassificerade. Enligt en auktoritativ uppgift från 1917 hörde vid denna tid av mer än 450,000 tjänster något över 11,000 till den förra kategorien; enligt en uppgift från 1925 skulle antalet presidentiella ämbeten vara omkring 15,000. Fullt bestämda uppgifter

kunna emellertid icke erhållas, bl. a. på grund av förekomsten av vissa mellanformer, som det ej torde finnas anledning att ingå på.

De ämbetsmän, som presidenten direkt utnämner med senatens samtycke, äro — utom de grupper, som enligt författningen höra till denna kategori — bl. a. högre departementsämbetsmän, alla domare, högre tulltjänstemän, uppbördstjänstemän samt postmästare å större postkontor; sistnämnda grupp är den ojämförligt talrikaste och dessa ämbeten utgöra numera den ojämförligt viktigaste delen av presidentens "patronage". Försök att tillämpa förtjänst-systemet även ifråga om vissa av dessa ämbetsgrupper ha gjorts, men med få undantag torde de fortfarande kunna anses politiska; detta markeras därav, att utnämningarna i regel gälla för en tid av fyra år, d. v. s. under en presidentperiod.

Regeln, att ovan omtalade ämbeten skola besättas av presidenten med senatens samtycke, har i praktiken i stor utsträckning endast formellt kommit att tillämpas. Beträffande de högsta ämbetena, departementschefs- och högre domarebefattningar, tillerkännes presidenten i praxis nära nog fullständig handlingsfrihet. I fråga om vissa andra tjänstemän, lägre domare, tull- och uppbördstjänstemän och postmästare i större städer, överlämnas utnämningsrätten i realiteten åt senatorerna från vederbörande stat, såvida dessa tillhöra presidentens eget parti; är så ej fallet, konsulteras vederbörande partiledare inom staten, men i dessa fall har presidenten större handlingsfrihet. Den faktiska utnämningsmakt, som sålunda tillkommer de enskilda senatorerna, är en av senatsmandatets viktigaste politiska tillgångar. Slutligen förekommer ur angiven synpunkt även en tredje

• grupp av presidentiella ämbeten; i fråga om vissa lägre ämbeten, såsom en del postmästar-tjänster, har det nämligen blivit praxis, att veder-börande distrikts representant i representanthuset, såvida han tillhör presidentens parti, äger att be-stämma om utnämningen. Även de till presiden-tens parti hörande medlemmarna av representant-huset få härigenom ett patronage, som för deras ställning inom valkretsen icke sällan är av väsent-lig betydelse. Formellt sker, väl att märka, i alla de uppräknade fallen utnämningen genom presi-denten, med samtycke av senaten; antydd praxis gör sig gällande uteslutande genom under hand förda förhandlingar.

Presidentens kompetens i fråga om utnämning av ämbetsmän har stundom karaktäriserats såsom hans viktigaste befogenhet, särskilt ur den syn-punkten, att han härigenom får möjlighet att ut-öva indirekt påtryckning på kongressen. Genom de inskränkningar i den fria utnämningrätten, som vidtagits, och den praxis, som uppstått ifråga om de till samma parti som presidenten hörande folkrepresentanternas förslagsrätt, har säkerligen denna befogenhet minskat i betydelse. Den utgör dock fortfarande en utomordentligt viktig faktor i förhållandet mellan presidenten och folkrepre-sentationen. I särskilda fall kan presidenten vägra att tillmötesgå de av hans partivänner framställda anspråken och härigenom framtvunga medgivan-den; överhuvud kan en skicklig president genom ett klokt utnyttjande av utnämningssprerogativet hävda sin ställning gentemot partiets representa-tion i kongressen. För en president, som önskar omval, blir utnämningrätten av största värde som påtryckningsmedel, särskilt då det gäller att påverka det egna partiets organisationer i stater,

där motpartiet har makten. Ett allmänt erkänt faktum är att de republikanska presidenterna i regel kunna dirigera de republikanska organisationerna i de demokratiska sydstaterna, ett förhållande, som t. ex. ledde till att den avgående presidenten Taft vid 1912 års kandidatnominering inom det republikanska partiet segrade över Roosevelt.

Beträffande befogenheten att avskeda ämbetsmän, som tillsatts av presidenten med senatens samtycke, har osäkerhet länge rått. I ett stort antal lagar, som gälla dylika ämbeten, har föreskrivits, att avskedande ej kan äga rum annat än av vissa angivna orsaker eller på samma sätt som utnämning, d. v. s. med senatens samtycke. I ett år 1926 meddelat utslag har emellertid högsta domstolen förklarat, att presidenten äger obegränsad rätt att avskeda ämbetsmän, som han själv utnämnt, vare sig med senatens samtycke eller icke, och alla häremot stridande regler ha härigenom i realiteten blivit ogiltiga. För närvarande måste därför anses gälla, att alla presidentiella ämbetsmän utom domare kunna av presidenten avskedas.

Det kan i detta sammanhang nämnas, att alla civila ämbetsmän enligt författningen kunna bli föremål för åtal i särskild ordning, s. k. impeachment. Beslut om anställande av ett dylikt riksrättsåtal fattas av representanthuset, under det att senaten tjänstgör som domstol. Två tredjedels majoritet fordras inom senaten för fällande utslag. Dylika åtal få enligt författningen endast gälla förräderi, bestickning och vissa andra grövre, icke närmare definierade brott. Domen kan icke gå ut på annat än avsättande från ämbetet och ovärdighet att vidare bekläda något ämbete; sedermera kan emellertid vederbörande åtalas i vanlig ord-

ning inför domstol. Riksrättsåtal har endast begagnats i ett tiotal fall, varvid i regel resultatet blivit frikännande. Det ojämförligt märkligaste fallet inträffade år 1868, då presidenten Johnson, som stod i ett skarpt motsatsförhållande till kongressen i fråga om politiken mot sydstaterna efter inbördeskriget, åtalades; Johnson blev emellertid frikänd, då den erforderliga kvalificerade majoriteten icke uppnåddes. Flertalet övriga fall ha gällt domare, vilka i motsats till andra ämbetsmän icke kunna avsättas från sina ämbeten i annan ordning.

Presidenten är icke blott chef för den civila förvaltningen, utan även enligt särskild författningsbestämmelse *överbefälhavare* över armé och flotta. Han äger därjämte enligt särskild lagstiftning att med senatens samtycke utnämna alla officerare; officersämbetena äro, vilket kanske bör understrykas, icke politiska, och avskedande av officerare sker, åtminstone under fredstid, endast efter krigsrättsdom.

Presidentens ställning som överbefälhavare anses under krigstid giva honom befogenhet att vidtaga praktiskt taget alla åtgärder, som kunna bidra till krigets lyckliga slutförande. På grund härav och även enligt särskilda av kongressen antagna lagar, som i det följande skola omnämnas, har i själva verket presidentmakten under vissa krig, såsom inbördeskriget, fått ett delvis nytt och väsentligen utvidgat innehåll och man har med visst fog talat om presidentens särskilda war power (befogenhet under krig). Exempelvis kan nämnas, att presidenten Lincoln under inbördeskriget ansåg sig befogad att i egenskap av överbefälhavare år 1862 utfärda sin berömda emancipationsproklamation, varigenom alla slavar inom

det upproriska sydstatsområdet förklarades fria; åtgärden ansågs nämligen med visst fog såsom ett betydelsefullt led i krigföringen.

Även under fredstid har emellertid stundom presidenten använt sin ställning som överbefälhavare till vidtagande av politiskt betydelsefulla åtgärder. Då hinder mött för verkställande i fredlig ordning av förbundslagstiftningens bestämmelser, har presidenten, som är skyldig att draga försorg om lagarnas tillämpning, vid vissa tillfällen använt väpnad makt. Så lät t. ex. under järnvägsstrejken i Chicago 1894 presidenten Cleveland förbundstrupper inrycka i staden under framhållande av att på grund av de utbrutna oroligheterna förbundets plikt att ombesörja postgången icke kunde uppfyllas.

Frågan om ledningen av *utrikespolitiken* hör till dem, som författningen icke mera ingående reglerar. Vad presidentens befogenhet beträffar, stadgas endast, att han kan avsluta fördrag med senatens råd och samtycke, varvid två tredjedels majoritet inom senaten erfordras; härtill kommer att han, såsom förut nämnts, har befogenhet att, likaledes med senatens samtycke, utnämna ministrar och konsuler (i praktiken samtliga diplomatiska och konsulära ämbetsmän). Därjämte bestämmes, att rättigheten att förklara krig tillhör kongressen.

På grund av dessa bestämmelsers föga uttömmande karaktär uppstod redan kort efter författningens tillkomst tvistigheter i frågan, huruvida befogenheten att leda utrikespolitiken i princip tillkomme presidenten eller icke. I en berömd polemik mellan Hamilton och Madison år 1793, i anledning av en av presidenten avgiven neutralitetsförklaring vid det då utbrutna kriget mellan England och Frankrike, kommo de motsatta

uppfattningarna till klart uttryck. Hamilton hävdade, att i princip handhavandet av utrikespolitiken vore en exekutiv funktion och att befogenheten på detta område därför, då annat ej vore stadgat, tillkomme presidenten; Madison återgjorde gällande, att befogenheter av denna art antingen tillhörde kongressen eller presidenten jämte senaten, men under inga förhållanden presidenten ensam, och att alltså någon för presidenten förmånlig presumtion icke föreläge. I praxis har Hamiltons uppfattning småningom fullständigt slagit igenom. Det erkännes numera allmänt, att ledningen av utrikespolitiken tillhör presidenten och att endast i fall, då författningen så stadgar, ett annat förhållande föreligger. Presidenten dirigerar sålunda utrikespolitiken, han för underhandlingar med främmande makter, utsänder diplomatiska representanter, avgiver neutralitetsförklaringar, erkänner nya stater o. s. v. Endast i de fall, då vederbörande åtgärder kräva anslagsbeslut, såsom vid upprättande av nya ämbetsposter, är han faktiskt i viss mån bunden av kongressen. I övrigt kan kongressen visserligen, såsom stundom hänt, antaga resolutioner, vari ett visst utrikespolitiskt program förordas, men den kan ej bestämma presidentens handlande.

Avslutande av fördrag kan emellertid, såsom författningen uttryckligt stadgar, icke ske utan senatens råd och samtycke. Ifrågavarande bestämmelse torde närmast böra tolkas så, att senatens medverkan fordras icke blott vid det definitiva beslutet rörande ett fördrag, utan även under de förberedande förhandlingarna rörande det samma. Tidigare förekom också, att senatens råd inhämtades under förhandlingarnas gång. Numera är så icke fallet; senatens växande storlek

har gjort det uppenbart olämpligt att på förberedande stadier inhämta dess råd, även om senatens överläggningar i dylika fall äro hemliga. Däremot är det vanligt, att de främsta medlemmarna i senatens utrikesutskott rådfrågas eller åtminstone hållas à jour med förhandlingarnas gång. Senaten i sin helhet får emellertid numera tillfälle till ställningstagande först då ett fullt utarbetat traktatförslag föreligger.

Denna senatens medverkan vid avslutande av fördrag är i praktiken av den största politiska betydelse. Det är mycket vanligt, att förslag till fördrag avslås av senaten eller att denna föreslår tillägg eller ändringar såsom villkor för godkännande. Såsom exempel på senatens maktutövning kan nämnas, att det av Wilson 1919 framlagda förslaget om Förenta staternas anslutning till Nationernas förbund avslogs och att det 1926 framlagda förslaget om anslutning till traktaten om fast mellanfolklig domstol underkastades betydelsefulla ändringar. Särskilt vanligt är att den fraktion inom senaten, som tillhör presidentens motparti, söker bringa förslag om fördrag på fall för att härigenom diskreditera presidenten. Bestämmelsen om två tredjedels majoritet som villkor för fördrags godkännande har självfallet i hög grad underlättat dylika manövrer och förslag om bestämmelsens borttagande ha därför vid en rad tillfällen framställts.

Det sagda gäller egentliga fördrag, d. v. s. sådana internationella avtal, som enligt författningen få samma bindande karaktär som landets lagar. I själva verket kan emellertid presidenten utan att inhämta senatens samtycke sluta andra viktiga avtal med främmande makter. Avtal av denna art plägar man kalla överenskommelser (agreements)

i motsats till fördrag (treaties). Dylika överenskommelser äro av två slag, dels sådana, som presidenten avslutar med stöd av i lag givna bestämmelser, dels sådana, som han anses kunna träffa på grund av sin allmänna konstitutionella ställning. Beträffande den förra gruppen kan nämnas, att kongressen i vissa lagar givit presidenten be-
myndigande att självständigt avsluta en del handelsavtal. Den senare gruppen är den ojämförligt viktigaste. Till denna grupp höra sådana fall, i vilka presidenten i form av en överenskommelse gör vissa utfästelser rörande Förenta staternas framtida politik, utfästelser, vilkas infriande han själv anses kunna garantera i egenskap av ledare för utrikespolitiken och överbefälhavare för armé och flotta. Sålunda har presidenten t. ex. träffat överenskommelserna vid sekelskiftet om den öppna dörrens politik i Kina och 1917 års överenskommelse med Japan rörande politiken i fjärran östern; likaså har han utan inhämtande av senatens samtycke träffat militära överenskommelser, om rustningsbegränsning inom vissa områden, om utsändande av krigsfartyg till vissa mellanamerikanska stater o. s. v. Särskilt märkliga exempel på denna typ av avtal äro det provisoriska fredsfördraget med Spanien 1898 och det avtal med San Domingo 1905, varigenom ett amerikanskt protektorat i denna stat faktiskt grundlades. Att klart fixera gränsen mellan fördrag och överenskommelse är knappast möjligt; i åtskilliga fall har stark opposition inom senaten framträtt mot presidentens användning av the agreement power (befogenheten att sluta överenskommelser).

Det bör också understrykas, att presidentens allmänna utrikespolitiska befogenheter i verkligheten göra det möjligt för honom att framkalla

krig och att kongressens rätt att besluta krigsförklaring därför i vissa fall kan bli av skäligen illusorisk karaktär. Presidenten kan t. ex. föra förhandlingar med en främmande makt på sådant sätt, att krig blir oundvikligt; det har gjorts gällande, att så var förhållandet vid Förenta staternas inträde i världskriget. Likaså kan presidenten såsom militär överbefälhavare självständigt företaga faktiska krigshandlingar. Interventionen i Kina 1900 skedde utan krigsförklaring och kriget med Mexico 1846 började formellt först sedan presidenten låtit amerikanska trupper inrycka i det omstridda landområdet.

Bland presidentens exekutiva befogenheter må slutligen nämnas hans benådningsrätt; denna kan dock icke utövas i avseende å domar efter riksrättsåtal.

Vad *presidentens ställning till lagstiftningsarbetet* beträffar bör först nämnas, att han enligt författningen vid olika tider skall lämna kongressen en översikt av "förbundets ställning" och anbefalla kongressen sådana åtgärder, som han anser lämpliga. Denna plikt fyller presidenten genom att vid varje kongresssession framlägga ett s. k. budskap (message) vari han dels lämnar en allmän politisk och ekonomisk exposé, dels uttalar sina önsknings och åsikter i skilda frågor. De första presidenterna, Washington och Adams, uppläste personligen sina budskap inför kamrarna, som då samlades till gemensamt sammanträde. Jefferson bröt med denna praxis och översände endast ett skriftligt budskap och på samma sätt förforo de följande presidenterna ända fram till Wilsons tid. Wilson återupplivade, i enlighet med sin uppfattning om presidentens ställning, den äldre traditionen och framträdde personligen med

sina budskap inför kamrarna; de följande presidenterna ha stundom förfarit på samma sätt. Utom dessa allmänna budskap kunna även speciella budskap översändas i särskilda frågor. Denna rätt att rekommendera kongressen vissa åtgärder innebär likväl ej någon formell initiativrätt; för att få särskilda förslag behandlade av kongressen måste presidenten anlita kongressrepresentanters förmedling. Trots detta äro budskapen ofta av stor politisk betydelse och tilldraga sig utomordentlig uppmärksamhet; genom dem kan en kraftig president i hög grad påverka den allmänna opinionen och framträda som politisk ledare. I framställningen av presidentmaktens politiska utveckling skall detta förhållande närmare belysas.

Enligt författningen har presidenten rätt att vid speciella tillfällen sammankalla kongressens båda hus eller något av dessa, och i de fall, då oenighet råder mellan husen ifråga om tiden för ajournering, kan han ajournera kongressen till den tidpunkt, han finner lämplig. Befogenheten att sammankalla kongressen till speciella sessioner har ofta använts, ajourneringsrätten däremot aldrig. Befogenhet att upplösa kamrarna och förordna om nya val har presidenten icke.

De i detta sammanhang viktigaste rättigheterna äro emellertid presidentens i författningen stadgade vetorätt och den genom praxis uppkomna förordningsrätten.

En betydelsefull andel i den lagstiftande makten har presidenten genom sin *vetorätt*. Varje lagförslag eller beslut, som antagits av båda husen, skall enligt författningen översändas till presidenten. Om han godkänner förslaget, skall han underteckna det, i annat fall kan han begagna sin veto-rätt, d. v. s. han återsänder förslaget till den kam-

mare, där initiativet i frågan tagits, och meddelar samtidigt de skäl, som enligt hans mening tala för förslaget förkastande. Förslaget skall därefter på nytt behandlas av kamrarna och blir härvid gällande lag, endast om två tredjedels majoritet inom båda husen uppnåtts för detsamma; den kvalificerade majoriteten inom kamrarna beräknas enligt fast praxis i förhållande till antalet närvarande, icke till samtliga valda ledamöter. Om presidenten icke begagnar sin vetorätt inom tio dagar efter förslagets översändande, blir kongressbeslutet lag, oberoende av om han undertecknar det eller icke. Men om kongressens session avbrytes, innan dessa tio dagar förflutit, förfaller förslaget, även om vetorätten icke begagnats; för dessa i praktiken ganska vanliga fall brukar man använda beteckningen tyst veto eller fick-veto (pocket-veto).

Tidigare gick man i allmänhet ut från, att vetorätten endast borde begagnas i undantagsfall, särskilt då presidenten ansåge ett av kongressen antaget förslag grundlagsstridigt; vissa av de första presidenterna, såsom Jefferson, hävdade starkt denna åsikt och begagnade alls icke, eller i varje fall ytterst sparsamt, veto-rätten. Den successiva expansion av presidentmakten, som på så många områden kan skönjas, har emellertid även tagit sig uttryck genom vetorättens flitigare användning. Under tiden t. o. m. 1860 inlades sammanlagt endast 46 veton; sex presidenter under denna period begagnade överhuvud icke veto-rätten. Sedermera har vetot alltmera kommit att ingå som ett ordinärt medel i presidentens maktutövning. Johnson använde veto-rätten ett tjugotal gånger, Grant mer än fyrtio. Under Cleveland's presidentur kom befogenheten till större bruk än

vare sig förr eller senare, i det att veto inlades mot flera hundra förslag, av vilka dock de flesta gällde jämförelsevis obetydliga frågor (särskilt pensioner till deltagare i inbördeskriget). För senare tid kunna bestämda uppgifter icke givas, då antalet fick-veton icke, såsom tidigare, officiellt meddelas. Säkert är, att vetot numera begagnas både i stora och små frågor och att presidenterna anse sig befogade att inlägga veto, så snart ett förslag ur någon synpunkt framstår som olämpligt.

Utgår man från det antal fall, i vilket lagförslag genomdrivits mot presidentens veto, kommer man till slutsatsen, att befogenheten varit synnerligen effektiv. Det är mycket sällan, som den erforderliga kvalificerade majoriteten för att bryta vetot uppnås; endast i 29 fall — av 433 — inträffade detta under perioden 1789—1889. I själva verket får man dock ej tillägga dylika uppgifter någon större betydelse, då det är klart, att presidenten icke gärna begagnar sin vetorätt, om han saknar utsikter att driva sin vilja igenom. Numera är det vanligt, ehuru knappast i överensstämmelse med författningen, att kamrarna utan vidare låta ett förslag, mot vilket veto inlagts, falla, då det är tydligt, att två tredjedels majoritet för detsamma ej kan erhållas.

Formellt innebär vetorätten tydligen endast en negativ andel i lagstiftningsmakten, den ger presidenten möjlighet att hindra, men icke att genomdriva lagbeslut. I realiteten begagnar presidenten emellertid i icke ringa utsträckning denna befogenhet till att mera positivt påverka kongressens lagstiftningsverksamhet. Genom att under kongressbehandlingen av ett lagförslag giva tillkänna sin uppfattning om detsamma, eventuellt genom att un-

der hand meddela, att veto kommer att inläggas, såvida icke vissa ändringar i eller tillägg till förslaget komma till stånd, kan han på ett tidigt stadium effektivt göra sin mening gällande. För en president, som vill leda kongressens lagstiftningsarbete, blir vetorätten, eller hotet om dess användande, ett maktmedel av utomordentligt värde.

Det har under vissa perioder icke saknats försök från kongressens sida att kringgå vetorätten. Särskilt har detta skett genom att till anslagsbeslut av sådan karaktär, att veto mot dem icke rimligen kan inläggas, föga andra bestämmelser av omtvistad natur (s. k. riders). Sålunda beräknas, att under tiden 1862—1875 icke mindre än omkring 400 dylika fall förekommo. För att göra slut på detta system fann sig slutligen en president, Hayes, föranlåten att inlägga veto mot ett beslut om anslag för armén, vid vilket en "rider" var fogat. Sedan dess ha liknande fall endast sällan förekommit och kamrarna ha i sina arbetsordningar intagit bestämmelser häremot. Det har likväl vid åtskilliga tillfällen föreslagits, att presidenten skulle få befogenhet att inlägga veto mot enskilda bestämmelser i en lag; härigenom skulle det bli omöjligt att på nämnda sätt kringgå vetorätten.

I Förenta staternas författning stadgas, som nämnt, ej om någon *förordningsrätt* för exekutivorganet. Utom den rätt att utfärda förvaltningsföreskrifter, som tillkommer presidenten i egenskap av administrationens chef, kan han därför icke anses äga någon självständig förordningsrätt, någon befogenhet att besluta rättsnormer. Emellertid är det klart, att den amerikanska kongressen, lika litet som andra länders parlament, har möjlighet

att i lagstiftningsväg fastställa alla de detaljföreskrifter, som vid ett rättsområdes reglering komma i fråga. Särskilt i de fall, då täta och snabba ändringar i vederbörande bestämmelser äro av nöden, är det praktiskt lämpligare att överlämna befogenheten att utforma dessa åt exekutiva organ. Under hela tiden efter författningens tillkomst har det också förekommit, att kongressen i vissa fall i beslutade lagar lämnat detaljfrågor oreglerade och överlätit åt presidenten — stundom också åt andra exekutiva organ — att meddela erforderliga kompletteringsföreskrifter. Då presidenten eller underordnade ämbetsmän i dylika fall utfärda förordningar, kan ett konstitutionellt stöd härför anses ligga i författningens bestämmelse, att presidenten skall draga försorg om lagarnas tillämpning. Det är emellertid klart, att dylika förordningar icke kunna utfärdas i andra fall än då genom en kongresslag ett visst utrymme lämnats för exekutivmaktens tillämpningsbefogenhet.

Om gränsen för kongressens befogenhet att på detta sätt överlåta regleringen av vissa rättsområden åt statschefen ha här, liksom i andra stater, delade meningar gjort sig gällande. Ur författningen är icke möjligt att utläsa någon generell definition av lagbegreppet och med ledning av denna kan därför ej heller bestämmas i vilka fall en rättslig bestämmelse måste meddelas i form av lag, alltså genom kongressbeslut, och i vilka fall beslutanderätten kan överlämnas åt presidenten. Man utgår dock allmänt från att mera grundläggande bestämmelser, särskilt sådana, som beröra enskilda medborgares rättigheter, alltid måste beslutas av kongressen. Likaledes torde det i princip vara ostridligt, att ändringar i redan existerande lagar icke få vidtagas annat i form av lag. Även mot

dessa grundsatser har man dock i vissa fall brutit i praxis.

I stort sett har utvecklingen gått i den riktningen, att lagarna givit allt större utrymme åt en exekutiv förordningsrätt. Tidigare, då lagstiftningsverksamheten var jämförelsevis ringa, var det vanligt, att kongressen i sina lagbeslut fullständigt reglerade vederbörande rättsområden och endast i undantagsfall överlätos särskilda spörsmål åt presidentens bestämmande. Med samhällslivets växande komplicering och den unionella lagstiftningsverksamhetens ingripande på allt flera rättsområden har det blivit nödvändigt att öka området för förordningsrätten.

På ett alldeles exceptionellt sätt har presidentens förordningsrätt utvidgats under vissa kritiska perioder, så under inbördeskriget och framför allt under världskriget. Under dessa tider, då utomordentlig snabbhet i handlandet varit nödvändig, har beslutanderätten även i fråga om synnerligen viktiga bestämmelser provisoriskt överlämnats åt presidenten, denne har beklättts med en myndighet, som för tanken på diktatur. Så t. ex. bestämdes under inbördeskriget i olika lagar, att presidenten skulle äga rätt att meddela föreskrifter, varigenom gällande straff- och processbestämmelser i vissa hänseenden sattes ur kraft, att han skulle kunna utskriva trupper, utfärda långtgående bestämmelser om användningen av kommunikationsmedel o. s. v. Under Förenta staternas deltagande i världskriget antogos en rad lagar, varigenom presidentmakten i ännu långt högre grad provisoriskt ökades. Så t. ex. fick presidenten befogenhet att reglera och förbjuda export av varor, att meddela bestämmelser om tillverkning och distribution av alla nödvändighetsartiklar, att ex-

propriera dylika varor och företag, i vilka de tillverkades, att bestämma om priser och tullar på vissa varor, att vidtaga vissa inskränkningar i tryckfriheten. Större delen av de kristidsbestämmelser, som tillkommo i Amerika under världskriget, utfärdades med stöd av lagar i förordningsväg. Att i vissa fall de befogenheter, som meddelades presidenten, enligt författningen måste anses tillkomma unionskongressen eller delstaterna, torde vara obestriddt. Någon starkare opposition emot denna enorma expansion av presidentmakten restes emellertid icke. Det är betecknande, att man i kongressen vid olika tillfällen uttalade, att det här i grunden förelåge en nästan diktatorisk maktfullkomlighet, men att det vore bättre att medgiva denna än att riskera ett nederlag i kriget mot Tyskland.

Det är påtagligt, att de under kriget beslutade speciallagarna påverkat praxis även efter kriget. Visserligen har den extraordinarie krigslagstiftningen småningom avvecklats, men under efterkrigsåren har det blivit långt vanligare än före kriget att genom lagar giva presidenten förordningsmakt även på viktiga rättsområden. Såsom ett av de märkligaste bevisen på denna tendens kan nämnas, att kongressen under de senaste åren icke fastställt bestämda tullsatser utan lämnat presidenten befogenhet att inom given ram fixera deras höjd.

Den redogörelse, som lämnats för presidentens skilda befogenheter, har ådagalagt, att presidentmakten sedan författningens tillkomst på flera områden ökats. Sålunda har, för att nämna de viktigaste exemplen, förordningsrätten fått allt större omfattning, presidenten har, ehuru detta

icke stadgas i författningen, blivit den verklige ledaren av landets utrikespolitik, och hans veto-rätt gentemot av representationen antagna lagar har blivit av allt större praktisk betydelse. Vi skola i det följande mera allmänt betrakta presidentmaktens utveckling, särskilt under senare tid. Frågan är, i vad mån presidenten uppträtt som politisk ledare, vare sig såsom nationell opinionsbildare eller ledare av sitt partis och representationens lagstiftningsarbete.

För äldre tid torde endast några antydningar vara behöfliga. De första presidenterna kunna undantagslöst sägas ha tillhört landets mest betydande politiker och vissa av dem, såsom framför allt Jefferson, voro sitt partis obestridda ledare. Den förste presidenten efter det nya demokratiska partiets framträdande, Jackson, representerar kanske presidentmaktens kulmen under tiden före inbördeskriget; Jackson framträdde som enväldig ledare för det demokratiska partiet inom kongressen och var överhuvud under sina båda presidentperioder landets ledande politiska kraft. Efter Jacksons avgång, 1837, inträder en nedgångsperiod för presidenturen, som i stort sett kan anses vara omkring ett halvt århundrade framåt. Landets politiska ledare nådde icke presidentposten, under det att denna gång efter annan besattes av obetydliga kompromisskandidater. De stora historiska namnen från denna period äro icke presidenter såsom Polk, Buchanan och Hayes utan kongressledare såsom Clay, Webster och Blaine. Det stora undantaget är Lincoln, som genom sin personliga duglighet och exekutivmaktens naturliga expansion under inbördeskriget nådde en starkare ställning än någon annan amerikansk president före Wilson.

Under berörda tid låg den politiska ledningen i regel i händerna på framstående kongressrepresentanter, vilka också inför landet framträdde såsom i första rummet ansvariga för sitt partis politik. Presidenterna sökte sällan påverka kongressens lagstiftningsarbete, de skötte de rent exekutiva uppgifterna och stodo även ifråga om dessas handhavande i starkt beroende av partiledningarna inom kongressen. I samband med den i ett riksrättsåtal kulminerande konflikten mellan presidenten Johnson och kongressen blev presidentens maktlöshet starkare accentuerad; bl. a. antogos lagar, som begränsade presidentens rätt att avskeda även högre ämbesmän, såsom medlemmar av kabinettet. Under perioden 1869—1885 torde denna utveckling kunna sägas nå sin höjdpunkt. I ett år 1885 utgivet arbete med den betecknande titeln "Kongresstyrelse" (Congressional Government) gav den blivande presidenten Wilson en karaktäristik av det rådande systemet, vari han bl. a. förklarade, att presidenten och kabinettet sjunkit ned till kongressens tjänare och verktyg och den verkliga makten utövades av kongressens viktigaste utskott. I ett annat, ungefär samtidigt arbete uttalas, att det icke finnes anledning att sätta framstående män på presidentposten, "ty man sätter icke en man att utföra ett barns arbete". Även om dessa uttalanden innehålla påtagliga överdrifter, äro de likväl karaktäristiska för situationen för ungefär femtio år sedan.

Vändpunkten i presidenturens utveckling anses i allmänhet vara Clevelands tillträde till presidentposten år 1885. Säkert är, att Cleveland representerade en långt kraftigare presidenttyp än sina närmaste föregångare. Han gjorde programmatiskt gällande, att presidenten borde intaga en

ledande ställning i statslivet, en uppfattning, som han utförligt klarlägger i ett senare utgivet arbete om "Presidenturens problem" (Presidential problems). På vissa punkter lyckades han också nå resultat, såsom då han genomdrev avskaffande av vissa bestämmelser om presidentens rätt att avskeda ämbetsmän. Hans försök att uppträda såsom ledare av lagstiftningsarbetet blev emellertid i stort sett misslyckat; detta berodde dels därpå, att endast under två av hans åtta presidentår hans eget parti, det demokratiska, ägde majoritet i båda husen, dels på att han under sin andra presidentperiod kom i konflikt med de ledande grupperna inom detta parti. De befogenheter, som författningen tillkommo presidenten, utnyttjade han kraftigt; härom vittnar hans utrikespolitik och hans flitiga användning av vetoätten.

Under de senaste årtiondena kan en påtaglig stegring av presidentmakten konstateras. De förnämsta exponenterna för denna utveckling äro Roosevelt och Wilson, som samtidigt i viss mån representera skilda presidenttyper; vi skola därför i korthet angiva de karaktäristiska dragen i deras presidenturer. Det må i förbigående anmärkas, att den kanske bästa framställningen av den teoretiska bakgrunden för presidentmaktens utveckling under senare tid har givits i ett svenskt arbete, Gunnar Rexius' bok om Presidentmaktens renässans i Förenta staterna.

Roosevelt gjorde sig tidigt i olika befattningar, bland annat såsom ledamot av staten New Yorks representanthus, som medarbetare i "Civil service commission" och som tjänsteman i sjöförsvarsministeriet, känd för ovanlig energi, en folklig, av ett starkt moraliskt patos buren agitatorisk förmåga och radikalt färgade åsikter. Sedan han

genom deltagande i kriget på Kuba 1898 vunnit nationell popularitet, valdes han till guvernör i New York och utförde under sin guvernörstid ett betydande reformarbete. Framför allt ingrep han mot korruptionen och visade stor självständighet gentemot sitt eget parti. Vid 1900 års republikanska partikonvent utsågs han till kandidat till vice-presidentposten; det är betecknande, att flera av de republikanska partibossarna i denna nominering sågo ett medel att ställa honom utanför deltagande i praktiskt politiskt arbete. Redan några månader efter presidentvalet blev emellertid presidenten McKinley mördad och Roosevelt blev president. Ehuru impopulär inom vissa grupper av sitt eget parti återvaldes han år 1904 och var sålunda president under sammanlagt ungefär sju och ett halvt år.

Det har med viss rätt sagts, att Roosevelts presidentur har ett drag av caesarism. Han uppträdde framför allt som folkledare och opinionsbildare. Genom sina budskap till kongressen, som mera hade karaktären av allmänna programmatiska inlägg än av positiva reformförslag, och genom offentliga politiska tal sökte han vinna folkopinionen för sina åsikter i olika frågor och härigenom indirekt öva påtryckning på kongressen. Presidenten borde enligt hans uppfattning vara en folktribun, som i egenskap av folkmajoritetens förtroendeman gäve sin mening tillkänna i skilda frågor och härigenom i stort ledde den politiska utvecklingen. Genom den stora popularitet, han förvärvade, blev hans ställningstagande i många frågor också av utslagsgivande betydelse. Bland de krav, han förfäktade med växlande framgång, kunna nämnas: ökad kontroll över trusterna, arbetarevänlig sociallagstiftning, bättre utnyttjande av

landets naturliga resurser, såsom skogar och vattenkraft, samt effektivare krigsberedskap, framför allt på det marina området. Sina befogenheter som den verkställande maktens innehavare utnyttjade han till det yttersta. Sålunda förde han en energisk och självständig utrikespolitik; bl. a. avslutade han, utan att inhämta senatens samtycke, en rad viktiga diplomatiska överenskommelser, ockuperade Kuba och ställde San Domingo under amerikanskt protektorat. I vissa fall tog han initiativ på områden, som förut fallit helt utom exekutivmaktens sfär; så t. ex. uppträdde han vid en stor arbetskonflikt som framgångsrik medlare.

I Roosevelts strävanden att uppträda som folktribun ingick en tendens att icke alltför starkt engagera sig i det partipolitiska arbetet, att stå utanför partierna som folkviljans egen, upphöjde och opartiske målsman. Ehuru han otvivelaktigt var det republikanska partiets nationellt ledande man under sin presidentperiod, intog han knappast ställningen som den republikanska kongressmajoritetens ledare; särskilt de konservativare grupperna inom partiet vägrade ofta att följa honom. Roosevelt framlade emellertid vid åtskilliga tillfällen utarbetade lagförslag, som sedermera av kongressrepresentanter framfördes som motioner och efter förhandlingar mellan presidenten och ledande politiker — stundom även demokrater — antogos; särskilt var det i dylika fall vanligt, att presidenten konfererade med talmannen i representanthuset, som vid denna tid ännu framstod som detta hus' nästan allsmäktige ledare. Under de sista åren av Roosevelts presidentur minskades hans inflytande i kongressen i hög grad. — Det må ock nämnas, att Roosevelt i vissa fall med framgång sökte påverka kongressvalen ge-

nom att offentligt rekommendera särskilda kandidater.

Slutligen bör framhållas, att Roosevelts agitatoriska förmåga och hans aktiva och aggressiva uppträdande hade till följd, att icke sällan, särskilt utanför Förenta staterna, hans inflytande tedde sig större än det i själva verket var. En svensk vetenskapsman, professor Kjellén, gjorde i en uppsats om "Kejsar Roosevelt" gällande, att hans presidentur utgjorde inledningen till ett slags presidentiellt envælde, ett principat. Uttalanden av denna art utgå från en påtaglig överskattning av Roosevelts maktställning.

I motsats till Roosevelt sysslade Wilson länge med politikens teori, innan han inträdde i praktiskt politiskt arbete. Han tjänstgjorde som professor i statsvetenskap och angränsande ämnen vid olika universitet, senast under en följd av år vid Princeton-universitetet, där han även beklädde rektorsposten, och utgav i samband härmed en rad uppmärksammade politiska arbeten. Först 1910, vid 54 års ålder, började han mera aktivt delta i det politiska livet; han utsågs då till demokraternas guvernörskandidat i New Jersey och blev även vald. Hans tvååriga guvernörsperiod utmärkes, liksom Roosevelts guvernörstid i New York, framför allt av ett kraftigt ingripande mot korrruptionen och över huvud en energisk reformpolitik. Vid det demokratiska nationalkonventet 1912 utsågs han, efter en långvarig strid med en mera konservativ medtävlare, till partiets presidentkandidat, segrade vid elektorsvalet och tjänstgjorde sedermera som president under två perioder.

I flera av sina vetenskapliga arbeten har Wilson starkt betonat nödvändigheten av en förändring av förhållandet mellan regering och representation

i det amerikanska statsskicket. Den uppfattning, han därvid företräder, är påverkad av den engelska parlamentarismen. Framför allt hävdar han behovet av intimt samarbete mellan regering och representation. I övrigt kunna icke oväsentliga skiftningar i hans åsikter vid skilda tider konstateras. I sitt förut omnämnda arbete "Congressional Government" betonar han, med utgångspunkt från då rådande förhållanden, svagheten i presidentens ställning och hyser tydligen icke större förhoppningar om möjligheten att härutinnan åstadkomma en ändring. Han yrkar därför på att kabinettet i möjligaste mån skulle bli en "ministär" i europeisk mening; det borde sammansättas av de främsta representanterna för representationens härskande parti och härigenom skulle samverkan mellan regering och representation åstadkommas. Maktdelningen skulle alltså i praktiken överbyggas och enhetlighet och kraft i statsstyrelsen vinnas. I samband härmed borde givetvis kabinettsmedlemmarna erhålla rätt att deltaga i kamrarnas förhandlingar. Det är uppenbart, att det engelska styrelsesystemet framstår som Wilsons författningspolitiska ideal. I ett 23 år senare utgivet arbete, "Constitutional Government", har Wilson, i anslutning till den utveckling av presidentmakten, som under tiden efter det förstnämnda arbetets utgivning ägt rum, i vissa punkter reviderat sin uppfattning. Han framhåller, att presidentmakten ökat och att större samverkan mellan regering och representation etablerats. Det vore enligt hans mening bäst, att i enlighet med de grundtankar, som han förut uttalat, bygga vidare på de vunna resultaten. Presidentmakten borde ytterligare utvecklas och presidenten bli den enande och ledande faktorn i statslivet. Han

borde vara sitt partis ledare och i denna sin egenskap, omgiven av ett av partiets främsta män bestående kabinett, i realiteten dirigera kongressens lagstiftningsarbete. Det är tydligen fortfarande ett slags parlamentariskt ideal, som föresvävar Wilson, men under det att han tidigare utgått från presidentens maktlöshet och endast räknat på en utveckling av kabinettets politiska styrka, hoppas han nu på att i presidenten erhålla en motsvarighet till den engelska premiärministern. I grunden har hans uppfattning alltså icke förändrats, den har endast anpassats efter förändrade förhållanden.

Det lär knappast kunna bestridas, att Wilson under de första sex åren av sin presidenttid i det stora hela förverkligade den uppfattning, som varit grundläggande för hans vetenskapliga arbeten, särskilt "Constitutional Government". I jämförelse med Roosevelt framstod Wilson framför allt som parlamentarisk ledare, även om han jämväl ofta vädjade till och sökte stöd hos den allmänna opinionen. Karaktäristiskt är, att han återgick till det under de två första presidenternas tid praktiserade sättet att personligen föredraga de presidentiella budskapen i kongressen. Och dessa budskap innehöllo, i långt högre grad än t. ex. Roosevelts, utarbetade förslag, som presidenten rekommenderade till antagande. Genom initiativ av presidentens partivänner i kongressen framfördes sedermera dessa förslag som motioner och genomfördes under intim, ehuru naturligtvis formellt endast privat, samverkan mellan presidenten och de ledande männen inom det demokratiska partiet i kongressen. Flertalet mera betydande lagar under denna tid tillkommo i själva verket på presidentens initiativ eller i varje fall under hans medverkan; han intog ställningen som sitt partis obe-

stridde ledare och var därför också faktiskt, så länge demokraterna ägde majoritet i kongressens båda hus, ledare av lagstiftningsarbetet. I egen- skap av exekutivmaktens innehavare förde han en självständig och energisk politik, vilket främst kom till uttryck i hans utrikespolitiska handlande. Sedan Förenta staterna inträtt i världskriget ut- rustades presidenten, såsom förut nämnts, med speciella befogenheter av nästan diktatoriska mått; under den tid, kriget varade, torde Wilsons makt- ställning ha varit mera betydande än någon annan presidents.

Sedan republikanerna vunnit majoritet i båda husen vid 1918 års val inträdde en bestämd för- ändring i presidentens faktiska maktställning; så t. ex. kunde förslaget om anslutning till natio- nernas förbund icke, mot den republikanska se- natsmajoritetens motstånd, genomdrivas. Härtill kom, att Wilson insjuknade, varför han under de sista åren av sin presidentur helt frånträdde sin tidigare ledande ställning.

Övriga presidenter under de senaste decennierna ha icke intagit samma ledande ställning som Roo- sevelt och Wilson. Taft, som efterträdde Roose- velt, sökte visserligen i vissa hänseenden leda lag- stiftningsarbetet, men han hade icke samma aktiva och energiska läggning som sin företrädare; härtill kom, att han snart råkade i konflikt med de fram- stegsvänliga grupperna inom sitt eget parti, det republikanska, och att under senare delen av hans presidentperiod demokraterna erhöilo majoritet i representanthuset. Om den reella maktställning, som de båda senaste presidenterna, Harding och Coolidge, intagit, är det svårt att ännu fälla något omdöme. Säkert är, att de icke varit sitt partis obestridda ledare och att de icke i tillnärmelsevis

samma grad som Wilson lyckats, eller kanske ens strävat efter att dirigera kongressens lagstiftningsarbete. Vid flera tillfällen under de senaste åren ha skarpa konflikter förekommit mellan president och kongress; sålunda har presidenten inlagt veto mot av en stor majoritet inom hans eget parti önskade lagar och å andra sidan har senaten i vissa fall, såväl i utrikes- som utnämningsfrågor, med framgång bekämpat presidentens politik. De båda sista presidenterna ha ej heller i så hög grad sökt genom offentligt uppträdande påverka den allmänna opinionen. Sålunda har Coolidge icke annat än i form av rekommendation av enskilda kandidater deltagit i valstriderna och överhuvud endast sällan hållit politiskt färgade anföranden. Dessa förhållanden torde sammanhänga såväl med de båda nämnda presidenternas allmänt konservativa läggning som med deras, i jämförelse med föregångarna, personliga obetydlighet. Å andra sidan ha emellertid säkerligen även dessa presidenter i långt högre grad än statscheferna under presidenturens nedgångsperiod aktivt ingripit i det politiska arbetet. I åtskilliga fall ha viktiga lagförslag i realiteten emanerat från exekutivmakten och särskilt i budgetfrågor har administrationens uppfattning ofta blivit bestämmande. I vad mån presidenten personligen, eller medlemmar av kabinettet, i dylika fall varit den faktiske initiativtagaren är givetvis icke möjligt att avgöra; det anses emellertid allmänt, att vissa departementschefer, såsom särskilt finansministern Mellon, i realiteten spelat en dominerande roll. Även om de sista presidenterna endast sällan sökt att genom offentliga tal påverka folkopinionen, saknas icke försök att indirekt nå samma mål. Coolidge släppte ofta genom en "officiell talesman" (official spokes-

man) ut meddelanden om sin uppfattning i pressen; denna metod har den fördelen, att, om så finnes lämpligt, dementier sedermera kunna utfärdas. Slutligen må nämnas, att de båda senaste presidenterna säkerligen åtnjutit en ovanlig popularitet, kanske till huvudsaklig del på grund av partipropagandans allt mer utvecklade reklammetoder.

K o n g r e s s e n

Det amerikanska tvåkammarsystemet är, såsom inledningsvis framhållits, byggt på två ledande principer. Dels skall den ena kammaren, senaten, utgöra en delstaternas speciella representation, varför alla stater ha samma antal representanter därinom, under det att den andra kammaren, representanthuset, företräder folket och antalet medlemmar i detta hus från varje stat därför är beroende av statens folkmängd; genom denna anordning lyckades man vid 1787 års författningskonvent åvägabringa enighet mellan de stora och de små staternas delegationer. Dels utgör representationens fördelning på två kamrar ett uttryck för den konservativa inriktning, som präglade författningsverket; man utgick från att senaten skulle utgöra en återhållande kraft gentemot representanthuset.

Enligt art. I i författningen, vari bestämmelserna om den lagstiftande makten, alltså även om *kamrarnas sammansättning*, meddelas, skall *senaten* bestå av två senatorer från varje stat, valda för sex år; för närvarande är antalet senatorer sålunda 96. Senaten förnyas successivt, i det att

en tredjedel av senatorerna avgår vartannat år. För valbarhet fordras trettio års ålder, medborgarskap i Förenta staterna sedan nio år samt hemvist i vederbörande stat. Enligt författningens ursprungliga lydelse skulle senatorerna väljas av statslegislaturerna, men genom en år 1913 antagen författningsändring är bestämt, att de skola väljas direkt av folket och att beträffande valrätten samma regler skola gälla som för valrätt till den största avdelningen inom statslegislaturen. Kravet på denna författningsändring var länge en av de brännande politiska frågorna och uppbars av en tämligen utbredd folkmening, men avvisades vid upprepade tillfällen av senaten; det betingades framför allt dels av allmänt demokratiska skäl, dels av den notoriska korruption, som förekom inom statslegislaturerna vid valet av förbunds-senatorer.

Då varje stat väljer två senatorer, oberoende av statens folkmängd, kan med skäl sägas, att senaten har en starkt odemokratisk sammansättning. Nevada, med sina åttiotusen invånare, är lika starkt representerat som New York, med mer än elva miljoner. Stater med mindre än en femtedel av unionens befolkning välja en majoritet av senatens medlemmar. Detta förhållande har emellertid haft jämförelsevis ringa praktisk betydelse, ty någon motsättning mellan stora och små stater har knappast någonsin gjort sig gällande annat än just vid utarbetandet av unionsförfattningen. Så till vida har emellertid detta system givit senaten en annan karaktär än representanthuset, som de speciella jordbruksintressena, vilka dominera i en rad av de folkfattiga väststaterna, blivit oproportionerligt starkt representerade i senaten. Man har därför icke alldeles utan skäl jämfört senaten med det

engelska överhuset, som likaledes till väsentlig del företrätt jordbrukets intressen. Senaten kan ur såväl denna som andra synpunkter också jämföras med det schweiziska ständerrådet, i vilket de åkerbrukande kantonerna äro överrepresenterade. Under senare år har det anmärkta förhållandet haft den märkliga konsekvensen, att senaten politiskt sett blivit mera radikal än representanthuset, ty de radikala riktningarna inom amerikansk politik ha haft sitt fäste huvudsakligen i jordbruksstaterna väster om Mississippi.

Av stor betydelse för senatens struktur — i jämförelse med representanthusets — är den längre valperioden och den successiva förnyelsen. I och för sig äro bestämmelserna härom tydligen ägnade att giva senaten en konservativ karaktär, senaten representerar en äldre folkopinion än representanthuset. Följden härav blir, att icke sällan en partipolitisk motsättning mellan de båda husen föreligger. Om någon allmänpolitisk konservatism hos senaten kan man däremot numera icke tala; snarare är, såsom nyss anmärktes, förhållandet det motsatta.

Däremot har den längre valperioden otvivelaktigt till följd, att senatsplatserna äro mera eftersökta än mandat till representanthuset och att senatens kvalitet därigenom blir högre än medkammarens. Framstående politiker söka i regel komma in i senaten, och det är vanligt att medlemmar av representanthuset, som särskilt gjort sig gällande, erhålla befordran till det övre huset. Senatorerna äro ofta ledare för sitt partis statsorganisation och kunna i denna sin egenskap påverka representanthusets medlemmar. Omval av senatorer är lika vanligt som omval av medlemmar av huset, trots senatorernas längre mandat-

period. Dessa omständigheter utgöra i viss mån förklaringen till, att senaten i realiteten äger en starkare maktställning än medkammaren. Det bör också nämnas, att rikedom är starkt representerad inom senaten. I synnerhet var detta fallet tidigare, då senaten valdes av statslegislaturerna; senaten brukade då ofta betecknas som "millionärer-nas klubb".

Representanthuset väljes av folket i de särskilda staterna; staternas representationer stå i proportion till deras folkmängd. Tidigare valdes en representant på ungefär trettio tusen innevånare, nu en på mer än två hundra tusen. 1789 bestod representanthuset av 65 medlemmar, för närvarande av 435. Den minsta staten, Nevada, har en representant, den största, New York, 43. Hela representanthuset omväljes vartannat år. För valbarhet fordras tjugofem års ålder, medborgarskap i Förenta staterna sedan sju år och hemvist i vederbörande stat. Beträffande valrätt gälla samma bestämmelser som i fråga om senaten.

Medlemmarna av representanthuset väljas genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Något bostadsband föreligger icke enligt författning eller lag, men väl i praxis, vilket har till följd, att representanthusets medlemmar främst känna sig som representanter för sina egna distrikt och skyldiga att tillvarataga dessas intressen. Närmare bestämmelser om valkretsindelning meddelas genom delstatliga beslut; det förekommer icke sällan, att det härskande partiet inom en statslegislatur vid besluten om valkretsindelningen tillgodoser partiets intressen, genom s. k. gerrymander. Tidigare var vanligt, att en verklig rotationsprincip tillämpades vid val till representanthuset; i det att olika delar av samma valkrets ansågo sig berättigade att

i tur och ordning bliva representerade. Numera förekomma omval i tämligen stor utsträckning; under de sista två årtiondena ha i genomsnitt ungefär sjuttiofem procent av de avgående ledamöterna blivit omvalda.

Vad beträffar för båda husen gemensamma bestämmelser må till en början framhållas, att stadgandena om rösträtt vid val av folkrepresentanter i realiteten innebära, att nära nog allmän rösträtt är genomförd. Enligt de statsförfattningsbestämmelser, till vilka unionsförfattningen i denna punkt hänvisar, äga nämligen i regel alla myndiga medborgare, med de vanliga undantagen (sinnessjuka o. s. v.), rösträtt. Genom förut omnämnda unionella författningsbestämmelser har stadgats, att rösträtten icke får göras beroende av ras eller kön. De enda mera betydande undantagen från principen om allmän rösträtt förekomma i vissa av sydstaterna, där unionsförfattningen kringgått och negrerna i själva verket (genom kompetensprov såsom villkor för rösträtt o. dyl.) berövats valrätten.

Genom statlig lagstiftning är, med undantag för några få stater, bestämt, att nomineringen av partiernas kandidater till kongressplatser skall äga rum genom av staten reglerade val inom partierna, direkta primärval. Två skilda valprocedurer förekomma alltså, liksom i vissa stater är fallet vid val av presidentelektorer. Det egentliga valet äger i alla stater utom en, Maine, rum i november månad vartannat år, varje år med jämnt årtal.

En egendomlighet i amerikansk statsrätt är, att de i november valda representanterna icke intaga sina platser förr än den fjärde mars följande år. Kongressens legislaturperiod (a congress) sträcker sig nämligen från fjärde mars klockan tolv till

samma tid två år därefter. Under flera månader fungerar alltså den "gamla" kongressen, trots att nyval ägt rum till representanthuset och till en tredjedel av senatsplatserna. Denna anordning var av grundlagsstiftarna avsedd som en konservativ garanti; en vid valen dominerande tillfällig folkstämning skulle icke omedelbart få göra sig gällande i lagstiftningsarbetet. Det egendomliga i detta förhållande förstärkes därav, att enligt författningen kongressen icke behöver sammanträda annat än den första måndagen i december månad varje år; om denna bestämmelse tillämpades, skulle nyvalda representanter icke intaga sina platser förrän mer än ett år efter valet. Man brukar också skilja mellan den långa sessionen, som varar från december under ett år, då nyval ej förekommer, till dess beslut om ajournering fattas, och den korta sessionen, som börjar i december samma år som ett nyval äger rum och måste avslutas den fjärde mars följande år. I praktiken sammankallas emellertid kongressen så ofta till extra session, att den, med undantag för vissa korta ledighetsperioder, är i permanent verksamhet. Efter nyval sammankallar presidenten numera undantagslöst kongressen till session redan till den fjärde mars och den "nya" kongressen sammanträder alltså, så snart den "gamla" åtskilts.

Enligt författningen får medlem av kongressen icke vara innehavare av statsämbete och ej heller under sin representanttid utnämnas till något ämbete, som upprättats under samma tid. Medlemskap i kongressen medför ett arvode av 7,500 dollars om året, vartill kommer ersättning till sekreterarelönen och vissa andra förmåner.

Märkligt är, att kamrarna enligt författningen

själva äga bestämma, huruvida en vald representant har de för valbarhet erforderliga kvalifikationerna. Vid beslut i dylika frågor händer icke sällan, att andra diskvalifikationsgrunder än de i författningen stadgade göras gällande. Sålunda vägrade senaten 1927 att godkänna valet av två personer, som visserligen fyllde alla legala kvalifikationsvillkor, men vid vilkas nominering till vederbörande partis senatskandidater så stora penningssummor använts, att man misstänkte korruption. Strider om giltigheten av val äro för övrigt ytterst vanliga och föras i regel strängt efter partilinjer. Utom befogenheten att bedöma en representants kvalifikationer äga kamrarna även rätt att bestraffa och, med två tredjedels majoritet, utesluta ledamöter, som gjort sig skyldiga till olämpligt uppträdande.

För den amerikanska representationens faktiska sammansättning är utmärkande, att den till mycket stor del består av personer, som mer eller mindre yrkesmässigt utöva politisk verksamhet; i detta avseende skiljer den sig från den svenska riksdagen, men torde kunna jämföras med de engelska och franska parlamenten. Påfallande är, att endast sällan bönder eller — än mera sällan — kroppsarbetare inväljas i representationen. En oproportionerligt stor del av dess medlemmar äro, liksom i andra representationer med starkt yrkespolitiskt inslag, ursprungligen praktiserande jurister; vanligt är, att mellan hälften och två tredjedelar höra till denna kategori. Övriga medlemmar äro till stor del affärsmän eller journalister. Då ämbetsmän icke kunna inväljas i kongressen, är en yrkesgrupp, som inom den svenska riksdagen är talrikt representerad och spelar en utomordentligt viktig roll, helt utestängd.

Det har ofta gjorts gällande, att den amerikanska kongressen står på en jämförelsevis låg nivå, att den innesluter ett färre antal betydande begåvningar än motsvarande församlingar i andra länder. Framför allt gäller kritiken representanthuset, under det att senaten, sedan direkt folkval av senatorer infördes, relativt sällan är föremål för dylika angrepp. Att bedöma riktigheten av dylika uttalanden är givetvis ytterst svårt. Sannolikt synes emellertid vara, att i Amerika intelligen- sen och skickligheten i högre grad än i andra län- der tagas i anspråk av affärslivet och att därför i stort sett mindre kvalificerade krafter ägna sig åt politiskt arbete. Särskilt bör betonas, att, i motsats till vad fallet är i parlamentariska stater, kongressen ej har direkt inflytande på regerings- bildningen och att jämförelsevis sällan kongress- ledamöter utnämnas till ministrar; detta förhål- lande är tydligen ägnat att göra kongressman- daten mindre eftersträfvansvärda. Tidigare ha anklagelser för direkt korruption riktats mot kon- gressens ledamöter. Under senare år har, av sam- stämmiga vittnesbörd att döma, korruptionen i amerikanskt statsliv i hög grad avtagit och detta torde i alldeles särskild grad gälla unionskongres- sen. Obestriddigt är däremot, att kongressledamö- terna, främst medlemmarna av representanthuset, i alltför hög grad känna sig som företrädare för sina valkretsars speciella intressen. Förslag, som icke hava några utsikter till framgång, framställas såsom en gest åt valmännen, och likaledes söka kongressmännen icke sällan genom inbördes upp- görelser få sina specialintressen tillgodosedda; s. k. kohandel (log-rolling) är en vanlig företeelse i amerikansk politik. Det är vanligt, att valmännen meddela sina representanter instruktioner, vilka

visserligen ej äro juridiskt bindande, men dock av representanterna noga följas.

I fråga om *kamrarnas arbetssätt* och härmed sammanhängande frågor skola vi endast angiva vissa huvudpunkter; en mera ingående redogörelse för de i många fall ytterst invecklade bestämmelser, som gälla för ärendenas behandling, torde icke vara erforderlig i denna allmänna karaktäristik av det amerikanska representationssystemet.

I huvudsak bestämma kamrarna själva om regler för sitt arbete. I författningen återfinnas icke, såsom t. ex. i den svenska riksdagsordningen, bestämmelser angående debatternas förande, utskottsväsendet och dylikt. Dylika frågor äro underkastade kamrarnas eget avgörande. Senaten, som på grund av den successiva förnyelsen aldrig nykonstitueras utan formellt oavbrutet funktionserar, har en permanent arbetsordning, som endast vid förefallande behov undergår ändring. Representanthuset åter antar, då huset konstitueras efter nyval, en ny arbetsordning, som dock i regel upptager nästan alla förut gällande bestämmelser, och i flertalet punkter har en praxis utbildats, som endast i undantagsfall brytes. Det ligger i sakens natur, att, i den mån bestämmelser om arbetssättet meddelas av kamrarna själva, dessa bestämmelser vid förefallande behov kunna frångås.

Enligt författningen är, såsom i annat sammanhang nämnts, unionens vice-president självskriven ordförande i senaten; han har icke rösträtt i annat fall än då rösterna äro lika delade (*paria vota*). Någon större politisk roll har vice-presidenten i egenskap av senatens talman aldrig spelat; han tjänstgör endast som en vanlig ordförande och utövar i övrigt icke någon ledning av arbetet; detta

är så mycket naturligare som han kan vara, och i vissa fall varit, av annat parti än senatsmajoriteten. Övriga senatstjänstemän, däribland en ställföreträdande ordförande, utses av senaten själv. — Representanthuset väljer däremot självt såväl talman (speaker) som övriga tjänstemän. Talmanskapet i representanthuset har tidigare varit den kanske mest betydande posten efter presidentämbetet, och talmannen har fortfarande, ehuru hans befogenheter efter 1910 inskränkts, en stark maktställning. De invecklade bestämmelserna om föredragningsätt o. dyl. hava till följd, att s. k. ordningsfrågor ofta uppstå, och talmannens beslut i dylika fall blir i regel avgörande, även om kamraren har rätt att upphäva talmansdomarna. Vid utdelandet av ordet har talmannen en viss valfrihet, som icke sällan hänsynslöst begagnas till förmån för hans parti. Likaså har han befogenhet att vägra att upptaga till behandling sådana förslag eller yrkanden, som han anser framställda i förhållningssyfte. Sina befogenheter utövar talmannen som partiman i sitt eget partis intresse och han väljes strängt efter partilinjer. Om majoriteten i representanthuset övergår från ett parti till ett annat, utses alltså regelmässigt ny talman. Överhuvud har representanthusets speaker en helt annan ställning än talmannen i de flesta andra representativa församlingar. Det kan erinras om, att t. ex. i Sverige och England kamrarnas talmän i regel omväljas oberoende av partisynpunkter och att fullkomlig opartiskhet anses vara en talmans förnämsta egenskap.

Kamrarnas sessioner äro i regel offentliga och protokoll över förhandlingarna skola enligt författningen publiceras i tryck. Undantag äro de fall, då senaten sammanträder för att överlägga angå-

ende presidentens förslag till ämbetsutnämningar eller traktater; dessa sammanträden (s. k. executive sessions) äro i allmänhet hemliga, men under senare tid har i vissa fall förekommit, att på beslut av senaten offentlighet även i dessa fall varit rådande. För kvorum, d. v. s. för att kamrarna skola vara arbetsföra, fordras, att minst hälften av ledamöterna äro närvarande. Tidigare gällde, att endast de, som svarade vid ett upprop, ansågos vara närvarande, och det var då vanligt, att minoritetspartiets medlemmar i obstruktionssyfte begärde upprop för utrönande om kvorum förelåg och vid detta upprop underlätto att uppgiva sig såsom närvarande; vid vissa sessioner under 1880- och 1890-talen hände, att en stor del av representanthisets arbetstid upptogs av dylika upprop. Numera räknas däremot vid fastställande av kvorum de faktiskt närvarande och nämnda obstruktionsmetod har därför blivit mindre bruklig. Omröstningsmetoden inom kongressens båda hus är öppen; om en femtedel av de närvarande medlemmarna så begära, skall uppgift om medlemmarnas röstning införas i vederbörande kammars protokoll.

Kamrarnas arbetsbörda är utomordentligt stor. Visserligen kunna förslag formellt endast framställas av ledamöterna själva, icke av regeringen, men motionsrätten är obegränsad och varje folkrepresentant framför i regel ett flertal motioner vid varje session. I representanthiset väckas genomsnittligt femton till tjugo tusen motioner under varje tvåårsperiod, i senaten fem till åtta tusen. Under tvåårsperioden 1925—1927 framställde varje senator i genomsnitt nära sjuttio, varje medlem av representanthiset mer än fyrtio förslag; sammanlagt väcktes i senaten närmare

sextusenfemhundra, i huset över adertontusen motioner. Under tioårsperioden 1915—1925 väcktes sammanlagt mer än hundraotusent motioner. Man jämföre härmed förhållandena i den svenska riksdagen, där ett antal av några hundra motioner under en riksdagssession är det vanliga. En mycket stor del, genomsnittligt minst två tredjedelar av motionerna, gälla personliga eller lokala frågor, såsom t. ex. utdelande av pension åt viss person, byggande av broar, hamnar, vägar o. s. v.; genom förslag av denna art söker kongressrepresentanten tillgodose sina valmäns speciella intressen. Klart är, att endast ett fåtal av de väckta förslagen antagas. Så antogs under perioden 1915—1925 10.5 procent av de i senaten och 3.5 procent av de i huset väckta förslagen; 1925—1927 beslötos något mer än fjortonhundra lagar, av vilka över en tredjedel voro av privat eller lokal karaktär. Den oerhörda arbetsbörda, som sålunda vilar på den amerikanska folkrepresentationen, trycker sin prägel på kamrarnas arbetsmetoder i olika avseenden. I alldeles särskild grad har nämnda förhållande varit bestämmande för utbildningen av utskottsväsendet.

Utskottsväsendet i kamrarna är synnerligen rikt utvecklat och utskotten äga en självständig makt, till vilken motsvarighet icke torde finnas i någon annan folkrepresentation. De egentliga utskotten utses inom vardera kammaren för sig, i likhet med vad fallet är inom de flesta representationer; de äro alltså icke gemensamma för båda kamrarna såsom de ständiga utskotten i den svenska riksdagen. Man brukar skilja mellan ständiga utskott (standing committees), som tillsättas vid varje legislaturesession och ha vissa bestämda ämnesområden sig anförtrodda, och särskilda utskott

(select committees), vilka tillsätts för att behandla viss fråga och upplösas, sedan de fullgjort sitt åliggande. De ständiga utskotten äro de ojämförligt viktigaste. För närvarande tillsätter senaten för varje legislaturperiod ungefär 35 dylika utskott, representanthuset omkring 60. Antalet medlemmar i dessa växlar i hög grad, mellan tre och trettiofem; de flesta viktigare utskott äga mellan elva och tjugoen medlemmar (alltid ojämnt antal). Ofta är en representant medlem av flera utskott; i senaten är detta regel. Bland de främsta utskotten märkas finansutskotten (committee on ways and means i representanthuset och committee on finance i senaten för inkomstfrågor och committee on appropriations i båda husen för anslagsfrågor) samt utskotten för utrikesfrågor, handel, armé och flotta. En viktig roll i representanthuset spelar arbetsordningsutskottet (committee on rules), som bland annat har att föreslå ändringar i eller tillfälliga avvikelser från arbetsordningen. I senaten torde utrikesutskottet kunna anses som det förnämsta; ordföranden i detsamma är ofta den främste ledamoten av det härskande partiet.

Numera väljas utskotten av kamrarna själva; tidigare, före 1911, utsågos ledamöterna i representanthusets utskott av talmannen och denna rätt var kanske den viktigaste grunden till talmannens dåtida maktställning. I realiteten avgöres valet enligt nu gällande ordning av partiernas representationer eller av kommittéer inom partierna, som fylla ungefär samma funktioner som de svenska riksdagspartiernas förtroenderåd. Regel är, att majoritetspartiet lägger beslag på hälften plus en av platserna i varje utskott och att minoritetspartiet fritt får besätta de övriga platserna. Vid

besättandet av utskottsplatserna följes i regel anciennitetsprincipen; de ledamöter, som kunna åberopa sig på det längsta medlemskapet i kammaren, erhålla de viktigaste utskottsplatserna. Om en ledamot, på grund av opposition mot partiledningen eller av annan orsak, utestänges från utskottsbefordran, innebär detta, på grund av utskottens dominerande ställning, praktiskt taget, att han berövas allt inflytande.

I själva verket är lagstiftningsmakten till väsentlig del koncentrerad hos utskotten; det har med viss rätt sagts, vad representanthuset beträffar, att detta upphört att vara en överläggande och numera endast är en ratificerande församling. Vilken oerhörd makt utskotten äga framgår kanske bäst därav, att de icke äro skyldiga att avgiva utlåtanden rörande förslag, som hänvisats till deras behandling. Det stora flertalet motioner avlivs under utskottsbehandlingen utan att någonsin ha varit före i kongressen (de bliva "killed in committee"). Så t. ex. blevo under de fyra legislaturperioderna 1917—1925 i genomsnitt omkring sjuttio procent av de i representanthuset väckta förslagen avverkade på så sätt, att utskotten underlätto att avgiva betänkande rörande desamma. Och i de fall, då utskotten avgiva utlåtande, bliva deras rekommendationer i regel bestämmande för kammarens ställningstagande; ett förslag, som avstyrkts av ett utskott, blir så gott som aldrig antaget av vederbörande kammare. För genomsnittsrepresentanten, särskilt i representanthuset, framstår arbetet inom det eller de utskott, som han tillhör, som det väsentliga och han bekymrar sig i allmänhet föga om de andra utskottens arbete, såvida det ej är fråga om av honom själv väckta motioner. Inom utskotten utövas bestämmande-

rätten huvudsakligen av den till det härskande partiet hörande majoriteten; det förekommer icke sällan, att majoritetsmedlemmarna privat träffa överenskommelse om sitt ställningstagande, varefter utskottsförhandlingarna bliva en tom formalitet. Utskottens sammanträden äro hemliga. Ofta företaga utskotten vidlyftiga utredningar. Icke sällan höras sakkunniga och andra intresserade personer; dessa "hearings", som kunna vara mycket omfattande, äro i många fall offentliga och protokoll över dem publiceras. Likaledes är det vanligt, att utskotten under hand kommunicera med regeringen och att departementsämbetsmän få tillträde till utskotten för att lämna upplysningar och verka för antagandet av sådana förslag, som av regeringen inspirerats.

Det amerikanska utskottsväsendet har ofta utsatts för kritik. Det har framhållits, att genom detsamma den reella beslutanderätten i många fall koncentreras hos ett fåtal personer, vilkas handlingar äro omgivna med sekretess, att härigenom otillbörliga inflytelser lätt kunna göra sig gällande, och att det blir svårt eller omöjligt att konstatera, av vem ansvaret bör utkrävas. Å andra sidan är det emellertid obestridligt, att kamrarnas arbetsbörda icke kan bemästras, om ej den faktiska beslutanderätten till väsentlig del delegeras till utskotten. För att minska utskottens självrådighet har man i arbetsordningarna infört bestämmelser av innehåll att under särskilda villkor förslag, rörande vilka utlåtande icke avlätas, skola kunna undandragas utskotten och oberoende av deras ställningstagande upptagas till behandling i kamrarna. Någon tillfredsställande lösning har denna fråga emellertid ännu ej fått.

Utom de nu behandlade egentliga utskotten kan

man tala om andra utskott i överförd bemärkelse. Sålunda förekommer i representanthuset samma egendomliga arbetsform som i det engelska underhuset, i det att huset i vissa fall, såsom vid behandling av finansfrågor, konstitueras som ett s. k. "utskott av hela huset" (committee of the whole house), varvid mindre stränga villkor gälla för kvorum och debattformen är mera fri. Det bör betonas, att denna arbetsform icke har tillnärmelsevis samma betydelse här som i England. Såsom ett slags utskott i mera egentlig mening kan man beteckna de delegationer, som inom de båda husen utses för att gemensamt utarbета sammanjämningsförslag, då skiljaktighet mellan kamrarna föreligger i en viss fråga (s. k. conference committees). — För viktigare lagstiftningsfrågor tillsätts av kongressen eller någon av kamrarna kommittéer, vilka, i likhet med de svenska av Kungl. Maj:t tillsatta kommittéerna, ha att utreda vederbörande fråga och därefter inkomma med betänkande i ämnet. Dessa kommittéer arbeta helt oberoende av kongressens sessioner.

I direkt sammanhang med utskottens dominerande ställning står förhållandet, att kamrarnas överläggningar ofta äro av ringa betydelse för det sakliga avgörandet. Vad reglerna för dessa överläggningar beträffar, föreligga väsentliga skiljaktigheter mellan senat och representanthus. I representanthuset är debattfriheten starkt inskränkt, under det att den i senaten ännu är praktiskt taget obegränsad. Enligt representanthusets arbetsordning får ingen ledamot tala mer än under en timme i en viss fråga, en regel, som tillämpats sedan 1841; bestämmelsen kringgås dock icke sällan därigenom, att ledamöter avstå sin tid åt

andra, varigenom de mest intresserade medlemmarna få tillfälle att yttra sig upprepade gånger. Viktigare är, att när som helst under debatten förslag kan väckas om dess tvångsvisa avslutande, och att genom enkelt majoritetsbeslut dylikt förslag kan antagas. Denna bestämmelse om closure (debattens tvungna avslutande) utnyttjas synnerligen flitigt. Ursprungligen ett medel att hindra obstruktion, användes closure numera i många fall för att hindra varje egentlig diskussion, särskilt i de fall, då en bestämd motsättning föreligger mellan majoritets- och minoritetsparti. Under de sista åren ha closure begagnats så ofta, att man, ehuru med stark överdrift, jämfört representanthuset med presidelektorerna; båda votera utan diskussion. Såsom ett slags ersättning för den förlorade yttrandefriheten hava representanthusets medlemmar rätt att i kongressens protokoll införa "anföranden", som i själva verket aldrig hållits; det i många fall väsentliga intresset, möjligheten att appellera till valmanskåren, blir härigenom tillgodosett.

I senaten råder däremot nära nog obegränsad debattfrihet. Visserligen antogs 1917 en bestämmelse om closure, men denna är av föga effektiv karaktär. För beslut om closure fordras ett förslag av sexton senatorer och att detta förslag antages med två tredjedels majoritet; även sedan closure beslutats, har varje senator rätt att tala en timme. Institutet har endast utnyttjats vid två tillfällen, nämligen vid debatterna om Amerikas anslutning till Nationernas Förbund 1919 och till traktaten om den fasta mellanfolkliga domstolen 1926. Obstruktion förekommer icke sällan i senaten; sålunda har inträffat, att en liten grupp senatorer under de sista dagarna av en session oav-

brutet hålla anföranden och därigenom hindra antagandet av ett visst förslag eller i utbyte mot sin tystnad framtvinga eftergifter. Under de sista åren ha vid flera tillfällen förslag framställts om införande av en mera effektiv closure-regel; särskilt har vice-presidenten Dawes energiskt, men utan framgång, verkat härför. En av de viktigaste orsakerna till karaktärsskillnaden mellan de båda husen ligger otvivelaktigt i nu berörda förhållanden.

Vad kamrarnas förhandlingar i övrigt beträffar må endast anmärkas, att trots utskottens vidsträckta beslutanderätt och de i representanthuset genomförda begränsningarna av yttrandefriheten tiden knappast räcker till för bemästrande av kongressens arbetsbörda. Många förslag förfalla utslutande på grund av bristande tid för deras behandling. Särskilt i representanthuset har man funnit det nödvändigt att genomföra detaljerade bestämmelser för ärendenas inbördes företräde. En ständig kamp föres här, liksom t. ex. i det engelska underhuset, om kamrarnas tid och diskussioner rörande vilka förslag som skola behandlas upptaga mången gång större utrymme än själva den sakliga behandlingen.

När den ena av kamrarna antagit ett förslag, översändes beslutet till den andra kammaren med anhållan att denna skall biträda detsamma. Om medkammaren biträder beslutet översändes det till presidenten. Om åter kammaren beslutar ändringar, icke rent avslag, återsändes ärendet till det hus, som först behandlat detsamma. Stanna de båda husen i vissa punkter i olika meningar utse husens talmän delegationer, som sammanträda för att utarbeta ett sammanjämningsförslag (de

förut nämnda conference committees). I regel framställa dessa delegationer ett kompromissförslag, och detta antages eller avslås i oförändrad form av kamrarna; ändringar i ett dylikt sammanjämningsförslag kunna icke påyrkas.

Till de stående anmärkningarna mot det amerikanska representationssystemet hör, att kamrarnas arbete brister i enhetlig *ledning* samt att följden härav blir osäkerhet och förvirring och oklarhet i fråga om fördelningen av det verkliga ansvaret. Denna kritiska inställning utgår i regel från en jämförelse med den engelska parlamentarismen, där ledningen helt och odelat tillhör regeringen, som i själva verket fungerar som ett representationens (eller snarare underhusets) verkställande utskott. Anlägges en annan utgångspunkt för jämförelsen — om man t. ex. tänker på de tyska, franska eller svenska representationerna — får kritiken icke samma berättigande, även om det ej kan förnekas, att regeringens utestängande från direkt deltagande i kongressens arbete medför en viss oklarhet i fråga om såväl ledningen som ansvaret.

Först och främst bör betonas, att regelmässigt inom vardera kammaren ett av de båda huvudpartierna äger absolut majoritet och att ledningen av kammarens arbete i stort sett utövas av detta parti. Även om i de flesta frågor avgörandet icke träffas efter partilinjer, är det dock majoritetspartiet, som utformar riktlinjer för kamrarnas arbete, under det att minoritetspartiet principiellt är inriktat på att opponera mot och kritisera majoritetens åtgärder. Ur denna synpunkt kan det amerikanska representationssystemet väl jämföras med det engelska.

I övrigt föreligger i angivna avseende en ganska

väsentlig skillnad mellan senat och representant-hus. Senaten har, på grund av sitt ringa medlems-antal, mindre behov av enhetlig ledning än repre-sentanthuset, och senatorerna, som känna sig som staternas ambassadörer och i många fall, på grund av sin starka politiska ställning i hemstaten, äro relativt oberoende i förhållande till sina partikam-rater, äro mindre benägna att underkasta sig en dylik ledning än representanthusets medlemmar. Även inom senaten förekommer dock i stor ut-sträckning, att partiernas medlemmar i s. k. caucus träffa bindande överenskommelser rörande par-tiets politik och faktiskt utövas ledningen härvid helt naturligt av vissa medlemmar, som på grund av erfarenhet och begåvning nått stort inflytande inom sitt parti. Vid val av senatens tjänstemän och tillsättande av platserna inom utskotten följa ett partis medlemmar nära nog undantagslöst de av caucus givna direktiven. Partifraktionernas beslu-tanderätt är emellertid icke här, såsom i represen-tanthuset, faktiskt delegerad åt vissa partimed-lemmar eller kommittéer inom partierna. Det bör ock nämnas, att överläggningar ofta äga rum mellan presidenten eller ministrarna och de till samma parti hörande ledande senatorerna, såsom ordförandena i de viktigaste utskotten, och att på detta sätt ett inofficiellt samarbete mellan rege-ring och senat, som är av den största praktiska betydelse, etableras. Under de senaste åren ha sär-skilda svårigheter vid ledningen av senatens ar-bete uppstått därigenom, att en grupp radikala senatorer från jordbruksstaterna, de s. k. insur-genterna, som formellt tillhöra det republikanska partiet, i realiteten bildat en oberoende fraktion, som även i partifrågor stundom samverkat med det demokratiska minoritetspartiet.

För representanthusets verksamhet har alltid varit karaktäristiskt, att ledningen inom partierna överlämnats åt en enda eller ett fåtal representanter; den verkliga makten har, i långt högre grad än i senaten, koncentrerats hos partiledningarna, under det att den stora massan inom vederbörande partier har jämförelsevis ringa inflytande. Till väsentlig del torde detta förhållande bero på representanthusets stora medlemsantal och den härav följande nödvändigheten av maktkoncentration. Tidigare har ledningen av representanthusets majoritet, och därmed av husets arbete överhuvud, legat hos talmannen. Denne ägde bl. a. befogenhet att utse medlemmar i utskotten, han var självskriven ordförande i arbetsordningsutskottet och hade även på andra punkter större befogenhet än enligt nu gällande ordning. Under den långa perioden av republikanskt herravälde 1895—1911 kom ledningen småningom att alltmåra obeskuren överlämnas åt talmannen och särskilt under Cannons talmanstid (1903—1910) betraktades talmanskapet i representanthuset såsom i betydelse jämförligt endast med presidentämbetet. Talmannen begagnade sin makt för att driva igenom de förslag, som han själv ansåg lämpliga; opposition mot talmannen var ytterst riskabel, då denne bestämde om utskottsplatsernas fördelning. Betecknande är, att Roosevelt, då han ville få ett visst förslag antaget av representanthuset, ständigt rådfrågade talmannen och att, om denne ställde sig avvisande, frågan i regel fick förfalla. I själva verket ledde talmannens makt till minoritetsvälde; inom det republikanska partiet funnos en konservativ och en radikal fraktion och den konservativa fraktionen, som var i majoritet inom partiet, men icke i huset, behärskade talmans-

valet. År 1910 kom en ändring till stånd, i det att missnöjda radikala republikaner voterade med demokraterna för att begränsa talmannens makt och 1911, då demokraterna kommo till makten, genomfördes en revision av arbetsordningen, som väsentligt beskar talmannens befogenheter.

Även efter 1911 har talmannen, såsom förut nämnts, behållit viktiga befogenheter, men han intager icke på långt när samma dominerande ställning som förr. Det är svårt att med bestämdhet säga, var under de senare åren ledningen av husets arbete legat. Under de första åren av Wilsons presidentur var det närmast presidenten, som dirigerade husets arbete, ehuru visserligen i samverkan med det demokratiska majoritetspartiets främsta ledamöter. Under de senaste åren ha partierna genomfört anordningar, enligt vilka makten fördelas på flera händer. Viktigare frågor upptagas i caucus och de beslut, som caucus fattar, anses bindande för partiets medlemmar; inom det demokratiska partiet gäller, att varje medlem, som icke följer de med två tredjedels majoritet i caucus beslutade direktiven, automatiskt uteslutes ur partiet. Republikanernas caucus utser för varje session en utskottskommitté (committee on committees), som i realiteten fördelar partiets utskottsplatser, ett slags förtroenderåd, (steering committee), som i vissa fall handlar å partiets vägnar, och en "floor leader", som är partiets främste företrädare under debatterna och jämväl i övrigt i vissa fall tjänstgör som partiledare. Det demokratiska partiets medlemmar i "committee on ways and means" fungera tillika som ett förtroenderåd och uppgöra bl. a. förslag till utskottsplatsernas besättande; partiet väljer jämväl en "floor leader". Ledningen av husets arbete kan anses ligga dels

hos majoritetspartiets nämnda organ, dels hos tal-
mannen och ordförandena i de viktigaste utskotten.

Frågan om *kongressens befogenheter* har redan i föregående kapitel berörts. Enligt författningen innehar kongressen den lagstiftande makten, d. v. s. kongressen kan, såsom i en särskild bestämmelse stadgas, stifta alla lagar, som äro nödvändiga och lämpliga vid utnyttjandet av de befogenheter, som genom författningen överlämnas till unionen. Den makt, unionen äger, har alltså i första hand kongressen att genom lagstiftning utöva. Därjämte äga kamrarna vissa befogenheter av enligt vanligt språkbruk exekutiv natur. Så äger senaten delaktighet i utnämningsrätten och i rätten att avsluta traktater med främmande makter, och krig kan icke förklaras annat än genom kongressbeslut. Slutligen kan representanthuset åtala och senaten döma vid impeachment.

I det föregående har framhållits, att den *lagstiftande makten* i själva verket icke odelat tillhör kongressen. Presidenten kan gentemot alla kongressbeslut inlägga veto; detta veto är dock endast suspensivt, i det att det brytes genom ett förnyat, med två tredjedels majoritet inom vardera kammaren fattat beslut. Det har också nämnts, att regleringen av vissa rättsområden genom särskilda lagar överlämnats åt presidenten, som sålunda erhållit en ganska betydande förordningsrätt. Det bör å andra sidan fastslås, att i Förenta staterna i stor utsträckning bestämmelser, som i de flesta andra länder kunna meddelas av de exekutiva organen, beslutas i lagstiftningsväg. Så t. ex. måste i regel bestämmelser, som i Sverige falla under konungens s. k. ekonomiska eller administrativa lagstiftningsmakt, i Förenta staterna

göras till föremål för parlamentsbeslut. En stor del av kongressens tid åtgår därför till behandling av specialfrågor, som i andra stater anses vara av rent administrativ natur. Detaljbestämmelser rörande befordran av officerare, reglementen för arméns och flottans skolor, stadganden om trafiken inom Columbia-distriktet (i vilket huvudstaden Washington ligger och där kongressen har exklusiv lagstiftningsmakt), de mest speciella bestämmelser på näringsrättens område (i den mån den mellanstatliga handeln beröres) beslutas, för att nämna några exempel, i form av kongresslag.

Unionens makt, och därmed kongressens lagstiftningskompetens, har, såsom i inledningen nämnts, i hög grad utvidgats sedan författningens tillkomst. Sålunda har befogenheten att reglera den mellanstatliga handeln givits ett allt vidare innehåll. Med stöd av denna befogenhet har kongressen t. ex. under senare år fastställt i detalj gående regler för mellanstatliga transportföretag — järnvägs-, telegraf- och telefonföretag o. s. v. — såsom beträffande pristariffer, arbetstidens längd och ersättningsskyldighet vid olycksfall i arbete. Likaså ha lagar, som avse att förekomma trustbildningar, beslutats. Immigrationen till Förenta staterna har noga reglerats. Bestämmelser om användningen av Förenta staternas vattenvägar och utnyttjandet av vattenkraften inom unionen ha meddelats. Även andra kongressens befogenheter, såsom beskattningsrätten och rätten att reglera postala förhållanden, ha genom praxis utvidgats. Genom 1919 års författningsändring om rusdrycksförbud har ett nytt betydelsefullt rättsområde lagts under kongressens kompetens.

Kongressens *finansmakt* är i princip endast en del av den lagstiftande makten; beslut om utgifter

och inkomster fattas i form av lagar. Under det att kamrarna i fråga om lagstiftning i allmänhet äro helt likställda, har emellertid representanthuset på detta område formellt en viss företrädesrätt. Enligt författningen skola nämligen alla förslag rörande statsinkomster (bills for raising revenue) väckas i representanthuset och senaten har endast att behandla de från representanthuset kommande förslagen. Denna författningsbestämmelse, som hämtades från den engelska författningen, tillerkändes av grundlagsstiftarna stor vikt; sålunda skrives i *The Federalist*, att representanthuset härigenom erhållit "makten över börsen", en makt, som betraktades som "det mest fullständiga och effektiva vapen, varmed en författning kan beväpnat ett folks representanter". Denna företrädesrättighet har visserligen i praxis utvidgats att omfatta alla finansförslag — även sådana, som gälla utgifter — men den har samtidigt visat sig vara reellt värdelös och kan numera betecknas som en tom fiktion. De från representanthuset kommande förslagen av denna art kunna nämligen, likaväl som andra förslag, ändras av senaten och av denna rätt har senaten, i motsats till det engelska överhuset, gjort det mest utsträckta bruk. Det har till och med hänt, att senaten ändrat varje punkt i ett skatteförslag, med undantag för bestämmelsen om ikraftträdande. Sedan senaten vidtagit ändringar i det ursprungliga förslaget, är det, som nämnt, vanligt, att båda husen utse delegationer för att sammanjämka de stridiga uppfattningarna. Resultatet blir härvid undantagslöst, att det stora flertalet av senaten påyrkade ändringar godtagas av huset. Så, för att taga ett icke alltför extremt exempel, föreslog senaten mer än 2,400 ändringar i det stora tullagsförslaget 1922 och dessa accep-

terades så när som på ett hundratal av representanthuset.

Vid budgetarbetet har länge en påtaglig brist på enhetlig ledning förefunnits. Så var behandlingen av utgiftsfrågorna i representanthuset tidigare fördelad på icke mindre än åtta utskott; samarbete utskotten emellan och mellan dessa och regeringen ägde rum i jämförelsevis ringa grad och överhuvud voro garantierna för en genomtänkt avvägning av budgeten mycket små. Att en dylik systemlöshet kunde råda, berodde på, att någon svårighet att anskaffa erforderliga medel icke fanns; de indirekta skatter, som pålades av protektionistiska skäl, voro tillräckliga för statskassans behov. Under senare tid ha betydelsefulla ändringar genomförts. Sålunda beslutade kongressen år 1921 en budgetlag, enligt vilken särskilda departementalbyråer för budgetärenden upprättades. Med ledning av de beräkningar, som av dessa byråer utföras, skall presidenten vid början av varje ordinarie kongresssession förelägga kongressen ett detaljerat budgetförslag och detta utgör sedan utgångspunkten för kamrarnas budgetarbete. Samtidigt beslutades, att endast ett utskott för utgiftsfrågor skulle tillsättas i representanthuset och sedan dess har vartdera huset endast haft två egentliga finansutskott, ett för inkomster och ett för utgifter. Ett intimt samarbete mellan dessa utskott har etablerats och likaledes har det blivit vanligt, att utskotten arbeta under ständig kontakt med finansministern och andra departementsämbetsmän. Genom införandet av detta system ha enligt samstämmiga uppgifter förhållandena i hög grad förbättrats.

Om någon egentlig *kontrollrätt* för kongressen gentemot förvaltningen stadgas icke i författ-

ningen; möjligheten att anställa riksrrättsåtal kan knappast, eller i varje fall icke annat än i mycket begränsad omfattning, anses innefatta en sådan. Någon motsvarighet till de svenska bestämmelserna om utkrävande av ansvar genom konstitutionsutskott och statsrevision finnas icke. Ej heller kan någon parlamentarisk ansvarighet på samma sätt som i andra länder — genom interpellationer, misstroendevota o. s. v. — göras gällande, eftersom förvaltningscheferna icke äga tillträde till kongressens förhandlingar och formellt äro avskurna från varje förbindelse med kongressen. I själva verket förekommer dock en kontroll, ehuru icke av fast reglerad och mera permanent natur. Kongressen eller endera kammaren tillsätter nämligen i särskilda fall undersökningskommissioner, vilka utreda förhållandena inom en "misstänkt" förvaltningsgren — genom att höra vederbörande ämbetsmän, genomgå räkenskaperna och på annat sätt införskaffa upplysningar — samt därefter avgiva rapport till kongressen eller den kammare, som beslutat om kommissionens tillsättning. Det är ett märkligt bevis på senatens starka ställning och dess relativa oberoende av exekutivmakten, att denna kammare tillsatt de viktigaste undersökningskommissionerna under senare år. Sedan en dylik kommission avgivit sitt betänkande, upptages detta till diskussion och eventuellt beslutas en resolution, vari vissa ämbetsmän eller vissa åtgärder kritiseras; juridiskt har detta visserligen ingen betydelse, men praktiskt politiskt äro dylika resolutioner av stor vikt. Såsom exempel kan nämnas, att de stora korruptionsskandalerna under den Hardingska regimen utreddes genom av senaten tillsatta kommissioner och att senaten i början av år 1924 i anledning av en kommissionsrapport

beslutade antaga en resolution, vari presidenten uppmanades att avskeda sjöministern. President Coolidge förklarade visserligen med anledning härav, att presidenten ensam hade att bestämma om avskedande av ämbetsmän av detta slag och han hade otvivelaktigt rätt i detta sitt påstående; faktiskt vann emellertid senaten sitt mål, i det att sjöministern begärde avsked.

Vad *förhållandet mellan de båda husen* beträffar, har redan framhållits, att den övre kammaren, senaten, i motsats till vad förhållandet är i de flesta andra länder, har den starkare maktställningen. Detta kommer tillsynes även på de områden, där kamrarna äro formellt likställda, såsom i lagstiftningsarbetet och vid utövningen av kontroll över förvaltningen. Det må avslutningsvis erinras om att de konstitutionella företrädesrättigheter, som författningen tillerkänner senaten, äro av stor praktisk betydelse, under det att representanthusets motsvarande rättigheter blivit praktiskt taget betydelselösa. Såväl senatens befogenhet att medverka vid avslutandet av fördrag som dess meddelaktighet i utnämningsmakten ha effektivt utnyttjats och givit senaten en betydande andel i vad man enligt vanligt språkbruk kallar den verkställande makten; visserligen har representanthuset, eller rättare sagt de medlemmar av huset, som höra till samma parti som presidenten, sedvanemässigt erhållit ett visst inflytande i avseende å utnämning av lägre tjänstemän, men denna befogenhet är av jämförelsevis underordnad vikt. Av kammarens särskilda rättigheter har den ena, rätten att, då absolut majoritet bland elektorerna icke föreligger vid ett presidentval, utse president bland de tre främsta kandidaterna, endast använts två gånger och kan numera, på grund av det amerikanska

partiväsendets fasthet, endast i de mest sällsynta fall väntas komma till användning; den andra, företrädet i avseende å väckande av inkomstförslag, har, såsom nyss anmärkts, visat sig helt värdelös.

Domstolarnas ställning i statslivet

I intet annat land ha domstolarna haft en sådan utomordentlig betydelse för den författningspolitiska utvecklingen som i Förenta staterna. Främst beror detta på deras av gammalt erkända befogenhet att pröva andra statsorgans beslut med utgångspunkt från författning och lag och att, om oförenlighet föreligger, avgiva ogiltighetsförklaring. Även i vissa andra stater äga visserligen de judiciella myndigheterna en liknande kompetens; så har t. ex. sedan länge ansetts vara fallet i Norge och i en del nyare författningar, såsom Österrikes och Tjeckoslovakiets, är härom uttryckligen stadgat. Men i Förenta staterna har denna befogenhet utövats under längre tid och i långt större utsträckning än i någon annan stat och fått den mest ingripande direkta betydelse för statsskickets utformning. Domstolarnas prövningsrätt framstår därför såsom det kanske mest typiska och intressanta draget i amerikanskt författningsliv. Under senare tid har, såsom av den följande framställningen skall framgå, den politiska betydelsen av denna prövningsrätt i alldeles särskild grad framträtt och i samband härmed har frågan om en begränsning av densamma fått viss aktualitet.

I art. III i författningen, som behandlar lagskipningen, givas endast knapphändiga bestämmelser rörande de unionella domstolarnas organisation och kompetensområde. Beträffande organisationen stadgas, att den lagskipande makten skall utövas av en högsta domstol och av sådana lägre domstolar, om vilkas upprättande kongressen beslutar. Enligt för närvarande gällande, i lag givna bestämmelser består högsta domstolen (Supreme Court) av nio medlemmar; en av dessa är ständig ordförande i domstolen (the chief justice) utan att i övrigt äga mera betydande speciella befogenheter; de övriga äro bisittare (associate justices). Såsom lägre instanser fungera nio Circuit Courts of Appeal (kretsdomstolar), i var och en av vilka en medlem av högsta domstolen jämte andra domare tjänstgöra, samt ett åttiotal district courts (distriktsdomstolar). Därjämte finnas vissa specialdomstolar av i detta sammanhang ringa intresse. Samtliga domare utnämnas av presidenten med senatens samtycke. De kunna avsättas endast genom riksrättsåtal. Vid sjuttio års ålder äger varje domare rätt att avgå med pension, men det stora flertalet domare, åtminstone i högsta domstolen, ha suttit kvar till sin död; flera av högsta domstolens ledamöter ha tjänstgjort under en tid av mellan trettio och fyrtio år.

Beträffande de unionella domstolarnas kompetens stadgar författningen, att densamma skall gälla alla mål, som röra unionsförfattningen och unionella lagar eller fördrag, mål, i vilka Förenta staterna är part, och likaså mål mellan delstater eller en stat och medborgare i en annan stat. Vissa mål, nämligen sådana, i vilka en stat är part, och sådana, som gälla unionens diplomatiska och konsulära tjänstemän, gå direkt till högsta dom-

stolen, i övrigt tjänstgör denna endast som appellationsdomstol.

I realiteten utgöres de unionella domstolarnas arbetsbörda till stor del av mål, som innefatta frågor om unionella eller statliga besluts förenlighet med unionsförfattning och unionslag. Särskilt är detta fallet ifråga om den högsta unionsdomstolen. Denna kan numera väsentligen sägas utgöra en sista prövningsinstans, som har att undersöka unionslagar och andra unionella beslut med hänsyn till förbunds-författningen samt delstatliga författningar, lagar och andra bestämmelser med hänsyn till förbunds-författning och förbundslag. I övrigt har genom särskild lagstiftning appellationsrätten begränsats, så att i regel kretsdomstolarna utgöra sista instans.

Denna unionsdomstolarnas befogenhet är egendomligt nog icke uttryckligen stadgad i författningen. Att delstaternas domstolar äro skyldiga att vid sina avgöranden bortse från bestämmelser i statliga författningar eller lagar, som strida mot unionella rättsregler, är däremot klart uttryckt; i unionsförfattningens art. VI bestämmes nämligen, att författningen och unionella lagar och fördrag skola vara "landets högsta lag" och att domarna i varje stat skola vara bundna härav, oberoende av i statliga författningar eller lagar givna bestämmelser. Någon motsvarande bestämmelse för unionsdomstolarnas vidkommande förefinnes ej. Dessa domstolars prövningsrätt, särskilt ifråga om kongresslagars förenlighet med författningen, har också blivit bestridd; det har gjorts gällande, att här föreligger en inkonstitutionell maktutvidgning från domstolarnas sida. Det torde därför vara påkallat att något beröra, huru denna prövningsrätt uppkommit.

I 1787 års författningskonvent föreslogs, att presidenten och vissa av högsta domstolens medlemmar skulle bilda ett särskilt råd med suspensivt veto gentemot kongressen. Då detta förslag avlogs och i stället presidenten ensam fick veto-rätt, har man härur velat draga slutsatsen, att författningskonventets majoritet var motståndare till tanken på rätt för domstolarna att pröva grundlagsenligheten av kongressens lagbeslut. Denna slutsats torde dock ej vara befogad. I själva verket synes det sannolikt, att flertalet av konventets ledamöter utgingo från, att denna domstolarnas rätt vore självklar och därför en författningsbestämelse på denna punkt obehöfvlig; redan under kolonialtiden hade i själva verket i några fall förekommit, att domstolar gjort en motsvarande prövningsrätt gällande. Obestriddigt är t. ex., att Hamilton betraktade domstolarnas lagprövningsrätt som en hörnsten i det nya författningsverket. Sålunda uttalar han i *The Federalist*, att varje statsorgans befogenhet grundar sig på en delegation från det suveräna folkets sida, att gränserna för denna delegation äro fastslagna i författningen, och att varje handling, som innebär ett överskridande av dessa gränser, alltså är ogiltig. Det vore domstolarnas främsta skyldighet, att å folkets vägnar tillse, att övriga statsorgan, och då särskilt kongressen, hölle sig inom författningsram. Att förneka detta, uttalar Hamilton, är att påstå "att den fullmäktige har större makt än sin principal, att tjänaren står över sin herre, att folkets representanter äro överlägsna folket självt".

Redan den första lagen om domstolarnas organisation, beslutad år 1789, har ansetts utgå från att unionsdomstolarna skola äga prövningsrätt

beträffande såväl kongresslagar och andra unionella beslut som delstatliga bestämmelser. Det dröjde emellertid åtskilliga år, innan den högsta unionsdomstolen fick tillfälle att taga ställning till frågan. Detta skedde år 1803, i målet Marbury mot Madison. I en berömd, av överdomaren Marshall utarbetad motivering förklarade domstolen då, att den judiciella prövningsrätten nödvändigt sammanhängde med en skriven författning. Huvudpunkterna i bevisföringen äro följande: "Legislaturens befogenheter äro klargjorda och begränsade; för att dessa gränser icke skola missförstås eller glömmas har författningen blivt skriven. För vilket ändamål äro befogenheter begränsade, och för vilket ändamål är denna begränsning uttryckt i skrift, om dessa gränser när som helst skola kunna överskridas av dem, för vilka de äro avsedda... Uppfattningen, att författningen innebär ett hinder för varje lagstiftningsakt, som står i strid mot densamma, är alltför självklart riktig för att kunna bestridas; i annat fall skulle legislaturen kunna ändra författningen genom en vanlig lag. Mellan dessa två alternativ finnes ingen medelväg. Författningen är antingen en högre fundamentallag, som ej kan förändras på vanligt sätt, eller ock står den på samma nivå som vanliga lagstiftningsakter och kan, såsom dessa, ändras av legislaturen, när denna så finner för gott... Skall då en av legislaturen beslutad åtgärd, som på grund av sin författningsstridighet är ogiltig, trots sin ogiltighet binda domstolarna och dessa vara tvungna att tillämpa den?... Det är de lagskipande organens plikt att klargöra vad som är lag... Om därför en lag strider mot författningen eller både lagen och författningen äro tillämpliga i ett speciellt fall, så att domstolen

antingen måste avgöra fallet i enlighet med lagen och utan hänsyn till författningen, eller i överensstämmelse med författningen och utan hänsyn till lagen, måste domstolen avgöra vilken av dessa stridiga regler, som skall bliva utslagsgivande.”

Den tankegång, som i detta utslag klart och koncentrerat uttalas, har sedermera blivit bestämmande för domstolarnas praxis: prövningsrätten har uppfattats som en konsekvens av domstolarnas skyldighet att fastställa vad som är gällande lag och att härvid bortse från bestämmelser, som på grund av sin bristande överensstämmelse med bestämmelser av högre ordning icke kunna anses giltiga. Att denna prövningsrätt står väl samman med hela det amerikanska statsskickets byggnad, torde knappast kunna förnekas. Med det komplicerade maktfördelningssystem och de begränsningar av statsmakten överhuvud, som utmärka detta statsskick, följer uppenbarligen ett särskilt behov av ett organ, som kan tillse, att de angivna kompetensgränserna icke överskridas.

Å andra sidan är det emellertid klart, att hela det resonemang, som leder till antagandet av en judiciell prövningsrätt, och som klargöres av Hamiltons och Marshalls uttalanden, i grunden bygger på en fiktion. Man utgår från, att i författningen folkets suveräna vilja är uttryckt och att just därför författningen äger en högre grad av giltighet än andra bestämmelser. Det är den mystiska, rent naturrättsliga föreställningen om författningen som ett för alla tider bindande samhällskontrakt, som här gör sig gällande. Då t. ex. högsta domstolen med utgångspunkt från folksuveränitetsteorien förklarar den år 1787 antagna författningen — i vars tillkomst folket för övrigt hade mycket ringa del — äga större bindande kraft

än en under 1900-talet genomförd, av en stor majoritet bland folket önskad lag, belyses skarpt svagheten i grunderna för den judiciella prövningsrätten.

Angående innebörden av den judiciella prövningsrätten och sättet för dess utövning böra till en början ett par viktiga, icke alltid tillräckligt uppmärksammade omständigheter framhållas.

Då t. ex. högsta domstolen finner, att en viss lag strider mot förbundsorfattningen, har den icke rätt att formellt annullera lagen; den endast vägrar att tillämpa lagen i det förhandenvarande fallet. I realiteten är emellertid en dylik vägran, när den kommer från den högsta judiciella myndigheten, av ungefär samma praktiska betydelse som en verklig annullering. Domstolen förklarar i sitt utslag lagen vara ogiltig (null and void) och de verkställande myndigheterna upphöra omedelbart att tillämpa lagen; en dylik tillämpning blir ju meningslös, då domstolarna vägra sin medverkan. Man talar också allmänt om domstolarnas rätt att annullera eller ogiltigförklara lagar och för prövningsrätten användes ofta det juridiskt oegentliga uttrycket "den judiciella vetorätten". Högsta domstolen har emellertid själv vid flera tillfällen förklarat, att en lag, beträffande vilken tillämpning vägrats, sedermera genom förändrade omständigheter kan bli tillämplig; om t. ex. den författningsbestämmelse, som lett till lagens ogiltigförklaring, upphäves, träder lagen automatiskt ånyo i kraft.

I praktiken viktigare är en annan omständighet. Domstolarna kunna icke upptaga t. ex. en lag till prövning ur konstitutionell synpunkt, utan att denna fråga kommer upp vid en i vanlig ordning

anhängiggjord rättegång. I regel kommer detta spörsmål före genom att enskild part, vars rättsställning i något avseende beröres genom en viss lag, i process gör gällande, att lagen är grundlagsstridig och följaktligen icke gällande rätt. Detta förhållande, som oavvisligt sammanhänger med principerna för den judiciella prövningsrätten, leder till uppenbara praktiska olägenheter. Under lång tid kan osäkerhet råda rörande en lags giltighet. I vissa fall har det hänt, att lagar under årtionden tillämpats, utan att deras grundlagsenlighet satts i fråga; sedermera har frågan kommit före i en rättegång och en retroaktivt verkande ogiltighetsförklaring har beslutats. För avhjälpan av denna olägenhet har det föreslagits, att åtminstone diskutabla kongresslagar skulle föreläggas högsta domstolen för förhandsyttrande (advisory opinion), men domstolen har förklarat sig icke kunna upptaga dylika spörsmål till prövning, förrän de föreligga i ett konkret mål.

Genom särskild lagstiftning ha bestämmelser meddelats, som avse att garantera, att hithörande spörsmål i regel skola bli föremål för behandling av högsta domstolen. Klart är, att frågan om giltigheten av förbundslagar och andra förbundsbeslut alltid kunna bringas inför denna domstol. Genom en lag av 1914 ha föreskrifter givits om behandlingen av den statliga lagstiftningen. Ett mål kan alltid dragas från en statsdomstol till högsta domstolen, såvida under rättegången göres gällande, att statliga rättsregler strida mot förbunds författning eller förbunds lag och vederbörande domstol icke biträder denna uppfattning. Då statliga beslut av en statsdomstol anses strida mot unionella bestämmelser, är det likaledes möjligt att omedelbart vädja till högsta domstolen. Hos

denna är alltså prövningsrätten, i mån som den gäller tolkning av unionella rättsregler, koncentrerad. Om däremot en statslag ifrågasättes vara stridande mot vederbörande delstatsförfattning, är det helt naturligt statsdomstolarna, som ensamma äga prövningskompetens.

Den judiciella prövningen av en lag — eller annat beslut — utgår från två skilda synpunkter: dels undersökes, om lagen tillkommit under iakttagande av de i författningen föreskrivna villkoren, om den alltså i formellt avseende är giltig, dels om lagen materiellt är förenlig med gällande bestämmelser av högre ordning. Den materiella prövningen är i praktiken den ojämförligt viktigaste. Densamma måste utgå från en fullständig bestämning av kompetensfördelningen mellan union och delstater och mellan de olika unionella organen och en tolkning av de bestämmelser i författningen, som avse att överhuvud fastställa gränser för unionens, respektive staternas lagstiftningsmakt.

När det gäller bestämmandet av förhållandet mellan union och delstater ha domstolarna att utgå från den i tionde författningsändringen uttryckligen fastslagna regeln, att de befogenheter, som icke enligt författningen tillhöra unionen, i princip tillkomma delstaterna. Om ett visst rättsområde icke enligt författningen faller inom unionens maktsfär, skola domstolarna alltså ogiltigförklara lagar, som beröra detta område. Vid domstolarnas prövning av unionella lagar är det i regel denna fråga, som aktualiseras, och de flesta fall av annullering av dylika lagar grundas därpå, att unionen i förevarande fall gripit in på staternas kompetensområde. Helt naturligt ha emellertid även

förekommit fall, då statliga författningar eller lagar gått in på det område, som författningen förbehåller de unionella organen, och unionsdomstolarna på grund härav beslutat ogiltigförklaring.

Stor betydelse för prövningsrätten ha också de bestämmelser i unionsförfattningen, vari unionens eller staternas lagstiftningsmakt generellt begränsas. Dessa bestämmelser, som återfinnas framför allt i art. I §§ 9 och 10 samt den s. k. rättighetsförklaringen (de tio första, år 1791 genomförda författningsändringarna), avse i regel att skydda de enskilda medborgarna mot beslut om begränsningar av den personliga friheten och äganderätten. Här stadgas bl. a. förbud mot retroaktiva strafflagar, mot statslagar, som förminska "avtals gällande kraft", om rättegång med jury, om religions-, tryck- och församlingsfrihet m. m. I allmänhet äro dessa stadganden, även då de formellt gälla såväl union som delstater, främst av betydelse för staternas vidkommande, ty unionen är redan genom de allmänna kompetensbestämmelserna utesluten från lagstiftningsmakt på ifrågasvarande rättsområden.

Viktigast av alla bestämmelser av denna art äro de s. k. due-process-bestämmelserna. I den femte författningsändringen stadgas för unionens del att ingen person skall berövas liv, frihet eller egendom utan "due process of law"; en motsvarande bestämmelse är för staternas del införd i den fjortonde författningsändringen. Betydelsen av denna bestämmelse, i vad angår den statliga lagstiftningen, skall i det följande närmare beröras. Redan i detta sammanhang torde emellertid vara erforderligt att något ingå på den principiella inne-

börden av due process-begreppet. Uttrycket "due process of law" har översatts med "behörigt rättsförfarande", men det måste i själva verket anses omöjligt att finna någon tillnärmelsevis tillfredsställande svensk översättning för detsamma. Ty begreppet innebär icke blott, såsom ordalydelsen närmast ger vid handen, "i överensstämmelse med lagen", d. v. s. att den åtgärd, varigenom en person berövas liv, frihet eller egendom, skall vara lagenlig, eller att lagen skall ha tillkommit i stadgade konstitutionella former. Det innefattar fastmera även fordran på att själva lagen skall vara av ett visst innehåll, icke strida mot vissa rättsliga grundsatser. Men någon klarläggande definition av detta innehåll och dessa grundsatser har icke givits; tvärtom ha domstolarna vid upprepade tillfällen förklarat sig icke vilja binda sin handlingsfrihet genom försök till exakt begreppsbestämning. Ofta betonas, att vederbörande lag måste vara förenlig icke blott med författningens allmänna principer, utan även med de grundsatser i den engelska lagstiftningen, som voro gällande före lösgörandet från England. I själva verket har man i begreppet inlagt rent naturrättsliga föreställningar; man utgår från förefintligheten av vissa eviga rättsgrundsatser, som oberoende av lagstiftningsorganens skiftande viljeyttringar måste hävdas, och som det är domstolarnas plikt att såsom rättens högsta vårdare upprätthålla. I ett domslut talas sålunda om "de frihetens och rättvisans fundamentala principer, som ligga till grund för våra medborgerliga och politiska institutioner" och det betonas ofta att genom due-process-begreppet fordran uppställs, att lagarna skola vara uttryck för en "förnuftig" och "legitim" statsvilja.

Till stor del äro de bestämmelser, som främst hava betydelse för domstolarnas lagprövning, så vagt formulerade, att de först genom domstolspraxis erhållit ett någorlunda klart fixerat innehåll. Ofta innefatta bestämmelserna uttryck, som direkt förutsätta ett mer eller mindre subjektivt bedömande. Due-process-klausulen är ett exempel härpå. Då det, för att taga ett annat exempel, i den åttonde författningsändringen stadgas, att "allt för höga böter eller grymma eller ovanliga straff" icke få påläggas, är det uppenbart, att bestämmelsen lämnar en rymlig marginal för fritt bedömande från de dömande myndigheternas sida. Framför allt äro de bestämmelser, som innefatta generella begränsningar i statsmakternas kompetens, med få undantag så avfattade, att vidsträckt utrymme för skilda tolkningar föreligger. Därmed är klart, att i grunden politiska synpunkter i hög grad måste inverka på domstolarnas ställningstagande. Och lika klart är, att domstolarna härvid, i jämförelse med andra statsorgan, komma att representera konservatismen. Redan det förhållandet, att domarna tillsättas på livstid, under det att innehavarna av den verkställande och lagstiftande makten endast fungera under korta perioder, blir i detta hänseende avgörande. Härtill kommer, att domstolarna helt naturligt huvudsakligen rekryteras ur de samhällslager, som äro bärare av konservativa intressen.

Under de tidigare skeden, då individualism och laissez-fairesystem behärskade amerikansk politik och då det statliga ingripandet i enskilda rättsförhållanden inskränkte sig till det minsta möjliga, hade domstolarnas prövningsrätt jämförelsevis ringa betydelse. Endast sällan gjordes då försök att inkräkta på de principer, som i författningen

uttalats beträffande förhållandet mellan union och delstater och statsmaktens allmänna begränsningar. Stundom förekommo visserligen partipolitiskt färgade motsättningar mellan domstolarna och andra statsorgan, beroende på att de förras majoritet ofta tillhörde en äldre generation. Men i stort sett framträdde icke varken domstolarnas prövningsrätt eller deras allmänt konservativa inställning såsom en politisk faktor av större betydelse.

Under senare tid har förhållandet blivit ett annat. Den individualistiska principen har i allt högre grad trängts undan av den socialreformatoriska synpunkten. Lagstiftningsarbetet har utsträckts till allt flera förut rättsligt oreglerade områden. Den judiciella prövningsrätten har i följd härav ökat i praktisk betydelse. Författningens grundsatser om gränser för statens lagstiftningsmakt och om en okränkbar frihetssfär för den enskilda individen ha i domstolarnas hand blivit viktiga konservativa kontrollmedel.

I samband med denna utveckling står, att inom domstolarna själva de partipolitiska motsättningarna förlorat i betydelse, under det att motsatsen konservatism—radikalism numera starkt framträder. Så t. ex. kan man inom högsta domstolen för närvarande skilja mellan en konservativ grupp, som jämförelsevis extensivt vill begagna lagprövningsrätten, och en radikal grupp, som arbetar för en restriktiv författningstillämpning.

I det följande skall en översikt givas av några huvudpunkter i domstolarnas praxis, med hänsyn tagen särskilt till utvecklingen under senare år.

Vad *unionslagstiftningen* beträffar ådagalägga följande siffror den ökade betydelse, som domsto-

larnas prövningsrätt under senare tid erhållit. Från författningens tillkomst t. o. m. år 1924 ha sammanlagt femtiotre kongresslagar förklarats grundlagsstridiga. Av dessa kommo endast två fall på de första sjuttiofem åren. Från 1864 till 1885 annullerades sexton lagar, 1886—1906 tolv och 1906—1924 tjugotre. Under senare år har ökningen varit utomordentligt hastig; 1918—1924 förklarades icke mindre än tretton lagar ogiltiga. I realiteten drabbar ett domslut icke sällan flera lagar än den eller de, som utslaget direkt gäller, nämligen då samma skäl föreligga för ogiltigförklaring av andra lagar än de i det föreliggande fallet åberopade. Så t. ex. förklarade högsta domstolen i ett förut nämnt utslag av år 1926 en viss lag med bestämmelser om presidentens rätt att avskeda ämbetsmän ogiltig; i detta fall var det uppenbart, att samtliga lagar, varigenom presidentens rätt i omförmälda avseende begränsades, skulle annulleras, därest de komme före till prövning, och presidenten kunde följaktligen känna sig fullt obunden av det sjuttiofem lagar på detta område, som fortfarande formellt förblevo gällande.

Antalet ogiltigförklarade lagar är visserligen icke stort i förhållande till det oerhörda antalet vid varje kongress beslutade. Det kan ej heller anses betydande i jämförelse med det antal lagar, vilkas grundlagsenlighet under rättegång sättes ifråga; så hade högsta domstolen t. o. m. 1911 218 kongresslagar att bedöma ur konstitutionell synpunkt. Dylika jämförelser äro emellertid av ringa intresse, ty det står utom all fråga, att kongresslagar, som förklarats ogiltiga, i regel varit av jämförelsevis mycket stor allmän betydelse. Till belysning av lagprövningsrättens innebörd skola vi i det

följande redogöra för några av de viktigaste och mest omstridda fallen av ogiltigförklaring av kongresslagar.

Det med hänsyn till de politiska följderna ojämförligt märkligaste är det s. k. Dred-Scott-fallet av år 1857. Kongressen hade genom en lag år 1820 bestämt, att slaveri ej skulle få finnas i Louisiana-territoriet (landet väster om Mississippi) norr om floden Missouri; genom denna s. k. första Missouri-kompromiss sökte man utstaka linjerna för slavfrågans lösning vid expansionen västerut och härigenom åstadkomma en utjämning av de stridiga intressena. I det nämnda domstolsutslaget fastslogs, att kongressen icke kunde genom lagstiftning begränsa slaveriet; den nämnda kompromissen förklarades inkonstitutionell, en förklaring, som givetvis i realiteten gällde även senare antagna liknande kompromisser. Högsta domstolen stödde sig härvid på den bestämmelse i femte författningsändringen, i vilken bland annat stadgas, att ingen får berövas sin egendom utan "due process of law". Ur praktisk politisk synpunkt innebar utslaget, att varje uppgörelse i kongressen rörande slaveriets omfattning blev lönlös och härigenom blev, har det icke utan fog påståtts, inbördeskriget oundvikligt. Domstolsbeslutet, som fattades med sex röster mot två, gjordes från republikanskt håll, särskilt i en berömd kampanj av Lincoln, till föremål för skarp kritik, varvid man gjorde gällande, att det omstridda utslaget tillkommit i samförstånd med vissa extrema slaverivänliga grupper inom kongressen och direkt var avsett att lösa slavfrågan till sydstaternas förmån.

Ett betydelsefullt fall under senare tid, då högsta domstolen likaledes misstänkts för anläggande

av partisynpunkter, är inkomstskattefallet av år 1895. Genom en lag av år 1894 hade kongressen beslutat pålägga två procent skatt på inkomster överstigande 4,000 dollars. Då beslutet drogs inför högsta domstolen, förklarade denna, med fem röster mot fyra, skattelagen grundlagsstridig under hänvisning till en då gällande bestämmelse i författningens art. I, enligt vilken direkta skatter skulle fördelas mellan staterna i förhållande till deras invånareantal. Detta utslag gjordes till föremål för en synnerligen häftig kritik, särskilt från det demokratiska partiets sida. Härtill bidrogo flera orsaker. Inkomstskattelagen hade genomdrivits av det demokratiska partiet under republikanernas opposition; motsvarande partiuppdelning kom till synes vid omröstningen i domstolen. Härtill kom, att en domare, som till en början uttalat den åsikten, att skattelagen var grundlagsenlig, sedermera övergick till den motsatta uppfattningen. I den offentliga diskussionen framhölls också, att de kapitalistiska intressena ivrigt bekämpat skattelagen och det saknades icke antydningar om otillbörlig påtryckning gentemot domstolens medlemmar. Domstolens ställningstagande kom för lång tid framåt att hindra genomförandet av lagstiftning om inkomstskatt. Först 1913 antogs en författningsändring, som uttryckligen gav kongressen befogenhet att pålägga skatter av detta slag.

Bland ogiltighetsförklaringar under senare år märkas de s. k. barnarbetsfallen av år 1916 och 1922. Förslag om att genomföra en enhetlig lag om barnarbete ha länge stått på kongressens dagordning och ha i stort sett understötts av båda de stora partierna. Att kongressen icke äger rätt att direkt besluta en dylik lagstiftning, står emellertid

utom tvivel. Man har därför sökt vinna syftet på indirekt väg. 1916 antog kongressen en lag, vari förbud stadgades för mellanstatlig handel med produkter från fabriker, vari barn under 14 år arbetade. Högsta domstolen ansåg likväl — med fem röster mot fyra — att lagen, ehuru formellt fallande inom kongressens befogenhet att reglera den mellanstatliga handeln, i realiteten inskränkte delstaternas bestämmanderätt i fråga om inomstatliga industrier och förklarade följaktligen lagen ogiltig. 1919 gjorde kongressen ett nytt försök: man stadgade 10 % extra inkomstskatt för företag, vari barn under 14 år arbetade eller barn mellan 14 och 18 år arbetade mer än 8 timmar om dagen. 1922 annullerades även denna lag av högsta domstolen: den extra inkomstskatten förklarades i realiteten innefatta ett straff, icke en skatt, och alltså falla utom kongressens befogenhet. För att lösa problemet har kongressen sedermera föreslagit en författningsändring, befullmäktigande unionen att lagstifta om barnarbete, men detta förslag har avslagits av flertalet statslegislaturer.

Ett par fall av tillämpning av due-process-klausulen böra jämväl omnämnas. Genom en lag av 1898 bestämdes, att mellanstatliga transportföretag icke finge avskeda personer på grund av medlemskap i en fackförening. I det s. k. Adair-målet 1908 förklarade högsta domstolen (med sex röster mot två) att denna lag strede mot due-process-klausulen, då den innebure ett otillbörligt ingrepp i avtalsfriheten. År 1923 antog kongressen med stöd av sin rätt att lagstifta inom Columbia-distriktet en lag, enligt vilken inom detta område en lönebyrå upprättades med rätt att bestämma minimilöner för kvinnor och barn. Högsta dom-

stolen förklarade med fem röster mot tre lagen ogiltig såsom icke förenlig med due process.

I fråga om prövningsrätten beträffande den *statliga* lagstiftningen har en motsvarande, än mera påtaglig utveckling försiggått. Denna kommer emellertid icke klart till uttryck i antalet av högsta domstolen ogiltigförklarade lagstiftningsakter. Särskilt är att märka, att enligt 1789 års lag om domstolsväsendet, som i denna punkt gällde till 1914, det ej var möjligt att överklaga en högsta statsdomstols utslag, varigenom under hänvisning till förbundsförfattning eller förbundslag en statslag förklarades ogiltig, under det att möjlighet fanns att fortsätta processen inför unionella domstolar, såvida vederbörande statslag, trots att motsatsen gjordes gällande, förklarades icke stridande mot unionella bestämmelser. På grund härav utövades prövningsrätten med hänsyn till unionella bestämmelser tidigare till väsentlig del av statsdomstolarna, som helt naturligt i tvivelaktiga fall visade stark benägenhet att hellre fälla än fria vederbörande statslagar. Trots detta förklarades genom utslag av högsta domstolen under tiden t. o. m. 1911 ungefär 250 statliga eller kommunala lagar ogiltiga och under senare år har antalet av denna domstol avgivna ogiltighetsförklaringar starkt ökats.

Det författningsstadgande, som för närvarande är av ojämförligt största betydelsen för de unionella domstolarnas kontroll över den statliga lagstiftningen, är due-process-klausulen i den fjortonde författningsändringen. En översikt av högsta domstolens praxis i fråga om tolkningen av denna bestämmelse visar bättre än något annat den oerhörda makt, som lagprövningsrätten lägger i domstolarnas hand.

Den fjortonde författningsändringen var ett av de tre tillägg till unionsförfattningen, som antogs efter inbördeskriget. I densamma stadgades dels om medborgarrätten i union och delstater, dels fastslogs, att ingen stat skulle kunna inskränka de unionens medborgare tillkommande rättigheterna eller beröva någon person liv, frihet eller egendom utan "due process of law"; kongressen skulle äga rätt att genom vederbörlig lagstiftning säkra tillämpningen av dessa bestämmelser. Syftet med författningsändringen är fullt klart. Framför allt ville man säkra negrernas rättsställning genom att giva dessa full medborgarrätt och i övrigt principiellt samma rättsställning som de vita. Författningsstadgandet skulle kompletteras med av kongressen beslutad verkställighetslagstiftning; de unionella myndigheterna skulle, i stället för de statliga, få befogenhet att reglera området för medborgarnas privata rättigheter, särskilt att besluta lagar för tryggnad av negrernas ställning. Efter författningsbestämmelsens antagande år 1868 beslutade också kongressen en rad tillämpningslagar, som i detalj bestämde om negrernas lika rätt i förhållande till de vita. Häri- genom kom, såsom man ock åsyftat, unionsmakten att väsentligen ökas på delstaternas bekostnad.

Redan tidigt gjordes försök att förmå domstolarna att med stöd av denna författningsbestäm- melse utvidga sin kontroll över delstaternas lag- stiftning, även i fall, då negrernas rättsställning icke berördes. Man ansåg på vissa håll, att due- process-bestämmelsen gjorde det möjligt för dom- stolarna att undersöka, i vad mån överhuvud sta- ternas lagstiftning, särskilt på det socialpolitiska området, vore överensstämmande med frihetens och äganderättens principer. Till en början avvi-

sades emellertid sådana försök av domstolarna. I flera utslag under 1870-talet förklarade högsta domstolen, att författningsändringen ej vore tillämplig annat än i fall, där negrernas rättigheter vore ifrågasatta. Någon allmän kontroll över den statliga lagstiftningen ansåg sig domstolen icke befogad att utöva. I motiveringen till ett domslut fällde domstolen det bekanta yttrandet att "för skydd mot maktmissbruk från legislaturernas sida måste folket taga sin tillflykt till rösturnorna, icke till domstolarna".

Å andra sidan höll högsta domstolen före, att de av kongressen beslutade tillämpningslagarna vore grundlagsstridiga och dessa förklarades alltså ogiltiga. Den rätt att besluta tillämpningslagstiftning, varom författningsändringen stadgade, innefattade nämligen enligt domstolens mening endast sådana lagstiftningsåtgärder, varigenom förbudet för staterna att besluta lagstiftning av viss art bleve effektivt, men kongressen kunde icke genom lagstiftning reglera de komplex av personliga rättigheter, som utgjorde författningsbestämmelsens föremål. En motsatt tolkning, yttrade domstolen i ett utslag av år 1883, skulle leda till att kongressen skulle kunna genomföra lagstiftning i fråga om alla rättigheter till liv, frihet och egendom, och förhållandet mellan union och delstater skulle härigenom i grund förändras.

Sedan de här berörda utslagen fallit, såg det ut, som om den fjortonde författningsändringen, likaväl som övriga efter inbördeskriget beslutade författningsändringar, skulle bliva av ringa praktisk betydelse, i varje fall icke användas annat än i sådana fall, då en stat genom viss lagstiftningsåtgärd kränkte negrernas rätt. Men sedan författningsbestämmelsen under ett par årtionden betrak-

tats som nära nog en död bokstav, ändrade domstolarna sin praxis och bestämmelsen kom, ehuru på ett helt annat sätt än man ursprungligen åsyftat, att bliva av den största betydelse för förhållandet mellan union och delstater. I grunden låg orsaken här till i den socialreformatoriska tendens, som mot 1800-talets slut framträder i amerikansk politik. Från den konservativa, individualistiska riktningens synpunkt framstodo de sociala reformer, som genomfördes, i många fall såsom intrång i för samhällslivet grundläggande principer, främst avtalsfrihet och äganderätt, och man gjorde allt starkare försök att förmå domstolarna att ändra sin praxis och begagna due-process-bestämmelserna till utövande av kontroll över den statliga lagstiftningen överhuvud. Redan under 1890-talet finner man en begynnande omvandling i domstolarnas ställningstagande, och år 1905 kommer denna, i högsta domstolens utslag i det bekanta Lochner-målet, till klart uttryck.

Detta mål gällde en i staten New York genomförd lag, som stadgade tio timmars maximiarbets-tid för bageriarbetare. Högsta domstolen förklarade lagen ogiltig, emedan den berövade vissa personer avtalsfrihet utan "due process of law".

Domstolens motivering till detta utslag är så egenartad och av så stort allmänt intresse, att några huvudpunkter förtjäna att återgivas. Domstolen uttalade till en början, att i princip den fjortonde författningsändringen stadgade rättighet för varje person att fritt sluta avtal, och att denna rättighet icke kunde inskränkas utan "due process of law". "Rätten att köpa eller sälja arbete är en del av den genom denna författningsändring säkrade friheten, såvida icke omständigheter finnas, som utesluta denna rättighet." Frågan vore, om

staternas politimakt i ett fall som detta kunde anses tillämplig. Så vore enligt domstolens mening icke fallet: "det är frågan om vilken av två befogenheter eller rättigheter, som skall äga försteget — statens befogenhet att lagstifta eller individens rätt till personlig frihet och avtalsfrihet. Blotta påståendet att saken, om också blott avlägset, är av betydelse för folkhälsan, gör ej med nödvändighet lagen giltig. Lagen måste vara av mera direkt betydelse såsom ett medel för ett ändamål och ändamålet självt måste vara rimligt och legitimt, om en lag skall kunna anses giltig, trots att den ingriper i en individs allmänna rätt till personlig frihet och befogenhet att fritt träffa avtal i fråga om sin egen arbetskraft... Lagen är icke en hälsolag enligt detta begrepps rimliga innebörd, utan innebär ett illegalt ingripande i individernas, såväl företagarnas som arbetarnas, rätt att sluta avtal beträffande arbetet på sådana villkor, som de anse vara de bästa, eller som de överenskomma om med andra parter i sådana avtal. Lagar av den natur, som den nu undersökta, som begränsa den tid, under vilken fullvuxna och förnuftiga män må arbeta för att förtjäna sitt uppehälle, utgöra endast irriterande ingrepp i individernas rättigheter, och de räddas icke från utdömande genom påståendet, att de beslutats i utövningen av politimakten och äro av betydelse för hälsotillståndet hos den individ, vars rättigheter begränsas, såvida det icke finns någon rimlig, i och för sig förnuftig anledning att antaga, att det föreligger verklig fara för det allmänna hälsotillståndet eller för arbetarnas hälsotillstånd, om arbetstiden icke begränsas."

Genom utslaget i Lochner-målet fullbordades omvandlingen av den fjortonde författningsänd-

ringens innehåll. En bestämmelse, som ursprungligen tillkommit för att skydda negrernas rättsställning, hade härigenom förvandlats till ett medel för domstolarna att i detalj kontrollera delstaternas socialpolitiska lagstiftning.

De grundsatser, från vilka domstolarna utgå vid sin tillämpning av "due-process-klausulen" i dess nya utvidgade mening, äro, såsom referatet av Lochner-målet giver vid handen, av juridiskt föga gripbar innebörd. Till formen är det här fråga om en legal bevisföring, i realiteten föreligger uppenbarligen ett i viss mån politiskt bedömande. Ständigt användas uttrycken "rimlighet" (reasonableness) och "lämplighet" (expediency), begrepp, som tydligen förutsätta en politisk prövning. Försök ha visserligen gjorts att för vissa särskilda grupper av frågor närmare fixera due-process-begreppet, men de riktlinjer, som härvid angivits, ha sedermera övergivits eller modifierats, då uppkomsten av nya spörsmål krävt ändringar i förut uttalade grundsatser.

Under åren närmast efter utslaget i Lochner-målet utgingo domstolarna från den synnerligen konservativa inställning gentemot den socialreformatoriska lagstiftningsverksamheten, som i detta utslag angivits. Lagar rörande arbetstid, löner, kollektivavtal o. dyl. samt lagar om maximaltariffer för vissa företag — såsom järnvägs-, gas- och elektricitetsbolag etc. — förklarades i stor utsträckning ogiltiga. Det uppstod sålunda, för att använda ett målände amerikanskt uttryck, en betydande "twilight zone", en skymningszon, inom vilken varken union eller delstater ägde befogenhet att lagstifta. De socialreformatoriska strömningarnas växande inflytande har emellertid, i samband med den successiva förändringen i dom-

stolarnas sammansättning, småningom gjort sig gällande. Vad särskilt högsta domstolen beträffar, har denna allt tydligare frångått de grundsatser rörande avtalsfrihetens absoluta helgd, som uttalades i Lochner-utslaget. Så t. ex. förklarade domstolen redan under åren 1914 och 1915 en rad statslagar rörande maximiarbets tid för kvinnor och barn giltiga. 1917 godkändes en lag, varigenom arbetstiden för män inom industrier, vilka ej kunde betraktas såsom speciellt hälsovådliga, begränsades; i denna speciella punkt frångick man alltså uppenbarligen, ehuru detta ej nämdes i motiveringen, sin uppfattning från 1905. Även på angränsande områden har praxis starkt modifierats. Karaktäristiskt för domstolens nya inställning är ett utslag från 1921, vari den radikala, i stats-socialistisk riktning gående lagstiftningen i North Dakota förklarades giltig under hänvisning till "de egendomliga förhållandena, som råda i North Dakota". Även under de allra sista åren ha emellertid åtskilliga omstridda fall av ogiltigförklaring av socialpolitiska lagar förekommit.

Domstolarnas praxis under senare decennier har medfört intressanta och karaktäristiska förändringar i avseende på processernas förande från vederbörande parter sida. I mål av här ifrågasvarande slag söker man numera genom omfattande utredningar rörande vederbörande lagars ekonomiska och sociala sidor påverka domstolarnas ställningstagande. I mål rörande arbetstidslagar förebringas sålunda ofta vidlyftiga undersökningar rörande lagstiftning i främmande länder, de berörda yrkenas ställning ur hygienisk synpunkt, industriföretagens möjligheter att ekonomiskt bära sig trots begränsning av arbetstiden o. s. v. I mål rörande maximaltariffer söker om-

budet för den stat, vars lagbeslut frågan gäller, visa, att tidigare förefintliga priser varit för höga, att, om det t. ex. gäller järnvägstaxor, dessa priser omöjliggjort för statens farmare att med rimlig vinst få sina produkter försålda och att de berörda bolagens inkomster genom lagen icke komma att alltför starkt minskas — högsta domstolen har en gång förklarat, att dylika bolag borde kunna påräkna åtminstone 6 % utdelning på aktierna; bolagens ombud åter söka visa, att de tillämpade priserna varit rimliga, att bolagen icke kunna bära en prisreducering o. s. v. Under det att lagbesluten i staterna ofta fattas på grundval av ytterst torftiga förarbeten, är den utredning, som föreligger inför domstolarna, mången gång synnerligen grundlig. Förhållandet belyser skarpt den politisering, domstolarnas verksamhet i realiteten undergått.

Det bör slutligen betonas, att domstolarnas inflytande i fråga om lagstiftningen icke helt kommer till uttryck genom antalet direkta ogiltigförklaringar. Frågan, om en viss lag kommer att godkännas av domstol, är såväl inom kongress som statslegislaturer ofta ett av de mest framträdande spörsmålen vid överläggningen rörande framställda förslag. Lämplighetsfrågan skjutes i många fall åt sidan och debatten rör sig huvudsakligen om möjligheten att få vederbörande lag "godkänd" av domstolarna. De krångliga och oklara formuleringar, som med all rätt anses karaktärisera de genomsnittliga amerikanska lagstiftningsprodukterna, äro icke sällan uttryck för försök att kringgå den judiciella vetorätten. Många lagförslag avslås, då det anses givet, att de ändock skola falla på domstolsvetot. Å andra sidan händer, att legislaturerna utan vidare överläggning anta av lokala

eller speciella intressen omhuldade lagförslag, i förvissning om, att de sedermera komma att bli föremål för domstolarnas veto. På olika sätt trycker sålunda domstolsvetot sin prägel på amerikansk lagstiftningsverksamhet.

Under tidigare skeden var domstolarnas maktutövning endast mera sporadiskt föremål för kritik och denna gällde i regel sådana fall, då partipolitiska intressen voro engagerade. Sålunda, för att erinra om några fall, väckte i början av 1800-talet den av Marshall ledda federalistiska högsta domstolens utslag i vissa fall starkt missnöje inom det demokratiska lägret, den av en demokratisk majoritet behärskade domstolens utslag i Dred-Scott-målet 1857 blev föremål för kritik från republikanskt håll och efter inkomstskattefallet 1895 riktades från det demokratiska partiet skarpa angrepp mot domstolens uppträdande. I alla dessa fall har emellertid kritiken varit tämligen övergående och föga principiellt inriktad. Det är icke ägnat att förvåna, att under de sista årtiondena domstolarna blivit föremål för mera intensiva och principiella angrepp och att en rad förslag framställts, åsyftande att i en eller annan form beskära den judiciella vetorätten.

Den moderna kritiken av domstolarnas makt utgår från, att lagprövningsrätten blivit av allt större allmänpolitisk betydelse och kommit att verka i allt mer utpräglad konservativ riktning. Det framhålles ofta, att domstolarna i själva verket fylla ungefär samma funktioner, som i vissa europeiska stater utövas av en konservativ "övre kammare". De ofta vaga konstitutionella bestämmelserna ha av domstolarna givits det innehåll, som svarar mot domarnas sociala och ekonomiska

uppfattning. Lagprövningsrätten har blivit ett värn för individualismen och därmed för de ekonomiskt starkare folkklasserna. Som en konsekvens av den demokratiska åskådningen uppställas därför fordran på begränsning av domstolarnas maktställning.

Att nämnda karaktäristik av domstolarnas ställning väsentligen är riktig, erkännes ofta även på konservativt håll. Men här gör man gällande, att i en i övrigt så genomförd demokrati som den amerikanska ett dylikt kontrollerande och återhållande organ är nödvändigt. Det är påfallande, hur ofta vid försvaret för domstolarna ungefär samma argument användas, som t. ex. hos oss åberopats till förmån för det monarkiska statskicket eller en av konservativa intressen dominerad första kammare. Domstolarna betecknas såsom bärare av den över skiftande generationer upphöjda statstanken, högsta domstolen förkroppsligar, för att citera ett typiskt uttalande av den kände konservative litteraturhistorikern och samhällskritikern Irving Babbitt, "mer än någon annan institution statens högre och eviga jag". För denna uppfattning framstår lagprövningsrätten i dess nuvarande form såsom det gällande statskickets grundval och man uttrycker endast sina farhågor för, att domstolarna, och särskilt då högsta domstolen, småningom på grund av förändringar i sammansättningen skola upphöra att tjäna sitt ändamål såsom frihetens och den privata äganderättens bålverk.

Frågan om en begränsning av domstolarnas prövningsrätt har framförts såväl av vissa radikala minoritetspartier som av utanför partierna stående organisationer. Det av Roosevelt ledda progressistiska partiet, som uppträdde vid 1912 års

presidentval, ingick i sina programförklaringar på kritik av domstolspraxis; förslag om inskränkning av domstolarnas rätt framställdes emellertid endast för de statliga, icke för de unionella domstolarnas vidkommande. I det av senator La Follette ledda, vid 1924 års presidentval uppträdande progressistiska partiets program krävdes folkval av alla förbundsdomare och "avskaffande av domstolarnas tyranni och usurperade maktställning, särskilt befogenheten att annullera lagstiftning, som icke överensstämmer med domarnas politiska, sociala och ekonomiska teorier". De socialistiska partierna ha vid flera tillfällen upptagit frågan på sina program. Den amerikanska arbetarfederationen, Föränta staternas utan jämförelse största fackförbunds-förbund, har vid ett tillfälle gjort spörsmålet till föremål för särskild utredning och i flera resolutioner framställt krav på den judiciella veto-rättens begränsning i en eller annan form.

I de i kongressen framställda reformförslagen ha huvudsakligen två olika möjligheter för frågans lösning i praktiken berörts. Dels har i flera motioner påyrkats en grundlagsändring, enligt vilken en kongresslag, som av högsta domstolen förklarats ogiltig, skulle mot domstolens veto få gällande kraft, såvida beslutet upprepades med två tredjedels majoritet inom båda husen; den judiciella vetorätten skulle alltså likställas med presidentens vetorätt. Dels har man föreslagit — så bl. a. den republikanske senatoren Borah — att kvalificerad majoritet inom högsta domstolen skulle krävas för en kongresslags annullering; närmast har man tänkt sig, att minst sju av de nio domarna skulle vara eniga om vederbörande lags grundlagsstridighet. De många fall, då högsta domstolen med en majoritet av endast en eller två röster förklä-

rat lagar inkonstitutionella, ha tydligen inspirerat denna tankegång. De nämnda förslagen gälla, såsom synes, endast rätten att pröva kongresslagar. Liknande förslag ha emellertid även framförts ifråga om rätten att pröva statliga bestämmelser med hänsyn till unionsförfattning eller unionslag. Samtliga förslag ha utan starkare meningsbrytningar avslagits, och det är påtagligt, att en kompakt majoritet inom kongressen står fast vid den nuvarande ordningen.

Det torde heller icke kunna förnekas, att en inskränkning av den befogenhet, som domstolarna så länge utövat, i praktiken kunde leda till betänkliga konsekvenser. Förhållandet mellan union och delstater har i så hög grad utvecklats genom domstolspraxis, att varje beskärning av domstolarnas makt är ägnad att medföra ett osäkerhetstillstånd. Om denna rätt inskränkes i fråga om förbunds-lagar, men ej i fråga om statslagar och statsförfattningar, kan följden väntas bli en stark ökning av unionsmakten på staternas bekostnad. Och om å andra sidan rätten inskränkes även vad beträffar statliga lagstiftningsakter, kunna olösliga konflikter lätt uppstå. Framför allt synas starka skäl tala för bibehållandet av principen om unionell domstolskontroll över de statliga besluten. "Jag tror inte", yttrar den radikale domaren Holmes, "att Förenta staterna skulle gå under, om vi för-lorade vår rätt att förklara en kongresslag ogiltig. Men jag tror, att unionen skulle sättas i fara, om vi inte kunde meddela sådana förklaringar i fråga om delstaternas lagar."

Det bör jämväl betonas, att angreppen mot domstolarnas prövningsrätt i många fall sikta längre än som direkt erkännes. Det är själva författningen, oppositionen gäller. Särskilt är detta på-

tagligt, om man tänker på de stadganden i förbunds författningen, vilka främst äro av betydelse vid domstolarnas lagprövning. Många av dessa bestämmelser innefatta, och voro från början avsedda att innefatta, inskränkningar i unionens och staternas handlingsfrihet, som, även om de tolkas restriktivt, från radikal synpunkt måste framstå som olämpliga hinder för en socialreformatorisk lagstiftnings verksamhet. Och andra stadganden äro så vagt utformade, att de skulle vara nära nog meningslösa, om ej domstolarna genom sina prejudikat givit dem ett någorlunda bestämt innehåll.

*Delstaternas författnings- utveckling*¹

Under det engelska herraväldets tid företrädde de helt eller delvis folkvalda legislaturerna folkviljans krav gent emot den engelska konungamakten och de i regel av denna tillsatta guvernörerna. I kampen mot det engelska styret under revolutionstiden voro legislaturerna folkets naturliga ledare, under det att exekutivmakten representerade det främmande förtrycket. Detta förhållande tryckte sin prägel på de nya staternas första författningar. I dessa var visserligen, liksom i unionsförfattningen, maktfördelningstanken formellt förhärskande; man skilde oftast på den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten, men i själva verket var, såsom i inledningen framhållits, makten koncentrerad hos den lagstiftande, hos legislaturen. Denna bestod

¹ Efterföljande framställning är i huvudsak hämtad ur mitt arbete Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater, Stockholm 1923.

från början i regel, och består numera undantagslöst, av två i huvudsak likställda kamrar, den ena kallad senaten, den andra vanligen representanthuset. Den verkställande makten utövades av en guvernör, som i åtta stater valdes av legislaturen, i fem — de nyengelska staterna och New York — av folket. I alla staterna fanns vid sidan av guvernören ett exekutivt råd, som i regel utsågs av legislaturen och som i vissa fall delade den verkställande makten med guvernören. Den dömande maktens innehavare, medlemmarna av de olika domstolarna, valdes i nio stater av legislaturen, i fyra utnämndes de av guvernören med det exekutiva rådets samtycke.

Redan förhållandet, att legislaturen i regel utsåg såväl guvernör som domare, visar dess centrala ställning i de första statsförfattningarna. Ser man på de befogenheter, som tillkommo de olika statsmakterna, framgår detta med än större tydlighet. Inom lagstiftningsområdet var legislaturen i de flesta fall ensam herre; blott i två stater, Massachusetts och New York, fanns ett suspensivt exekutivt veto. Även rätten att utse ämbetsmän tillkom i ett flertal stater legislaturen, endast i några fall guvernören och det exekutiva rådet. I praxis omfattade legislaturens makt ofta även frågor av rent exekutiv natur. Någon rätt att upplösa representationen tillkom ej, och tillkommer fortfarande icke, guvernören i någon stat.

Den centrala maktställning, som legislaturen ägde enligt de tidigare delstatsförfattningarna, har icke blivit bestående. Genom en över hela unionen enhetlig, om också ej i alla stater lika påtaglig utveckling har maktbalansen inom statslivet ändrats. Legislaturernas befogenhet har underkastats en stadig begränsning; så gott som

varje författningsrevision har medfört nya intrång i den legislativa makten. Dessa författningsrevisioner ha i regel beslutats genom av folket särskilt valda författningskonvent och sedermera bekräftats genom folkomröstning. Väsentligen har denna utveckling varit betingad av det otillfredsställande sätt, varpå legislaturerna handhaft sina uppgifter, och den misstro, som härav blivit en följd; dessa företeelser måste därför i detta sammanhang något närmare undersökas.

Det är ytterligt svårt att bilda sig en bestämd uppfattning i frågan om de amerikanska "legislaturernas förfall". Under de sista årtiondena har knappast ett författningspolitiskt arbete utkommit i Amerika, där denna fråga icke blivit mer eller mindre utförligt behandlad. Omdömena äro emellertid i hög grad skiftande och likaså åsikterna om orsakerna till de missförhållanden, som man tämligen allmänt konstaterar. I vissa arbeten, såväl agitatoriska som rent vetenskapligt lagda, finner man fruktansvärda skildringar av representationernas karaktär; deras medlemmar utmålas som vidunder av inkompetens och korruption. I andra åter sägas de undermåliga resultaten av det legislativa arbetet mera vara orsakade av föråldrade lagstiftningsmetoder än av brister hos folkrepresentanterna. Vi skola här framhålla några omständigheter, som torde vara allmänt erkända och som för den belysning, frågan i detta sammanhang kräver, äro tillräckligt vägledande. Vår framställning avser företrädesvis läget under 1800-talets sista årtionden, innan de moderna reformrörelserna vunnit terräng.

Den relativt låga kompetensnivån hos de amerikanska statslegislaturerna intygas av alla. De bästa krafterna inom politiken söka sig till det unionella

området; sina främsta politici sänder varje stat till Washington, icke till statshuvudstaden. Representanterna i statslegislaturerna känna sig främst såsom språkrör för hemortens intressen. Rotationsprincipen tillämpas i stor utsträckning: medlemsskapet i legislaturen anses som en förmån, som bör tillkomma olika politici och olika områden inom varje valkrets i tur och ordning. Detta leder till att omval inom statslegislaturerna förekomma i jämförelsevis ringa utsträckning och att flertalet medlemmar därför aldrig förvärva den erfarenhet, som i viss mån skulle kunna ersätta de från början bristfälliga kvalifikationerna.

Orsaken till den misstro mot statslegislaturerna, som spelat en så stor roll i staternas författningsutveckling, har emellertid framför allt varit korruptionen inom desamma, d. v. s. deras beroende av otillbörliga inflytelser. Framför allt har inflytande på statslegislaturerna utövats av de stora finansiella sammanslutningar, vilkas antal och betydelse ökats, allt eftersom landets ekonomiska utveckling fortskridit; det är att märka, att beslut av betydelse för dylika sammanslutningar tidigare nästan undantagslöst fattades av delstatslegislaturerna, innan unionskongressen började begagna sin befogenhet i fråga om den mellanstatliga handeln till att reglera hithörande frågor. Särskilt under tiden efter inbördeskriget, då bolagsväldets verkliga blomstringstid började, har de finansiella sammanslutningarnas inflytande på amerikansk statspolitik varit av mycket stor omfattning. Detta inflytande har dels varit mera direkt, då bolagen på olika sätt påverkat statslegislaturernas beslut, dels indirekt, då man redan i förväg, vid valen, sökt i önskad riktning utöva kontroll över legislaturenas sammansättning.

Bolagens direkta inverkan på statslegislaturerna har ägt rum under många skiftande former. Det klumpigaste, numera efter allt att döma tämligen antikverade medlet har varit direkta mutor; man har med en viss penningssumma köpt t. ex. en utskottsmedlems medverkan till ett för bolaget förmånligt förslag. Det må nämnas, att utskottsväsendet i statslegislaturerna är organiserat på ungefär samma sätt och har samma utomordentliga betydelse som i unionskongressen, ett förhållande, som uppenbarligen underlättar korruption. Korruptionen har emellertid efter hand tagit alltmera invecklade och svårupptäckbara former. I stället för reda pengar använder man andra medel: aktier säljas för ett pris, understigande det reella värdet, lukrativa poster i vederbörande företag överlämnas åt den medgörlige lagstiftaren, "tips" givas, som möjliggöra för den mutade att "självständigt" skaffa sig en extra inkomst o. s. v. Eller man vädjar till lagstiftarens lokala intressen och hans åtrå att bli omvald genom att utlova vissa fördelar för hans hemtrakt eller en subskription till hans partis valkassa i vederbörande valkrets. Sina intressen i statslegislaturerna bevaka bolagen ofta genom särskilda ombud, vilka noga följa legislaturens arbete och ingripa, då bolagens intressen det påkalla; denna bolagens särskilda representation vid sidan av legislaturen kallas "the lobby".

Den direkta korruptionen har emellertid i allt högre grad ersatts av en annan, mera försåtlig och omärklig och därför även farligare form för utövande av inflytande över legislaturen. I stället för att påverka de redan valda ha de stora bolagen använt sin makt för att öva inflytande på valen. I stället för att köpa lagstiftare har man tillsatt dem. Denna indirekta korruption har använt par-

tierna som kanaler till legislaturen. De företag i politik, som partierna utgjort, ha för sin verksamhet behövt pengar och härigenom blivit ett byte för de finansiella sammanslutningarna, som med sitt understöd köpt politisk makt. Detta bolagens inflytande på partierna har ägt rum i många former och i olika grader. Ytterst vanligt är att bolagen giva stora summor åt partikassorna och därigenom stämna partiernas ledare till sin fördel och i större eller mindre grad erhålla kontroll över partiets kandidatnomineringar. Ofta händer, att ett stort bolag inom en stat ger understöd åt båda partiorganisationerna och därigenom tillförsäkrar sig inflytande i legislaturen, hur än valet utfaller. Det har förekommit, att ett bolag eller en kombination av bolag fullständigt satt sig i besittning av en partiorganisation i en stat; "partimaskinen" har ägts av bolagen. "Jag behövde legislaturerna i fyra stater", yttrade järnvägs-kungen Gould vid ett tillfälle, "och för att få makten över dem, skapade jag legislaturerna med mina egna pengar; jag fann denna metod vara billigare" (d. v. s. billigare än direkta mutor). Sin högsta form når bolagsväldet inom politiken, då man lyckas erhålla kontroll över båda de stora partierna inom en stat och en s. k. tvåpartikombination, "bipartisan combine", bildas. Det behöver knappast påpekas, att detta dock är en mycket sällsynt företeelse.

Särskilt ha järnvägsbolagen i de olika staterna varit verksamma för att tillförsäkra sig rätt att anlägga linjer inom vissa områden o. dyl. Framför allt vid mitten av 1800-talet, då järnvägarna hastigt utbredde sig över unionen, utgjorde beslut om bestämmelser rörande dessa en verkligt betydande del av legislaturernas verksamhet. Som exempel kan nämnas, att under åren 1866—1871

ungefär 450 lagar rörande olika järnvägsbolag antogos i Pennsylvania. Bland övriga bolag, som för sin verksamhet äro beroende av statliga avgöranden och därför ofta sökt influera på legislaturernas beslut, märkas de olika "public utilities companies", såsom telefon-, spårvagns-, gas- och vattenkraftsaktiebolag, finansiella sammanslutningar med funktioner, som t. ex. i Sverige oftast ombesörjas av staten eller kommunen. Genom påverkan av legislaturerna har man sökt skaffa sig särskilda monopol och privilegier, låg beskattning eller skattefrihet, statsjord för billigt pris o. s. v. Men affärsföretag av nu uppräknad art äro ej de enda, som övat inflytande på lagstiftningen i obehörig riktning, om de också i många stater varit de mest framträdande. Bolag av alla slag ha vid olika tillfällen funnit det fördelaktigt att söka påverka legislaturerna och genom direkta mutor eller andra sidoinflytelser genomdriva sin vilja.

Statslegislaturernas brister ha givetvis icke varit lika påtagliga i alla stater. Under det att t. ex. de nyengelska staternas legislaturer hållit sig på en jämförelsevis hög standpunkt, äro legislaturerna i New York, Pennsylvania, Illinois och åtskilliga av väststaterna av gammalt kända för sin låga nivå. I fråga om New York beräknade t. ex. Roosevelt år 1885, att en tredjedel av legislaturens medlemmar voro mottagliga för korruptiva inflytelser. I de "rena" legislaturerna torde däremot i varje fall de direkt mutbara elementen utgöra ett ringa fåtal. Den tid, under vilken den politiska korruptionen livligast florerade, var årtiondena närmast efter inbördeskriget, och det var också under denna tid, som en stor del av inskränkningarna i legislaturernas makt tillkom-

mo under de sista decennierna synes en förbättring hava inträtt.

Den misstro mot statslegislaturerna, som blivit en följd av angivna förhållanden, trycker, såsom nämnt, sin prägel på 1800-talets konstitutionella utveckling i de amerikanska delstaterna. Den röda tråden i denna utveckling är strävan att kringskära legislaturernas makt. Men samtidigt som legislaturernas makt minskats har helt naturligt kvaliteten hos deras medlemmar undergått en försämring. Delvis erbjuder därför utvecklingen under 1800-talet bilden av en *circulus vitiosus*: legislaturernas brister orsaka minskning av deras rättigheter; härigenom sjunker nivån ytterligare och nya maktinskränkningar bli nödvändiga.

Det skulle föra allt för långt att här steg för steg redogöra för de inskränkningar i legislaturernas makt, som under 1800-talet ägde rum. Vi skola därför endast angiva de viktigaste resultaten av denna utveckling. Väsentligen har densamma försiggått genom att de övriga statsorganen — guvernören, domstolarna, författningskonventionen och folket — erhållit nya befogenheter, varigenom ett konstrikt maktfördelningssystem bildats. Men därjämte ha även mera direkta begränsningar av legislaturernas makt förekommit.

Exekutivmakten, guvernören, utsågs, såsom förut framhållits, enligt de första statsförfattningarna i regel av legislaturen och spelade vid dess sida en fullkomligt underordnad roll. Detta förhållande har fullständigt förändrats. Numera utses guvernören så gott som undantagslöst direkt av folket. I alla stater utom en, North Carolina, har han suspensivt veto i lagfrågor; ett nytt beslut av legislaturen — i regel med två-tredjedelsmajoritet i båda husen — fordras för att bryta

ett av guvernören inlagt veto. Dessa förändringar ha gjort guvernören till en betydande makt i staternas politiska liv. Genom sin vetorätt och sin rätt att i budskap till legislaturen framställa förslag, men framför allt genom sin ställning som hela folkets valda förtroendeman intager han en stark position gentemot legislaturen och har i många fall, uppburen av folklig popularitet, lyckats påtvinga denna sin vilja. Betecknande är, att exekutivmaktens anseende ofta stigit i samma mån som legislaturens sjunkit. Övriga stats-tjänstemän utses antingen av folket — detta gäller de högsta ämbetsmännen såsom statssekreterare, generaladvokat o. s. v. — eller av guvernören med eller utan senatens samtycke. Blott i ett mindre antal stater väljer ännu legislaturen vissa stats-tjänstemän. I förbigående kan här anmärkas, att några ansatser till homogen regeringsbildning eller än mindre parlamentarism knappast förekomma i de amerikanska staterna.

Domstolarnas medlemmar utses numera i det stora flertalet stater av folket. Blott i några av de östra staterna har legislaturen eller guvernören med senatens samtycke utnämningssrätt. Härjämte är att märka, att domstolarna sedvanemässigt erhållit befogenheten att bedöma lagars förenlighet med såväl stats- som förbunds-författningen och att vägra tillämpning av författningsstridiga lagar.

Mera genomgripande författningsändringar utarbetas i regel av för detta ändamål särskilt tillsatta representationer, s. k. författningskonvent. Dessa författningskonvent, som tillsättas jämförelsevis sällan — i genomsnitt vart tjugonde eller trettionde år — och ha att behandla endast mera betydelsefulla frågor, ha visat sig stå på en

långt högre kompetensnivå och vara mindre tillgängliga för otillbörliga inflytelser än de ordinarie representationerna, statslegislaturerna. Det har därjämte blivit vanligt, att författningsändringsförslag, vare sig utarbetade av konvent eller legislaturer, måste föreläggas valmännen vid allmän folkomröstning; med få undantag har alltså i delstaterna ett s. k. obligatoriskt författningsreferendum införts. Misstroendet mot legislaturerna har även kommit till synes däri, att allt flera rättsområden reglerats i författningarna; numrea är brukligt, att icke blott i egentlig mening konstitutionella frågor, utan även viktigare privaträttsliga spörsmål uttömmande behandlas i grundlagarna. Så, för att taga ett extremt exempel, är i Oklahomas författning av år 1907 ett helt kapitel på fyrtioåtta paragrafer ägnat bestämmelser rörande bolag, ett annat kapitel gäller försäkringsväsen, ett tredje utsökningsfrågor, ett fjärde utlänningars rätt att förvärva jord; bestämmelser givas om den legala och den tillåtna räntefoten vid penningförsträckning, om ansvarighet för skada vid olycksfall i arbete, om maximiarbetsdagen för kvinnor och barn. På detta sätt har legislaturernas självständiga beslutanderätt minskats och i allt flera frågor har folkets medverkan blivit erforderlig för fattande av beslut.

Såsom nyss nämndes, ha även en rad mera direkta inskränkningar ägt rum i fråga om legislaturernas befogenhet. Dessa äro ofta av synnerligen drastisk natur och visa bättre än något annat, vilken styrka misstron mot representationen uppnått. Stundom uppräknas en mängd ämnen, beträffande vilka lagstiftning ej får förekomma; särskilt söker man på detta sätt hindra, att bolagen av legislaturen tillerkännas speciella förmåner. Dylika

inskränkningar upptaga stundom flera sidor i statsförfattningarna. Någon gång förbjödes ovillkorligen antagandet av s. k. speciella eller lokala lagar. Även andra förbud mot legislativ verksamhet i ena eller andra riktningen förekomma rikligt. Det har emellertid, såsom Bryce framhåller, visat sig, att "de amerikanska lagstiftarnas uppfinningsrika begåvning finner eller skapar många hål i det nät, som folket i och med författningen har sökt att kasta över dem". En annan inskränkning — den mest drastiska av alla — gäller legislaturernas sammanträdestid. I början av 1800-talet var det regel, att legislaturerna sammanträdde årligen. I de allra flesta stater ha emellertid sedermera i författningarna införts bestämmelser, enligt vilka legislaturerna ej få sammanträda oftare än vart annat år, såvida de icke av guvernören kallas till extra session. Endast i några få stater bibehållas de årliga sessionerna. I ett par stater — Alabama och Mississippi — sammanträder legislaturen endast vart fjärde år. Men härtill kommer, att man i en mängd stater begränsat den tid, under vilken legislaturerna få vara samlade. Sålunda stadgas i ett tjugotal författningar ett maximum för sessionstiden av 40, 50 eller 60 dagar, i andra stater åter söker man begränsa sammanträdestiden genom att endast bevilja arvode för ett visst antal dagar.

Den här skisserade utvecklingen är karaktäristisk för 1800-talet. De ändringar i statskicken, som genomfördes under denna tid, gingo, såsom synes, väsentligen ut på att inskränka legislaturernas befogenheter, dels direkt, genom att fastställa särskilda begränsningar för desamma, dels indirekt, genom att giva andra statsorgan — guvernörer, domstolar och väljare — möjlighet att

inlägga veto mot legislaturbeslut. Det kan sägas, att hela denna strävan har en negativ tendens, det har framför allt gällt att hindra vidtagande av olämpliga statliga åtgärder, icke så mycket att skapa garantier för att behövliga åtgärder bliva vidtagna. Denna tendens sammanhänger tydligen med den individualistiska, mot statsingripande fientliga inställning, som kännetecknar amerikansk politik under berörda period. Under de senaste årtiondena, sedan den socialreformatoriska riktningen vunnit ökad betydelse, ha reformrörelserna i avseende på delstaternas statsskick i viss mån fått en annan karaktär; en rad åtgärder ha vidtagits, som dels avse att göra legislaturerna mera representativa, d. v. s. till mera trogna uttryck för folkmeningen, dels att möjliggöra för folkmajoriteten att oberoende av legislaturerna genomdriva sin vilja.

En av de viktigaste reformerna under senare tid har i annat sammanhang redan berörts, nämligen genomförandet av s. k. direkta primärval. Tidigare utsågos partiernas kandidater undantagslöst genom särskilda konvent, valda av till vederbörande parti anslutna valmän. Detta system ansågs underlätta korruption och boss-välde; såväl valen till konventen som nomineringarna inom de samma omhänderhades i realiteten ofta av några få politiska ledare, under det att partiernas breda lager faktiskt ägde ringa inflytande. Numera ha nästan alla unionens stater antagit lagar, enligt vilka nomineringarna inom partierna regleras ungefär på samma sätt som vanliga val; partiernas kandidater väljas under noggrann statlig kontroll. Härvid förekomma i princip två skilda system. Vid det öppna primärvalet (open primary), som endast införts i några få stater, behöver väl-

jaren icke före valet deklarerar sin partitillhörighet; han erhåller vid valet röstsedlar från alla partier, begagnar en av dessa och makulerar de övriga. Vid det slutna primärvalet (closed primary) åter måste varje deltagare före eller vid valet uppgiva sin partitillhörighet och eventuellt bevisa, att han verkligen tillhör vederbörande parti. De första egentliga primärvalslagarna antogs 1903 i Wisconsin och 1904 i Oregon, för närvarande är systemet, som nämnt, nästan undantagslöst genomfört. Primärval förekomma icke blott i fråga om statsrepresentationen och statliga ämbeten, utan jämväl vid besättande av platser i unionskongressen och, i ett mera begränsat antal stater, i fråga om presidenturen. Det anses tämligen allmänt, att det nya systemet verkat förmånligt, framför allt i avseende å statslegislaturerna. I samma riktning som primärvalslagstiftningen ha även en rad andra under senare tid i ett flertal stater beslutade lagstiftningsåtgärder verkat. Sålunda har man genomfört stränga bestämmelser mot korruption och stadgat begränsningar av kandidaternas utgifter vid valen (corrupt practices acts), ett om än bristfälligt röstregistreringssystem har införts o. s. v. Förslag ha jämväl framställts om ändring av valsättet, närmast genom införande av proportionella val, men ha hittills ingenstädes haft framgång.

Den märkligaste reformtendensen i delstatlig politik under senare år har emellertid gått ut på ökning av folkets, valmanskårens, befogenheter. Under påverkan av det i Schweiz sedan länge praktiserade folkomröstningssystemet uppstod i början av 1890-talet en snabbt växande reformrörelse, som krävde, att det i staterna redan tillämpade författningsreferendum skulle komplet-

teras med andra former av folkomröstning. 1898 vann denna rörelse sin första seger, då fakultativt lagreferendum och laginitiativ infördes i South Dakota. Sedermera ha liknande reformer genomförts i allt flera stater, särskilt i västern; numera är folkomröstningsinstitutet i annan form än det obligatoriska författningsreferendum infört i ej mindre än 22 stater. I de flesta av dessa finnes såväl fakultativt lagreferendum som författnings- och laginitiativ. Det förra institutet innebär, att varje av legislaturen antagen lag skall underställas folkets avgörande vid allmän folkomröstning, om viss tid efter legislaturens beslut begäran här om framställes av visst antal väljare (i regel fem procent av hela valmanskåren). Initiativet åter innebär, att ett visst antal väljare (vanligen fem, åtta eller tio procent av valmanskåren) har rätt att få ett av förslagsställarna till legislaturen överlämnat lag- eller författningsförslag underkastat folkets avgörande. Initiativet är, såsom man framhållit, ägnat att rätta legislaturens underlåtenhetssynder, referendum de synder, som legislaturen begår genom att handla. Genom referendum vill man framför allt hindra genomförandet av lagbeslut, som tillkommit på grund av korrupsion; "det kan kanske vara möjligt", skriver en anhängare av institutet, "att muta en viss folkrepresentant med 5,000 dollars, men det är omöjligt att muta de 1,000 valmännen i hans valkrets med 5 dollars var". Genom initiativet åter vill man möjliggöra för folket att genomdriva sådana reformer, som, trots att folkmajoriteten är för desamma, icke kunna vinna legislaturens bifall.

De nya folkomröstningsformerna ha i vissa stater kommit till utomordentligt livlig användning. I den stat, där de mest begagnats, Oregon,

föranstaltades under åren 1904—1921 icke mindre än 114 initiativ och 34 fakultativa lagreferenda. I ett stort antal fall ha betydelsefulla konstitutionella och ekonomiskt-sociala reformkrav, som av legislaturen ej beaktats, drivits igenom medelst folkomröstning; särskilt ha radikala organisationer, såsom bonde- och arbetaresammanslutningar, härvid varit verksamma. Deltagandet i folkomröstningarna är visserligen i genomsnitt mindre än vid de allmänna valen, men för mera betydande frågor visa väljarna i regel nära nog lika stort intresse som för valen. Det har genomgående visat sig, att deltagandet är väsentligt större vid initiativ och vid fakultativa lagreferenda än vid obligatoriska omröstningar. För att stimulera intresset har man i åtskilliga stater infört s. k. officiell upplysning: de till omröstning framlagda förslagen, jämte motivering för såväl bifall som avslag, distribueras till varje valman.

Slutligen må nämnas, att i ett tiotal stater s. k. revokationsrätt (recall) införts. Detta innebär, att ett visst antal valmän (i regel 25 procent av samtliga valmän i staten eller valkretsen) kunna kräva, att en ämbetsman eller legislaturledamot före den ordinarie funktionstidens utgång skall ställas under omval. Institutet har dock endast i några få fall använts. Besläktad med detta institut är den i en stat, Colorado, införda s. k. judiciella revokationen: om statsdomstolarna förklara en statslag inkonstitutionell, kunna fem procent av valmännen fordra att frågan underställes folket, och folkets ställningstagande blir då avgörande för lagens bestånd. Institutet utgör tydligen en synnerligen egendomlig form för den "judiciella vetorättens" borttagande.

P a r t i v ä s e n d e t .

Det har inledningsvis betonats, att efter inbördeskrigets och den därpå följande rekonstruktionsperiodens avslutning de skiljelinjer, som tidigare förefunnits mellan de republikanska och demokratiska partierna, väsentligen försvunnit. Det är ett ofta upprepat påstående, att de amerikanska huvudpartierna ej längre äro idé- eller intressepartier, utan rena valpartier, med ämbetena och representantposterna som insats i det politiska spelet. "Intetdera partiet har", skriver Bryce 1888, "några klara principer, några utpräglade grundsatser. Båda hava traditioner. Båda göra anspråk på att representera vissa tendenser. Båda hava visserligen vissa fältrop, organisationer, intressen enrollerade i sin tjänst. Men dessa intressen äro i stort sett intressena av att få och behålla styrelsens ämbetstillsättningsrätt. Klara grundsatser och politiska principer, säregenheter i politisk doktrin och politisk praktik, hava praktiskt taget försvunnit... Allt har förlorats utom ämbetena eller hoppet om dem". En för en utbredd opinion representativ amerikansk iakttagare, Blythe, giver 1922 en liknande karaktäristik: "Partinamnen äro etiketter på tomma flaskor, dörrplåtar på obebodda hus, kläder, som täcka, men icke dölja skeletten... Det finns intet nationellt hos det republikanska partiet utom dess politiska historia; och det demokratiska partiet är i samma situation. Intetdera har numera något verkligt liv eller något värde, annat än såsom medel för ämbetsjägare att skaffa sig ämbeten".

Dessa karaktäristiker äro visserligen ensidiga

och utformade med sannolikt medveten överdrift, men de innehålla utan tvivel en kärna av sanning så till vida, som de stora amerikanska partierna icke företräda mera enhetliga och avgränsade åskådningar och intressen och rent traditionella föreställningar spela en utomordentlig roll som sammanhållande band. Till belysning härav skola vi till en början lämna en översikt över partiernas uppträdande i unionspolitiken under senare tid samt deras nuvarande utbredning, särskilt ur geografisk och social synpunkt, och därefter giva en sammanfattande karaktäristik av det närvarande läget.

Det bör till en början understrykas, att det republikanska partiet efter inbördeskriget i regel varit det härskande. Under tiden 1861—1929 har presidenturen under 52 år innehafts av republikaner, endast under 16 år av demokrater. I senaten ha republikanerna haft majoritet under 58 år, i representanthuset under 44 år. Sedan 1864 har majoriteten i högsta domstolen ständigt varit republikansk. Särskilt anmärkningsvärt är, att såväl presidentur som kongressens båda hus under fyrtio år samtidigt behärskats av republikanerna, under det att det demokratiska partiet endast under sex år (1893—1895 och 1913—1917) haft motsvarande ställning. I sammanlagt tjugotvå av de sextioåtta åren har makten varit splittrad; samma parti har ej behärskat alla de tre styrelsegrenarna.

En översikt av presidentvalskampanjerna efter rekonstruktionsperiodens slut ställer det republikanska partiets hegemoni i än klarare dager.

År 1884 valdes, såsom förut nämnts, för första gången efter inbördeskriget en demokrat, Cleve-

land, till president. Vid nästa val, 1888, segrade den republikanske kandidaten Harrison över den ånyo uppsatte Cleveland. 1892, då partierna uppställde samma kandidater som vid föregående val, hemförde Cleveland ånyo segern. Under denna period voro partiernas röstetal ungefär lika stora, omkastningar i några få stater blevo avgörande för valutgången. Någon mera påtaglig saklig motsättning mellan partierna förelåg knappast annat än i tullfrågan; republikanerna intogo en mera protektionistisk, demokraterna en mera frihandelsväsentlig ståndpunkt, ehuru även på denna punkt skilda uppfattningar voro företrädde inom båda partierna. Såväl Cleveland som Harrison representerade de konservativare elementen inom sina partier. De politiska striderna koncentrerades till väsentlig del kring frågor, i vilka rena partiintressen voro engagerade, såsom under Cleverlands första presidentur frågan om presidentens rätt att avskeda ämbetsmän. Skiljelinjerna mellan partierna syntes i det närmaste utplånade.

Vid 1896 års presidentval förändrades i grund situationen. Demokraterna nominerade då Bryan, som företrädde den radikala strömning, som vid denna tid på grund av svårigheterna inom jordbruket med styrka gjorde sig gällande i västern, och antogo ett program, vari en rad genomgripande reformer krävdes. Framför allt fordrade man återgång till den år 1873 avskaffade dubbla myntfoten, varvid silver skulle få ett legalt värde i förhållande till guld av 1:16; jordbrukarna hoppades, att genom en dylik reform penningarna skulle bli "billigare", d. v. s. priset på jordbruksprodukter ökas och räntefoten vid lån sänkas. Därjämte krävde man skyddstullssystemets principiella upphäavande, kontroll över trusterna samt

socialpolitiska reformer. Republikanerna åter intogo i allt väsentligt en motsatt ståndpunkt; de höllo på den enkla myntfoten och de höga tullarna och utsågo den gällande tulltariffens främste tillskyndare, McKinley, till presidentkandidat. Vid intet annat tillfälle torde partierna i så hög grad ha representerat principiellt skilda åskådningar. En följd av partiernas bestämda ståndpunktstagande blev, att inom båda partierna icke obetydliga fraktioner bröto sig ut för att vid valet bilda eget parti eller samgå med motpartiet. Resultatet blev en avgjord seger för det republikanska partiet och detta segrade även vid de tre följande presidentvalen.

1896 års klara partimotsättning blev icke bestående. Redan 1900, då samma presidentkandidater nominerades, hade frågan om myntfoten upphört att äga politisk aktualitet. Demokraternas program var nu mindre radikalt utformat, ehuru man fortfarande krävde nedsättning av tullarna, som under McKinleys presidentur ytterligare höjts, samt kritiserade republikanernas imperialistiska politik (annexionspolitiken efter spansk-amerikanska kriget). År 1904, då demokraterna nominerade en föga känd, jämförelsevis konservativ partiman, Parker, och republikanerna Roosevelt, som 1901 efterträtt den mördade McKinley, voro de sakliga motsättningarna än mindre framträdande, ehuru demokraterna vidhöllo sitt krav på tullrevision; republikanernas seger var denna gång mera betydande än vid något tidigare val, i det att Roosevelt erhöll mer än 7.6 miljoner röster mot Parkers 5.1 miljoner. 1908, då Bryan ånyo blev demokraternas kandidat, radikaliserades partiets program ånyo — bl. a. genom långtgående krav på ingripande mot trus-

terna — under det att den republikanske kandidaten Taft representerade den konservativa riktningen inom sitt parti.

År 1912 lyckades äntligen demokraterna, efter att under sexton år ha besegrats i varje presidentvalskampanj, ånyo komma till makten, i det att deras kandidat, Wilson, valdes till president. Denna seger var emellertid en direkt följd av det republikanska partiets splittring i två fraktioner, en konservativ, med Taft som kandidat, och en progressistisk, som nominerade Roosevelt; Wilsons röstetal var väsentligt lägre — ungefär 1.3 miljoner — än de båda andra huvudkandidaternas sammanlagda röstsiffra. Vid nästa presidentval, 1916, blev Wilson, trots att republikanerna uppträdde på samlad front (med Hughes som kandidat) omvald, men hans seger var knapp — ungefär 600,000 rösters majoritet av nära 19 miljoner avgivna röster — och berodde utan tvivel huvudsakligen på att han i den förhandenvarande internationella krisen ansågs företräda fredspolitik mot republikanernas "aktivism".

De unionella valen efter kriget ha undantagslöst varit republikanska segrar. Vid 1920 års presidentval förefanns en klart partiskiljande fråga, i det att demokraterna, i anslutning till Wilsons politik, på sitt program upptogo anslutning till Nationernas förbund, under det att republikanerna, vilkas representation i senaten avslagit Wilsons förslag i denna punkt, intogo en motsatt ståndpunkt. Resultatet blev, att den republikanske kandidaten, Harding, segrade med större majoritet än någon kandidat uppnått sedan början av 1800-talet; han erhöll över 16 miljoner röster, demokraten Cox endast något mer än 9 miljoner. Vid 1924 års val förekommo knappast några be-

stämnda sakliga motsättningar mellan partierna — ehuru den vanliga skiljaktigheten i tullfrågan kom till synes i programmen — och läget komplicerades av att ett tredje större, progressistiskt parti uppträdde; republikanen Coolidge, som 1923 efterträtt Harding, segrade överväldigande, med 15.7 mot 8.4 miljoner röster, över demokraten Davis. Även vid det senaste presidentvalet voro partilinjerna ytterst oklara. Demokraterna påyrkade visserligen tullrevision nedåt, men detta krav intog icke någon förgrundsplats i valkampanjen. Inresset under denna kampanj koncentrerades till väsentlig del kring den demokratiska kandidaten, guvernör Smith från New York, som i åtskilliga frågor intog en självständig, från sitt partis program avvikande hållning och bl. a. uttalade sig för revision av bestämmelserna om rusdrycksförbud, trots att det demokratiska partiets majoritet är förbudsvänlig. Smiths katolska bekännelse spelade jämväl en betydande roll i valagitationen. Som bekant resulterade valet i en seger för den republikanske kandidaten Hoover, som varit handelsminister under Harding och Coolidge och gjorde det under den republikanska regimen rådande välståndet till hörnsten i sin valagitation. Republikanernas seger vid valet var emellertid mindre överväldigande än vid närmast föregående tillfälle, i det att enligt tillgängliga preliminära uppgifter Hoover erhöll omkring 22 och Smith ungefär 15,5 miljoner röster; deltagandet vid valet var, såsom dessa siffror visa, jämförelsevis livligt.

Den givna översikten visar, att bestående och bestämda sakliga skiljelinjer mellan partierna knappast finnas. De unionella valprogrammen äro i regel till större delen fyllda med en allmänt

hållen kritik av motpartiet och lika allmänna deklarationer rörande det egna partiets förträfflighet; de sakliga programpunkterna äro vaga eller intetsägende. Vid några val ha visserligen relativt klara motsättningar förelegat, såsom i myntfrågan 1896 och i frågan om anslutning till Nationernas förbund 1920, men dessa principiella skiljaktigheter ha hastigt förlorat sin aktualitet; här-till kommer, att i de frågor, där de båda partierna intagit skilda ståndpunkter, en mer eller mindre påtaglig splittring inom desamma i regel varit för handen. Så tillvida kunna emellertid vissa allmänna tendenser konstateras, som republikanerna varit mera protektionistiskt inriktade och i utrikespolitiken företrätt en mera utpräglad imperialism; överhuvud kan det sägas, att detta parti framstår såsom en nyans mera konservativt än det demokratiska och i högre grad stöder sig på storfinansen och storindustrien. Men att härur draga den slutsatsen, att partierna företråda olika samhällsklasser, på något sätt motsvara den vanliga europeiska uppdelningen i höger och vänster, vore fullständigt felaktigt. Snarare bero de påpekade skiljaktigheterna på att republikanerna traditionellt ha sitt huvudsäte i nordens industri- och handelsidkande, demokraterna i söderns åkerbrukande stater.

En undersökning av partiernas sociala och geografiska utbredning skall klarare ådagalägga deras egenartade karaktär. Det är härvid lämpligt att först behandla det mest heterogena partiet, det demokratiska.

Det *demokratiska* partiets fäste, den "troгна" södern (the solid South) omfattar ett dussintal stater i sydost, Virginia, Tennessee, Arkansas,

Oklahoma och Texas samt staterna söder och öster om dessa. Befolkningen inom denna statsgrupp uppgår till omkring 28 miljoner, varav nära en tredjedel negrer. Endast i sällsynta fall händer det, att någon av dessa stater på grund av särskilda förhållanden tillfälligtvis övergår till det republikanska lägret. I genomsnitt uppnå demokraterna mer än två tredjedelar av den totala röstsiffran. Ju större del negrerna utgöra av en stats befolkning, desto starkare är i regel det demokratiska partiets ställning inom staten; i de stater, där negrerna utgöra majoritet, South Carolina och Mississippi, och även i vissa andra stater med stark negerbefolkning, såsom Georgia, Louisiana och Alabama, härskar i realiteten enpartisystem; republikanerna äro ständigt i försvinnande minoritet. En följd härav är, att deltagandet i de egentliga valen i dessa stater genomsnittligt är mycket ringa, stundom endast 5—10 procent av de röstberättigade; såsom exempel kan nämnas, att i South Carolina, med en befolkning av 1.7 miljoner, vid 1920 års presidentval avgåvos endast ungefär 51,000 röster (varav 1,000 republikanska), under det att motsvarande röstetal i Kansas, där befolkningen endast är obetydligt större, var 690,000. Ofta är röstetalet vid primärvalet långt större än vid det slutliga valet; så t. ex. uppnåddes 1926 vid primärvalet inom det demokratiska partiet i Georgia mer än fyra gånger så stort röstetal som vid det därpå följande huvudvalet. — Även staterna närmast norr om de egentliga sydstaterna, Maryland, Kentucky och Missouri, rösta ofta, men långt ifrån alltid, demokratiskt.

Orsaken till det demokratiska partiets dominerande ställning i Södern ligger uppenbarligen

däri, att motsättningen mellan vita och negrer utgjort och utgör den bestämmande politiska faktorn och att demokraterna traditionellt företräda den härskande vita rasen. Före inbördeskriget voro demokraterna det extremt slaverivänliga partiet; närmast efter inbördeskriget, under rekonstruktionsperioden, arbetade demokraterna på att utesluta negrerna från delaktighet i statsmakten, under det att republikanerna sökte — och till en början i vissa stater lyckades — att med negrernas bistånd, i strid mot majoriteten av den vita befolkningen, erövra makten. Sedan, först genom olagligt tvång, därefter genom särskilda statsförfattningsbestämmelser, negrerna i praktiken berövats sin rösträtt, har den vita befolkningen i stort sett fortsatt att, oberoende av sociala och ekonomiska motsättningar, samlas kring det demokratiska partinamnet. Den "svarta faran", antagonismen mot negerrasen, har sammansvetsat olika grupper av den vita rasen till ett politiskt parti. Inom detta parti kunna visserligen slitningar förekomma mellan olika intressen, såsom mellan jordbruk och industri och mellan godsägarna och de fattiga småbrukarna ("poor white") men dessa slitningar leda sällan till någon större utbrytning ur partiet: enhetsfronten mot de svarta störes icke av konflikterna "bakom fronten".

Ur ras- och religionssynpunkt är söderns vita befolkning jämförelsevis enhetlig. Det stora flertalet härstammar från tidigt invandrade engelsmän och skottar; antalet invandrare under senare tid har varit ytterst ringa. Under det att antalet i utlandet födda vita i Förenta staterna i genomsnitt uppgår till ungefär 16 procent av befolkningen, växlar motsvarande siffra i sydstaterna

mellan $\frac{1}{3}$ och 5 procent. Den amerikanska nationalkänslan och oviljan mot inflyttande utlänningar är därför starkare i södern än på andra håll. Rörelser, som åsyfta att utestänga främlingar från inflyttande på statens angelägenheter, såsom t. ex. den bekanta Ku Klux Klan, hava av gammalt sitt fäste i södern. Religiöst är södern tämligen homogent protestantiskt, med baptism och metodism såsom ledande "kyrkor"; med den starka amerikanska nationalkänslan förmåler sig ofta ett drag av anti-katolicism, ett förhållande, som kommit till uttryck bl. a. i den nyss nämnda organisationens verksamhet. Det må även erinras, att jordbruket dominerar i södern och att sydstatsdemokratismen därför företer ett starkt agrart drag.

Dessa omständigheter äro särskilt av intresse med hänsyn därtill, att utanför sydstaterna demokraternas trognaste väljarskaror äro att finna bland den till stor del av katolska immigranter bestående arbetarebefolkningen i storstäderna i nordost. Inom denna del av unionen har, i opposition mot det härskande, av de förmögnare folkklasserna och jordbrukarna uppburna republikanska partiet, den fattigare stadsbefolkningen traditionellt organiserat sig under den demokratiska partietiketten. Under det att t. ex. i staterna Massachusetts, New York och New Jersey republikanerna i regel äga majoritet, hava städerna Boston, New York och Jersey city, där i utlandet födda vita äro i avgjord majoritet, nästan undantagslöst demokratisk styrelse; den demokratiska organisationen i New York, Tammany Hall, är den bäst organiserade och mest bekanta av Amerikas lokala politiska organisationer. Ett liknande, ehuru mindre utpräglat partipolitiskt motsatsför-

hållande mellan land och stad föreligger i andra stater, såsom i Ohio, Indiana och Illinois. Av gammalt har det demokratiska partiet här särskilt appellerat till immigranterna och företrätt deras intressen. Nästan genomgående är det irländare, som leda de demokratiska organisationerna; anslutna till dessa äro därjämte framför allt invandrare från Syd- och Östeuropa, alltså de mera lågtstående immigrantkategorierna, under det att skandinaver och tyskar i regel sluta sig till det republikanska, mera överklassbetonade partiet.

I övriga delar av unionen, särskilt i västern, äro partierna mindre klart avgränsade, motsättningarna växla här i hög grad från stat till stat. Några mera utpräglade, av gemensamma intressen och traditioner sammansvetsade demokratiska fraktioner förefinnas knappast. Det förtjänar dock framhållas, att partiet är relativt starkt i de södra väststaterna, som till väsentlig del befolkats genom invandring från södern, såsom New Mexico, Arizona och Colorado. I stort sett kan partiet i västern, ur unionspolitisk synpunkt, sägas representera en allmänt oppositionell inställning mot det i flertalet stater i regel segrande republikanska partiet; under tider av svårigheter och missnöje, särskilt på det agrara området, växer i allmänhet demokraternas röstetal.

Av det sagda framgår, att det demokratiska partiet är av synnerligen heterogen karaktär. Partiets fraktioner i söder och nordost representera ur flera synpunkter motsatta ytterligheter inom amerikanskt samhällsliv: å ena sidan nationell amerikanism, protestantism och dominerande agrara intressen, å den andra katolska immigranter inom österns starkast industrialiserade områ-

den. Det är likväl att märka, att motsättningarna mellan dessa fraktioner till väsentlig del äro av den art, att de tidigare icke varit av synnerlig betydelse för den unionella politiken; de religiösa och nationella konflikterna ha utspelats inom delstatlig politik. Härtill kommer, att ett föreningsband mellan söderns och nordösterns fraktioner funnits i avseende på en av unionspolitikens ständigt brännande frågor, nämligen tullfrågan; såväl jordbrukarna i södern som arbetarna i norr ha i regel — ehuru viktiga undantag finnas — icke ansett sig äga samma intresse av skyddstullar som de tongivande grupperna inom det republikanska partiet. Under senare tid har emellertid motsättningen mellan söder och norr inom demokratpartiet fått allt större aktualitet på det unionspolitiska området. Detta sammanhänger med flera omständigheter, särskilt med den skärpta regleringen av immigrationen och med införandet av unionellt rusdrycksförbud; ett med de södra och norra demokratfraktionernas allmänna karaktär sammanhängande förhållande är, att sydstatsdemokraterna i stort sett äro förbudsvänner, under det att motståndet mot förbudet är utomordentligt starkt inom de demokratiska organisationerna i nordösterns storstäder. Till de strider, som på grund härav uppstått vid 1924 och 1928 års presidentval, skola vi strax återkomma.

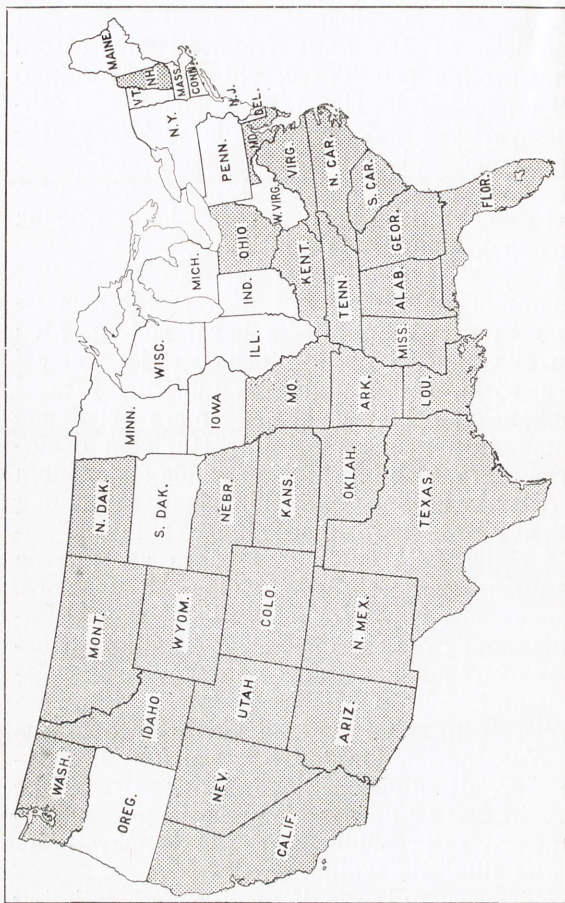
En demokratisk seger vid ett presidentval är blott möjlig i det fall, att ett antal i regel republikanska stater övergå till det demokratiska partiet; södern disponerar blott omkring 140 elektorsmandat och endast ett fåtal stater utanför södern äro vanligen demokratiska (såsom gränsstaterna Maryland, Missouri och Kentucky). Detta har

till följd, att demokraterna vid nominering av presidentkandidater främst taga hänsyn till möjligheten att i nordöstern och västern erövra röster från det republikanska partiet genom att uppsätta en inom dessa områden särskilt populär kandidat. En sydstatsman har därför knappast någon utsikt att erhålla kandidaturen; sedan inbördeskriget har detta aldrig inträffat. Oftast har man uppsatt en kandidat från någon av de osäkra öststaterna, såsom Tilden (1876), Cleveland och Parker från New York, Wilson från New Jersey och Cox från Ohio. Vid tre tillfällen erhöll Bryan, som mer än någon annan personifierade västerns agrara radikalism, kandidaturen. I regel har man lyckats finna en kandidat, som, om än icke särskilt populär inom sydstaterna, dock framstått som fullt acceptabel för dessa; bestämmelsen om två tredjedels majoritet som villkor för nominering inom nationalkonventet har även härvid varit av vikt. Under senare år ha emellertid, på grund av nyss antydda förhållanden, stora svårigheter uppstått. 1924 framträdde söderns och nordens fraktioner med två skilda kandidater, McAdoo och Smith, och ingendera fraktionen ville giva vika; först efter 103 omröstningar nominerades en tredje kandidat, Davis. 1928 lyckades däremot, såsom nämnt, nordstatsdemokraterna genomdriva nomineringen av Smith, då denne, på grund av sin stora popularitet inom nordöstern, särskilt bland arbetarebefolkningen, ansågs ha möjlighet att föra partiet till seger. Denna nominering innebar ett påtagligt åsidosättande av den trogna söderns intressen, då Smith, som var guvernör i New York, medlem av Tammany Hall, utpräglad förbudsmotståndare, katolik och son av inflyttade irländare, mer än

någon annan kandidat representerade en för söderns demokrater förhatlig riktning. Resultatet blev också, att några av de normalt demokratiska stater, där den amerikanska nationalkänslan och antikatolicismen äro mest framträdande, såsom North Carolina och Texas, vid valet övergingo till det republikanska lägret, en händelse, som saknar motsvarighet under det sista halvseket. Märkligt är emellertid, att flertalet sydstater tålde även denna påfrestning av lojaliteten, ehuru väl det demokratiska partiets röstetal inom denna statsgrupp genomgående minskades.

Det *republikanska* partiet har icke samma helt dominerande ställning inom någon större statsgrupp som det demokratiska har i södern. Men nästan alla stater i nordost och flertalet stater i västern rösta, såsom redan framhållits, i regel republikanskt; det är endast, då mera betydande undantag från denna regel inträffa, som demokraterna segra. Och i åtskilliga spridda stater inom dessa delar av unionen ha republikanerna nära nog samma avgjorda majoritetsställning som demokraterna i södern. Så är fallet i några av staterna längst uppe i nordost, såsom Maine och Vermont, i unionens näst New York folkrikaste stat, Pennsylvania, som trots sitt mellanläge traditionellt behärskas av republikanerna, i några av mellanvästerns stater, såsom Michigan, Iowa, Minnesota och Wisconsin, och i staterna vid Stilla oceanens kust, Washington, Oregon och California. Betydande är, att under perioden 1914—1926 icke mindre än 270 av de 435 platserna i representanthuset (varav 148 republikanska, 122 demokratiska) oavbrutet tillhörde samma parti.

Nordöstern — vi avse då med denna beteckning staterna norr om Maryland, Virginia, Kentucky



och Missouri samt öster om Iowa och Minnesota — är sålunda det republikanska partiets huvudområde; om denna statsgrupp, som omfattar nära halva unionens befolkning, i sin helhet röstar republikanskt, är partiets seger så gott som tryggad. De sociala grupper, som stå bakom partiet inom detta område, äro framför allt de ekonomiskt mera högtstående klasserna — såsom industriidkare och affärsmän — samt jordbrukare; nationellt sett omfattar partiet väsentligen anglosachsare samt invandrare från Tyskland och Skandinavien. Obestridligt är, att makten inom partiet i hög grad koncentrerats hos de i den yttersta östern tongivande intressena: storfinans, industri och handel. Det är främst dessa intressen, som givit partiet dess imperialistiska och protektionistiska läggning; genom sitt på ekonomiska resurser grundade inflytande på pressen och sina direkta understöd åt partiets valkassa utöva kapitalisterna mången gång ett avgörande inflytande. Så länge välstånd råder, har emellertid bondeklassen såväl i nordost som i västern i regel understött partiet; endast i tider av ekonomiska svårigheter ha, framför allt i västern, jordbrukarna i stor utsträckning övergått till demokraterna eller till något av de radikala minoritetspartier, varom i det följande skall talas. Under de senaste åren, då priset på jordbruksprodukter stått utomordentligt lågt, har en stark opposition mot den republikanska ledningen uppstått i västern; krav på statligt understöd åt jordbruket och sänkning av industritullarna ha framkommit. En grupp republikanska "insurgerer" ha i kongressen icke sällan samarbetat med demokraterna i strid mot den republikanska ledningen och i flera fall ha betydande utbrytningar ur partiet förekommit.

I det hela är tydligen det republikanska partiet mindre heterogent än det demokratiska, men även republikanerna företräda i hög grad skilda ekonomiska och sociala intressen. Mellan de republikanska fraktionerna inom jordbruksstaterna i nordväst och industricentra i östern kunna lika djupgående intressebrytningar uppstå som mellan söderns och nordösterns demokrater. Båda partierna framstå i grunden såsom lösliga kombinationer av skilda befolkningsgrupper och intressen, vilka vid de unionella valen bilda tillfälligt samverkande koalitioner. Att av dylika koalitioner vänta sig ett fast och enhetligt politiskt ställningstagande, vore uppenbarligen en absurditet. Det ligger tvärtom i sakens natur, att de program och utfästelser, med vilka dessa koalitioner uppträda vid valen, måste vara allmänna och intetsägande, och att endast nära nog fullständig handlingsfrihet *mellan* valen kan möjliggöra det tillfälliga samarbetet *vid* valen.

Det torde framgå av det sagda, att de stora amerikanska partierna ha föga gemensamt med de politiska sammanslutningar, som i Europa vanligen gå under beteckningen partier. Det är här ej fråga om förband av liktänkande personer, som genom politisk verksamhet söka aktualisera och vinna majoritet för vissa gemensamma krav. Tvärtom äro partierna sterila organisationer, utan initiativ eller självständigt liv, med den politiska maktens erövring såsom mål. Deras program äro avpassade efter ögonblickets situationer och äro ej exponenter för en speciell politisk åskådning; de äro ej ett primärt uttryck för vad partiet vill, utan för vad partiet hoppas skall utgöra den kraftigaste lockelsen för de i partiet icke direkt engagerade

väljarna. Med någon schematisering kan man säga, att partierna äro företag i politik, som tillhanda-hålla olika politiska åtgärder och söka att såvitt möjligt tillgodose den väljande allmänhetens fordringar vid utbudandet av sina varor. Partierna söka icke, generellt sett, skapa resonans för vissa krav, men de upptaga och förverkliga sådana krav, som redan vunnit en betydande utbredning; partierna få sina åsikter utifrån, dessa äro ej utgångspunkten för deras tillvaro.

Denna karaktäristik avser främst att klargöra skillnaden mellan europeiskt och amerikanskt partiväsen. I grunden riktigare är det att helt enkelt beteckna de amerikanska partierna som valtekniska instrument, som organisatoriska mellanled mellan folket och representationen, vilka möjliggöra för de heterogena folkgrupperna att genom en serie kompromisser nå fram till politiskt handlande.

Det har ofta gjorts gällande, att det amerikanska partiväsendet är föråldrat och ineffektivt och borde ersättas av en ny partiuppdelning, byggd på motsatsen konservatism — radikalism; beteckningen radikalism omfattar då de skilda reformsträvanden — krav på skärpt kontroll över trusterna, nationalisering av vissa, främst kommunikatoriska företag, socialpolitiska reformer o. s. v. — som under senare år framträtt. Mot denna tanke har emellertid anförts, att folket i ett land med Amerikas geografiska utbredning och sociala differentiering icke kan organiseras i två avgränsade intressepartier och att två-partisystemet är en nödvändig konsekvens av det gällande statsskicket, på grund av presidentvalets dominerande betydelse. De nuvarande partierna äro, anser man, lämpliga just därför att de utgöra naturliga hjälpmedel för

åstadkommande av de förberedande kompromisser, som måste ligga till grund för folkets organisering i två stridande fraktioner. För närvarande torde någon tendens till en genomgripande partipolitisk omgruppering icke kunna skönjas.

Vad särskilt den delstatliga politiken beträffar, ligger det i sakens natur, att partierna här i än mindre grad än inom den unionella politiken representera några principiella politiska motsättningar. Ingen som helst uniformitet i partiernas statliga program förefinnes. Samma parti kan uppträda som förespråkare för en viss reform inom en stat, som dess motståndare i en annan. I de många stater, där praktiskt taget en-partisystem råder, är det mellan fraktioner inom det härskande partiet, som de delstatspolitiska striderna utkämpas.

Ett med de statliga valens underordnade betydelse för de stora unionella partierna sammanhängande förhållande är, att dessas statliga valorganisationer stundom behärskas av en inom staten bildad politisk organisation med vissa speciella intressen; det har också, såsom nämnts, inträffat, att finansiella sammanslutningar lyckats sätta sig i besittning av ett partis statliga "maskin". Man kan i dessa fall tala om ett slags mer eller mindre utpräglat entreprenadsystem: partiet utlämnar den statliga valorganisationen åt en viss politisk eller finansiell sammanslutning mot att verksamhetens resultat för unionens del kommer partiet till godo.

Det är en given konsekvens av det amerikanska partiväsendets karaktär, att politiska organisationer utanför partierna få en alldeles särskild betydelse. Det är i stort sett genom dylika organisationer, som den politiska opinionsbildningen sker: organisationerna ersätta de felande intressepar-

tierna. Stundom kan man på ett påtagligt sätt konstatera, huru sammanslutningar av denna art inverka på partiernas ställningstagande eller rent av sätta sig i besittning av de lokala partiorganisationerna. Vi skola i det följande nämna några exempel härpå.

Det kanske märkligaste exemplet på en dylik organisations verksamhet är arbetet på införande av unionellt rusedrycksförbud. Redan kort efter inbördeskriget, år 1872, bildades ett formligt parti, med förbudet såsom den dominerande programpunkten. Detta parti deltog sedermera med särskilda kandidatlistor såväl i en del statliga val som i kongress- och presidentvalen. Trots att förbudstanken småningom vann terräng, vilket framgick av att förbudet infördes i vissa stater, vann emellertid förbudspartiet (prohibitionisterna) inga mera betydande framgångar; flertalet förbudsvänner fortsatte att rösta på de båda huvudpartiernas kandidater. Sitt relativt högsta röstetal nådde partiet 1892, då vid presidentvalet något över två procent av samtliga avgivna röster tillföll dess kandidater. Sedan gick partiet i det hela ständigt tillbaka; 1916, några år före unionsförbudets genomförande, erövrade det endast 220,000 av över 18 miljoner vid presidentvalet avgivna röster. Tanken att genom ett särskilt parti med förbudet såsom central programpunkt erövra statsmakten hade alltså visat sig alltigenom förfelad.

Redan 1893 hade emellertid en organisation bildats, som fullföljde samma strävanden som prohibitionistpartiet, men härvid begagnade en helt annan taktik. Då stiftades en förening, Anti-saloon league, vars syfte var att utan att uppträda som politiskt parti driva igenom förbudskravet. Föreningen växte snabbt ut till en hela unionen om-

fattande organisation, med lokalavdelningar i varje särskild stat. Medel till agitationen erhöles genom frivilliga tillskott, framför allt från olika religiösa (protestantiska) sammanslutningar. Till en början arbetade man på införande av s. k. lokalt veto eller statligt rusdrycksförbud. Sedan seger vunnits i ett stort antal delstater — då unionsförbud beslutades, fanns redan statsförbud i 32 stater — inriktades arbetet på unionellt förbud. Organisationens taktik var överallt i stort sett densamma: vid primärvalen och sedermera vid de egentliga valen tillfrågades kandidaterna om deras ställning till förbudet och Anti-saloon league understödde, oberoende av andra synpunkter, förbudsvänner mot antiprohibitionistiska eller obestämda kandidater. Endast i särskilda fall, såsom då ingen av huvudpartiernas kandidater ville förbinda sig att verka för förbudet, uppställdes fristående kandidater. Denna taktik visade sig synnerligen effektiv. Även i valkretsar, där de organiserade förbudsvännerna voro jämförelsevis få, lyckades man ofta, då huvudpartiernas fasta valmanskårer voro ungefär jämnstarka, förmå den ena eller båda kandidaterna att utfästa sig att rösta för förbud; de fast organiserade förbudsvännerna blevo i dylika fall tungan på vågen. Slutresultatet blev, att det unionella förbudet 1919 genomfördes med en majoritet inom kongress och statslegislaturer, som med all säkerhet var avsevärt större än anslutningen till förbudskravet inom valmanskåren betingade. Sålunda antogs förslaget om författningsändring rörande rusdrycksförbud med 282 röster mot 128 i representanthuset och 65 röster mot 20 i senaten (republikaner och demokrater voro tämligen jämnt fördelade på majoritet och minoritet), alla statslegislaturer utom två ratificerade författningsänd-

ringen och majoriteten för förbudet inom legislaturerna var härvid i genomsnitt ungefär 4:1. Även i stater, där folkmajoriteten notoriskt var förbudsfientlig, förekom, att legislaturen med stor majoritet godkände författningsförslaget. Så var t. ex. fallet i New York: man hade där lyckats instruera en majoritet av det republikanska partiet för förbudet, denna majoritet genomdrev i partiets caucus, att alla republikaner måste rösta i samma riktning, och följden blev, att legislaturen med stort flertal godkände förbudsförslaget, trots att i grunden en majoritet av dess ledamöter och sannolikt en än större majoritet bland statens väljare var mot förbud. Anti-saloon league's framgångar visa, bättre än något annat exempel, hur en fast organiserad väljaregrupp med bestämt program kan inom partiorganisationernas ram få sina krav tillgodosedda och till och med på grund av jämvikten mellan partierna uppnå större majoritet för sina förslag bland folkrepresentanterna än inom folket självt.

Anti-saloon league är ett typiskt exempel på en utanför partierna stående organisation, som arbetar för genomförande av ett visst speciellt krav och med hänsyn härtill söker påverka de politiska partierna och enskilda kandidater och representanter före och efter valen. Bland de otaliga organisationer, som arbetat eller arbeta på samma sätt och vunnit betydande resultat, kunna nämnas föreningen för kvinnans politiska rösträtt (National Women's suffrage association), föreningen för reform av förvaltningen genom fullständigt avskaffande av spoils-systemet (National civil service reform league) och föreningen för införande av folkomröstning och andra demokratiska reformer (National popular government league).

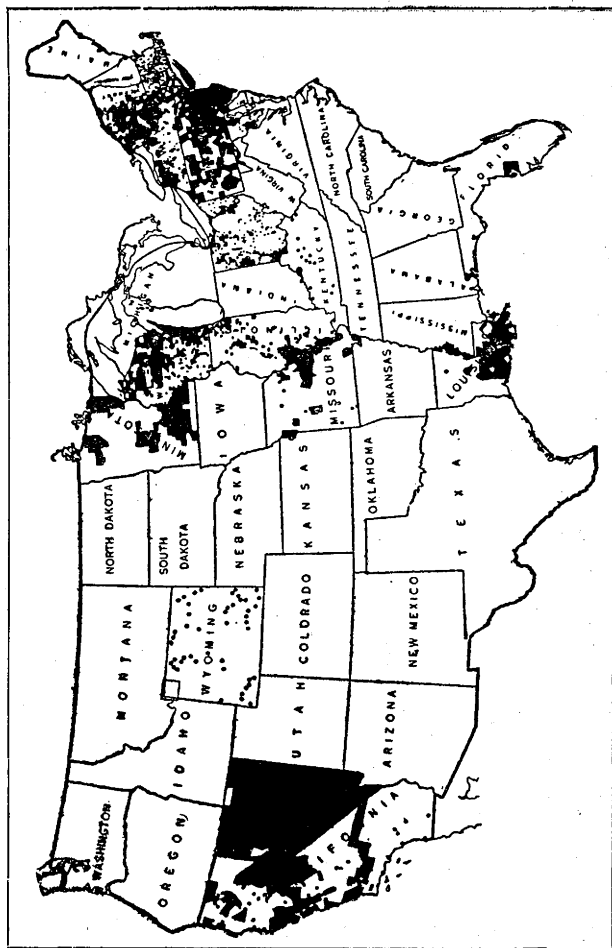
Nästan i varje omstridd politisk fråga förfäktas de skilda ståndpunkterna av dylika organisationer.

Dessa organisationer utmärkas därav, att de i regel endast söka binda folkrepresentanterna i vissa punkter, icke själva bestämma valet av representanter. För t. ex. Anti-saloon league är endast fråga om att få sådana kandidater valda, som lova att rösta för förbudet; det är av sekundärt intresse, om vederbörande verkligen äro förbudsvänner och höra till ligans aktiva medarbetare. En annan grupp av organisationer utanför partierna äro sådana, som söka göra sig till herrar över någon av huvudpartiernas lokala valorganisationer och använda denna som verktyg för att genomdriva ett allmänt politiskt program. Under det, för att draga en parallell med utgångspunkt från de finansiella sammanslutningarnas inflytande på partierna, Anti-saloon league och dylika organisationer kunna jämföras med sådana bolag, som i vissa frågor genom mutor eller på annat sätt söka påverka valen och representationens beslut, likna nu berörda organisationer de bolag, som helt sätta sig i besittning av ett partis statliga eller kommunala "maskin".

Den under senare år mest framträdande organisationen av denna art har varit "non-partisan league" en i vissa av väststaterna, såsom North och South Dakota, Nebraska, Montana, Minnesota och Wyoming arbetande, huvudsakligen av jordbrukareintressen stödd organisation. Non-partisan league bildades 1915 i North Dakota och hade på sitt program en rad radikala reformkrav, såsom nationalisering av kvarnindustrien, upprättande av en statsbank, som på billiga villkor skulle bereda kredit åt jordbruket, statlig reglering av transportavgifter och andra liknande åt-



Förbudsfrågans läge 1. jan. 1904 (de vita områdena torrlagda genom lokalt veto eller statsförbud). Ur Odegard, *Pressure Politics*, 1928.



Förbudsstrågens läge i mars 1917 (de vita omräddena torrlagda). Ur Odegård, *Pressure Politics*, 1928.

gärder. Organisationen beslöt, såsom namnet anger, att icke uppträda som eget parti utan att inom det befintliga partisystemets ram söka erövra den politiska makten. I North Dakota, där det republikanska partiet var härskande, inriktade man sina ansträngningar på att vinna kontroll över detta. Vid 1916 års primärval inom det republikanska partiet inskrev sig föreningens medlemmar i detta parti och lyckades vinna majoritet; föreningens män nominerades till och blevo sedan valda som det republikanska partiets kandidater. Under flera år behärskade organisationen sedan North Dakota's politik. Småningom bildades emellertid en konservativ motorganisation, "Independent voter's association", som i regel gick fram under den demokratiska partibeteckningen och slutligen erövrade makten från non-partisan league. Bakom de vanliga partietiketterna uppstodo sålunda verkliga intressepartier. De gamla formerna fylldes av nytt innehåll; bakom republikaner och demokrater stodo radikala och konservativa, "föreningen utanför partierna" och "de oberoende valmännens förening".

Samma taktik följde non-partisan league även i flera andra stater. I vissa stater, så t. ex. i Minnesota, gick man fram under den republikanska, i andra åter, såsom i Montana och Wyoming, under den demokratiska partibeteckningen. Endast i ett par fall har organisationen gått fram under egen partibeteckning. Även vid unionella val har organisationen på samma sätt deltagit. För närvarande sitta i senat och representanthus flera representanter för non-partisan league: några kallas demokrater, andra republikaner, en tredje grupp åter äro medlemmar av farmer-labor-partiet (varom mera i det följande). Ingen annan företeelse torde

bättre än denna illustrera det från vår synpunkt egenartade i amerikanskt partiväsen: den organisation, som enligt vårt språkbruk är ett verkligt parti, en sammanslutning för bestämda politiska syften, står formellt "utanför partierna", under det att partietiketten reserveras för de rena valorganisationerna.

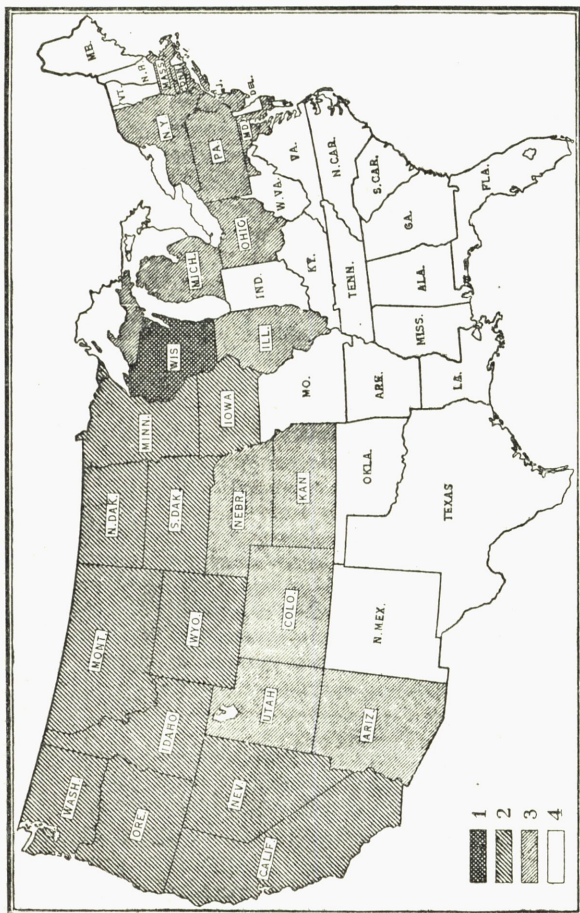
Även andra organisationer av liknande karaktär ha uppträtt under senare år, ehuru non-partisan league är den ojämförligt märkligaste. I regel ha dessa organisationer dock haft en mer lokal och tillfällig karaktär. En tämligen stor utbredning har den beryktade Ku Klux Klan haft, en särskilt mot judar och katoliker fientlig, av s. k. "hundra-procentiga" amerikaner bildad organisation, vilken — i sin nuvarande gestaltning — bildades 1915, men redan synes vara stadd i avgjord tillbakagång.

Som en tredje grupp utanför partierna stående, men politiskt verksamma organisationer kunna betecknas en del yrkessammanslutningar, som principiellt icke äga politiskt syfte, men i särskilda fall ingripa i det politiska arbetet. En dylik organisation är det amerikanska arbetareförbundet (American federation af labor), en år 1881 bildad förening, till vilken flertalet av mera kvalificerade arbetare bestående fackföreningar äro anslutna, och som för närvarande har ett medlemsantal av mer än fyra miljoner. Principiellt är organisationen opolitisk, men den har vid flera tillfällen under senare år uttalat sig för bestämda reformer eller vid valen "rekommenderat" sina medlemmar att rösta på vissa kandidater. Så t. ex. har organisationen, såsom förut nämnts, framställt krav på en begränsning av domstolarnas lagprövningsrätt. 1924 antog dess styrelse en resolution till förmån

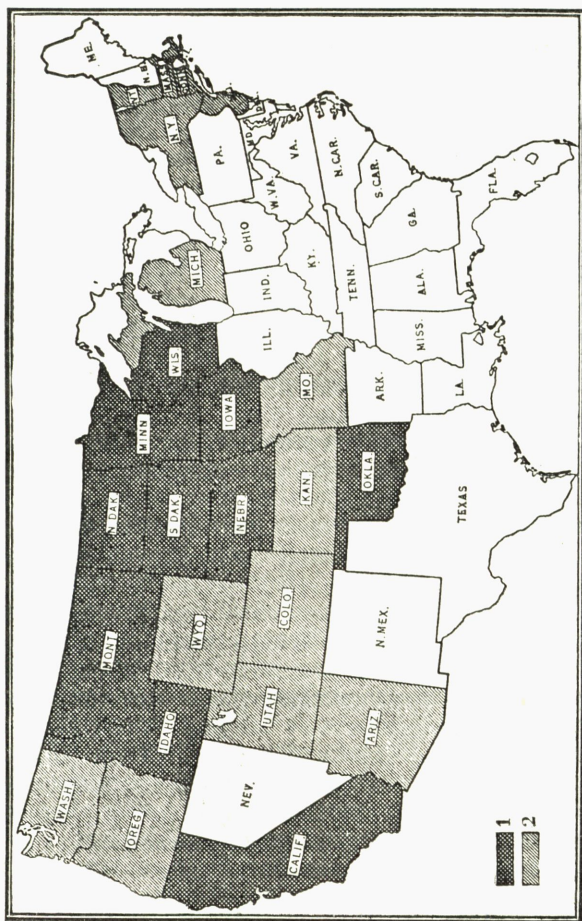
för La Follettes presidentkandidatur och 1928 beslutades ett liknande uttalande i fråga om guvernör Smith. Vid många tillfällen ha därjämte rekommendationer givits i fråga om kandidater till kongressen. I delstaterna ha motsvarande lokala organisationer (state federations of labor) ofta på liknande sätt tjänstgjort som partiernas pådrivare, när det gällt socialpolitiska och andra reformkrav. På samma sätt ha de i flertalet stater förefintliga bondeorganisationerna (state granges) varit verksamma. I många fall ha arbetare- och bondeorganisationerna i delstaterna samarbetat för genomdrivande av socialpolitiska och demokratiska reformer. Även andra yrkessammanslutningar, såsom handelskamrar, läkare- och prästföreningar o. s. v. ha i speciella fall spelat en politisk roll.

Det är med hänsyn till det amerikanska partiväsendets karaktär icke svårt att förstå, att nya partibildningar ofta uppstå, ehuru de aldrig lyckats bryta de härskande organisationernas avgjorda övervalde. Dessa konkurrerande minoritetspartier ha varit av helt annan typ än de republikanska och demokratiska. De ha nämligen inneburit försök att på den självständiga partibildningens väg få vissa reformkrav genomförda, som man ej kunnat få tillgodosedda genom de befintliga partiorganisationerna. Dessa minoritetspartier ha alltså varit verkliga idé- eller intressepartier, uppkomna för att söka genomdriva vissa bestämda önskemål. Huvuddraget i deras program har i allmänhet varit krav på vissa främst socialpolitiska och ekonomiska reformer och de ha i högre grad än de härskande partiorganisationerna tagit sikte på delstatlig politik.

Flera av dessa partier ha varit typiska bondepartier och deras uppkomst har stått i direkt sammanhang med vissa mer eller mindre övergående perioder av nedgång för jordbruksnäringen. Efter inbördeskriget; under vilket priserna på jordbruksprodukter varit ovanligt höga, kom en stark reaktion; priserna föllo och jordägarna blevo i stor utsträckning tvungna att inteckna sina gårdar samt kommo härigenom i beroende av de i östern koncentrerade finansiella intressena. En följd härav var uppkomsten av en rad politiskt verk samma bondeorganisationer, som 1876 började delta i de unionella valen såsom fristående parti. (Independent national party). Partiets program upptog bl. a. krav på reglering av järnvägstarifferna, införande av en progressiv inkomstskatt och ökad utgivning av sedlar. Detta sista krav, som var det väsentliga och som klart syftade till inflation och därmed höjning av spannmålspriserna, har givit partiet dess populära namn "greenbackers" (efter greenbacks, namn på de under inbördeskriget utgivna sedlarna, som sjunkit långt under sitt nominella värde). Vid presidentvalen lyckades partiet endast uppnå obetydliga röstetal, några få procent av samtliga röster, huvudsakligen i jordbruksstaterna väster om Mississippi. Efter 1884 upphörde greenbackers att verka vid de unionella valen, men i samma riktning verkande bondeorganisationer spelade en betydande roll inom statspolitiken i vissa stater under de följande åren. Redan 1892 beslöto dessa organisationer att bilda ett nytt unionellt parti, det s. k. populistpartiet (People's party), som på sitt program upptog än längre gående reformkrav än greenbackers. Främst krävde man återgång till dubbel myntfot, varvid silver skulle få ett legalt värde i förhållande till



Det progressistiska partiets utbredning 1924: 1. Stat, där La Follette erhöi mer än 50 % av rösterna. 2. Stater, där han erhöi mellan 25 och 50 % av rösterna. 3. Stater, där han erhöi mellan 10 och 25 % av rösterna. 4. Stater, där han erhöi mindre än 25 % av rösterna. Ur Siegfried, Les États-Unis d'aujourd'hui, 1928.



Antalet intecknade gårdar i olika stater 1920. 1. Stater, i vilka mer än 50 % av gårdarna äro intecknade. 2. Stater, i vilka mellan 40 och 50 % av gårdarna äro intecknade. Ur Siegfried, *Les États-Unis d'aujourd'hui*, 1928.

guld av 1:16. Detta krav motsvarade greenbackers' fordran på ökad sedelutgivning och var sålunda avsett att leda till för jordbrukarna förmånliga prishöjningar. Därjämte fordrade man nationalisering av järnvägar, telegraf och telefon, kontroll över trusterna samt vissa demokratiska och socialpolitiska reformer (bl. a. folkval av förbundssenatorer). Populistpartiet, som understöddes av betydande jordbrukaregrupper i såväl västern som södern, erhöll vid 1892 års val över en miljon eller bortåt tio procent av samtliga avgivna röster och segrade i fyra stater. 1896 samverkade populisterna med demokraterna, som då upptogo kravet på dubbel myntfot på sitt program; sedermera upphörde partiet (med undantag av en obetydlig fraktion) att uppträda vid de unionella valen.

De nämnda partierna ha visserligen icke kunnat erövra någon mera betydande ställning i unionspolitiken, men de ha utan tvivel spelat en viss roll såsom pådrivare av de båda huvudpartierna. Vissa av deras programpunkter, såsom kraven på kontroll över trusterna och införande av inkomstskatt, ha sedermera upptagits av såväl republikaner som demokrater och förverkligats i lagstiftningen. Av intresse är, att dessa partibildningar framgått ur ungefär samma ekonomiskt-sociala motsättningar, som lågo till grund för de tidigare stora politiska brytningarna i Förenta staternas historia, såsom den Jeffersonska och den Jacksonska demokratismens genombrott: motsättningen mellan kapital och jord, mellan borgenärer och gäldenärer.

Under de senare åren har ånyo, såsom förut anmärkts, en nedgångsperiod för jordbruket inträtt och denna har icke blott påverkat ställningen inom huvudpartierna utan jämväl haft till följd

en ny partibildning; vi skola i det följande återkomma härtill.

En annan grupp av minoritetspartier utgöra de socialistiska partierna, vilka helt naturligt främst rekryteras ur arbetareklassen i storstäderna. Redan 1876 bildades, huvudsakligen av tysk-amerikanska arbetare, en socialistisk organisation, som 1888 började delta i de unionella valen såsom självständigt politiskt parti (Socialist labor party). Partiet har i stort sett stått på en rent marxistisk ståndpunkt. Det har aldrig uppnått någon mera avsevärd röstsiffra; maximum nåddes 1896, med 36,000, eller ungefär $\frac{1}{4}$ procent av alla avgivna röster. Partiet deltar likväl i regel fortfarande vid de unionella valen; det har under senare år visat kommunistiska tendenser. 1897 bildades ett annat socialistiskt parti (The Socialist party of America). Detta parti har sedan varit det ojämförligt främsta socialistpartiet. Dess program är mindre radikalt än det av Socialist labor party framförda. I detsamma ingå bl. a. krav på demokratiskt-konstitutionella reformer, såsom folkomröstning och folkval av alla domare, socialpolitiska åtgärder till arbetarnas bästa, samt nationalisering av vissa kommunikationsföretag och industrier. Under sin populära, år 1926 avlidne ledare Debs har partiet vid vissa val vunnit beaktansvärda framgångar; det uppnådde 1912 sin i proportion till det totala antalet röster högsta röstsiffra, 900,000, eller 6 procent av samtliga röster vid valet. Under världskriget gick emellertid partiet tillbaka och efter kriget ha vissa kommunistiska grupper utsöndrat sig ur detsamma. År 1920 uppnådde partiet likväl mer än 900,000 röster (dock blott motsvarande mindre än 4 procent av samtliga avgivna röster). 1924 samarbetade socialistpartiet med La Follettes

progressistiska parti. Under de senaste åren har partiet haft en representant i kongressen (representanthuset).

Utom de nu nämnda ha under senare tid flera andra socialistiskt färgade partier uppträtt, så t. ex. efter världskriget två kommunistiska partier (Communist labor party och Communist party). Dessa partier ha emellertid undantagslöst spelat en i jämförelse med The Socialist party ytterst underordnad roll.

De ojämförligt starkaste minoritetspartierna efter inbördeskriget ha varit de vid två tillfällen, 1912 och 1924, framträdande s. k. progressistiska partibildningarna. Dessa ha varit stödda huvudsakligen av samma folkgrupper, som stått bakom förut nämnda småpartier, nämligen bönder och arbetare, och de ha lyckats förena stora delar av båda dessa grupper till gemensam politisk aktion. De progressistiska partierna ha emellertid haft en synnerligen efemär karaktär; de ha till väsentlig del bildats av personliga skäl, för att välja en viss politiker till presidentposten, och de ha, sedan försöket misslyckats, snabbt upplösts, varefter medlemmarna återgått till sin "normala" partiorganisation.

Redan under de sista åren av Taft's presidentur hade en begynnande schism kommit till synes inom det republikanska partiet; en grupp insurgenter inom kongressen hade vid flera tillfällen opponerat mot presidenten och den mera konservativa majoriteten inom partiet och stundom samverkat med demokraterna, såsom när det gällde begränsningen av talmannens i representanthuset befogenheter. Vid valet av delegater till nationalkonventet 1912 kom en kraftmätning mellan de båda republikanska fraktionerna till stånd; de

mera konservativa arbetade för renominering av den avgående presidenten, de radikala för nominering av förutvarande presidenten Roosevelt. I de stater, där konventdelegationerna utsågos genom primärval, valdes i regel för Roosevelt instruerade delegater och det var tydligt, att majoriteten inom partiets väljarekår stod bakom Roosevelt, men vid nationalkonventet segrade Taft, med stöd särskilt av sydstaternas delegationer. Roosevelts anhängare bröto sig då ut ur partiet och nominerade, under den progressistiska partibeteckningen, Roosevelt till presidentkandidat och den likaledes radikale senator Johnson från California till vicepresidentkandidat. Det nya partiets program erinrade på många punkter om populisternas: bl. a. krävdes skärpt kontroll över trusterna, socialpolitisk lagstiftning, folkval av senatorer, folkomröstning och revokation i delstaterna. Vid valet erhöll Roosevelt flera röster än Taft, men besegrades av demokraten Wilson: Roosevelt erhöll mer än 4.1, Taft nära 3.5 och Wilson boråt 6.3 miljoner röster. Något större antal proselyter från det demokratiska partiet vann Roosevelt ej, såsom man hoppats, ty Wilson representerade de radikala demokraterna. I flera av väststaterna, såsom Minnesota, Washington och California segrade Roosevelt, men också i Pennsylvania, den mest republikanska av de större staterna. Efter detta misslyckande upplöstes snart det progressistiska partiet såsom unionell organisation; endast i vissa av delstaterna fortfor partiet några år framåt att uppträda självständigt.

Senator La Follette från Wisconsin, som tillhörde det republikanska partiet och gjort sig känd genom den energiska kamp, han såsom guvernör fört mot bolagsväldet i sin hemstat, hade redan

1912, innan Roosevelt ställde sig till förfogande, varit påtänkt som ledare av en progressistisk partibildning. Då Roosevelt denna gång blev progressisternas kandidat, stannade La Follette kvar inom det "reguljära" republikanska partiet. Tolv år senare framträdde han emellertid som de då, vid 1924 års presidentval, uppträdande progressisternas kandidat. Orsaken till uppkomsten av detta progressistiska parti låg till väsentlig del i det agrara missnöjet i västern, men partiet representerade, i jämförelse med t. ex. populisterna, en mera allmän och principiell radikalism. I 1924 års progressistiska program ingingo ett antal starkt radikala reformkrav: undertryckande av, icke blott kontroll över, de privata monopolen, nationalisering av vattenkraft och järnvägar, kontroll över användningen av kol, järn, skog och andra nationella tillgångar, tullrevision nedåt, progressiv inkomstskatt och arvskatt, avskaffande av domstolarnas lagprövningsrätt och folkval av unionella domare. Vissa programpunkter avsågo särskilt bönderna; så t. ex. krävdes upprättande av unionella bankinstitut för jordbrukskredit och unionell organisation av jordbruksprodukternas försäljning. Andra programpunkter appellerade särskilt till kroppsarbetarna, såsom fordringarna på anordnande av offentliga arbeten vid arbetslöshet, legalisering av kollektivavtalsformen och förbud mot barnarbete. Med det progressistiska partiet gjorde flera andra partier gemensam sak, såsom det 1920 bildade Farmer-labor party — varom mera i det följande — och The socialist party; det må erinras om att detta 1912 icke understött Roosevelt. Den amerikanska arbetarefederationen, som aldrig tidigare tagit ställning vid ett presidentval, beslöt att rekommendera La Follettes kandidatur. Såväl

republikanska som demokratiska politiker anslöto sig till progressisterna: betecknande är, att under det att presidentkandidaten, La Follette, förut varit republikan, vice-presidentkandidaten, Wheeler, var demokrat; 1912 års ledande progressister hade däremot alla varit republikaner. La Follette uppnådde emellertid ej proportionsvis så högt röstetal som Roosevelt; progressisterna 1924 erövrade ungefär 4.8 miljoner röster av 29 miljoner. Endast i en stat, Wisconsin, erhöll partiet majoritet. I övrigt vann partiet huvudsakligen sina röster i jordbruksstaterna i nordväst, från Mississippi till Stilla haveet. Det har sitt intresse att konstatera, att i stort sett de stater, i vilka det största antalet intecknade jordegendomar funnos, uppvisade den starkaste progressistiska tendensen.

Vi skola slutligen beröra ett under de senaste åren uppträdande parti, det nyss nämnda Farmer-labor party. Farmor-labor party bildades 1920 i Minnesota; det utgår till väsentlig del från samma agrara missnöje, som lett till insurgentismen inom det republikanska partiet och till 1924 års progressistiska partibildning; det har jämväl starka beröringspunkter med non-partisan league. Partiet har emellertid även appellerat till industriarbetareklassen; flera av dess ledande män äro arbetare med socialistiskt färgade åsikter. Programmet har ungefär samma karaktär som 1924 års progressistprogram, kanske med än starkare socialradikal betoning. Några större framgångar vid de unionella valen har partiet ej vunnit. 1920 uppnådde det endast 265,000 röster, 1924 gick det, som nämnt, samman med progressisterna. I kongressen har partiet under de senaste åren haft tre platser, varav en i senaten och två i representanthuset, alla från Minnesota.

Utom nu nämnda ha ett stort antal andra än obetydligare minoritetspartier uppträtt, i regel mera sporadiskt och med mera speciella syften. Bland dessa kunna nämnas United labor party, med krav på Single tax, d. v. s. all skatts läggande på jorden, vilket parti numera ej uppträder i unionspolitiken, och förbudspartiet (prohibition party) vars verksamhet i annat sammanhang berörts.

Litteraturanvisningar

Såsom standardverk i amerikansk författningspolitik torde man fortfarande kunna betrakta *Bryce, The American commonwealth*. Arbetet utkom första gången redan 1888, men har senare reviderats. Det är byggt på ingående personliga iakttagelser och ger en glänsande skildring av amerikanskt statsliv ur företrädesvis rent politiska, icke statsrättsliga, synpunkter. Trots att arbetet reviderats, måste det emellertid betraktas som något föråldrat. Bland nyare framställningar kunna nämnas *Beard, American government and politics*, utgivet 1910, sedan utkommet i flera reviderade upplagor, och *Kimball, The national government of the United States*, 1920, samt, bland de mera statsrättsligt betonade, *Burdick, The law of the American constitution*, 1922. Av stort värde såsom belysande olika perioder i den amerikanska författningspolitikens senare historia äro *Wilsons* båda arbeten *Congressional government*, 1885, och *Constitutional government*, 1908. En belysande jämförelse mellan de amerikanska och svenska statsskicken — före parlamentarismens inträngande i Sverige — gives av *Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*, 1904. *Staaff* ägnar ett kapitel av *Det demokratiska statsskicket*, 1917, åt Förenta staterna. En svensk översättning av unionsförfattningen och vissa statsförfattningar finnes hos *Reuterskiöld-Rinander, Främmande grundlagar i svensk översättning: Amerikas förenta stater*, 1921.

För statsskickets tillkomsthistoria kan hänvisas till *The Federalist* (Hamiltons, Jays och Madisons skrifter till försvar för konventets författningsförslag), utgiven i ett flertal kommenterade upplagor, *Warren, The making of the constitution*, 1928, ett koncentrat av författningsdiskussionen 1787, och *Beard, An economic interpretation of the constitution of the United states*, 1913, som ställer författningens tillkomst i delvis ny belysning.

En svensk framställning av presidentmaktens utveckling under senare tid gives av *Rexius, Presidentmaktens renässans i Förenta staterna*, 1916. Av särskilt intresse i detta sammanhang äro vissa av förutvarande presiden-

ter utgivna framställningar, såsom *Harrison*, This country of ours, *Cleveland*, Presidential problems, *Roosevelt*, An autobiography, och *Taft*, Our chief magistrate and his powers.

De bästa senare arbetena om representationens arbetsformer och de båda kamrarnas inbördes ställning torde vara *Rogers*, The american senate, 1926, och *DeWitt Hasbrouck*, Party Government in the house of representatives, 1927.

Domstolarnas ställning i statslivet belyses i viss mån kritiskt av *Haynes*, The American doctrine of judicial supremacy, 1913, samt, ur konservativ synpunkt, av *Warren*, Congress, the constitution and the supreme court, 1925, och *Hughes*, The supreme court of the United states, 1928. Den kanske bästa framställningen av domstolarnas betydelse som politiska kontrollorgan finnes i ett franskt arbete, *Lambert*, Le Gouvernement des juges, 1921.

De amerikanska delstaternas författningsutveckling skildras av *Holcombe*, State government in the United states, 1916, och *Dodd*, State government, 1922. Ett specialproblem är behandlat i mitt arbete Folkomröstningsinstitutet i Nord-Amerikas Förenta stater, 1923. Belysande skildringar av korruptionen i stater och städer finnas i två arbeten av *Steffens*: The Shame of the cities, 1904, och The struggle for self-government, 1906.

Moderna skildringar av det amerikanska partiväsendet finnas hos *Holcombe*, The political parties of today, 1925, som särskilt undersöker partiväsendets sociala och ekonomiska bakgrund, samt *Brooks*, Political parties and electoral problems, 1923, och *Merriam*, American party system, 1922. Bland instruktiva framställningar av amerikansk politik ur ekonomiskt-sociala synpunkter kunna nämnas *Weyl*, The new democracy, 1914, och *Turner*, The frontier in American history, 1920.

S a k r e g i s t e r

Adair-målet 126
Advisory opinions 117
Agreement-power 62 f.
Ajournering av kongressen
 65, 86 f.
Amerikanska arbetarefederationen 137, 181 f.
Anti-federalister 10
Anti-saloon league 174 ff.
Arbetsordningsutskottet 94
Arbetsätt, kongressens 90 ff.
Arvode, kongressledamöters
 87
Avsättning av ämbetsmän 58

Barnarbete, domstolsutslag
 om 125 f.
Beskattningsrätt, kongressens 11, 21, 124 f.
Bostadsband 85
Budgeten, i unionen 107
Budskap, presidentens 64 f.

Caucus 34, 103
Checks and balances 17
Civil service commission 55
Closure 98 f.
Conference committees 97

Debatt, i kongressen 97 ff.
Delstaterna 139 ff.
Deltagande i valen 43 f.
Demokrater 25 ff., 160 ff.
Departementschefer 47 f.
Diktatur, presidentens under
 krig 59 f., 70 f.
Domstolarna 110 ff.
Dred-Scott-målet 124
Due-process 119 f., 127 ff.

Elektorer, för utseende av
 president 30 ff.
Executive sessions, senatens
 92
Exekutivmakt, i Unionen 51 f.
Exekutivmakt, i delstaterna
 140, 146 f.

Farmer-labor-partiet 191 f.
Federalister 10, 23 f.
Finansmakt, kongressens
 105 ff.
Folksuveränitetsteorien 3,
 113 f.
Förbud (rusdrycksförbud)
 21 f., 174 ff.
Fördrag, presidentens rätt att
 sluta 61 f.
Författningskonvent, 1787
 års 8 ff.
Författningskonvent, i del-
 staterna 147 f.
Författningsändring, sättet
 för 19 ff.
Förordningsrätt, presiden-
 tens 68 ff.

Gerrymander 85
Greenbackers 183
Guvernörer, i staterna 146 f.

Handeln, den mellanstatliga
 13, 105
Hearings 96
Högsta domstolen 111

Impeachment 58 f.
Implied powers 52
Inbördeskriget 28 f.

Initiativ, presidentens 65
Initiativ, för valmännen 152 f.
Inkomstskatt, beslut om 21,
124 f.
Insurgerter 101

Kabinett 47 ff.
Klassifikation av ämbeten 55
Kommittéer 97, 108
Kommunistpartier 188
Kompromisser, vid författningens antagande 12
Kongressen 82 ff.
Konfederationsartiklarna 4 ff
Konservatism, författningens 14 ff.
Kontroll, kongressens 107 ff.
Konvent, författningskonvent 8 ff., 147 f.
Konvent, partikonvent 34 ff., 40 ff.
Korruption, i kongressen 89
Korruption, i delstaterna 142 ff.
Krig, rätt att förklara 60, 104
Ku Klux Klan 163, 181
Kvinnorösträtt 21
Kvorum 92

Lagprövningsrätt, domstolar-
nas 110 ff.
Lagstiftningsmakt, kongres-
sens 104 f.
Laissez-aller-systemet 18 f.
Ledning, i kongressen 100 ff.
Legislaturer, staternas 141 ff.
Log-rolling 89
Lochner-målet 130 f.

Madison-Marbury-målet
114 f.
Maktfördelningsteorien 14 ff.
Merit-system 55

Missouri-kompromissen 124
Motioner, i kongressen 92 f.
Myntfoten, striderna om 156,
183, 186

Negrer, deras rösträtt 20 f.,
29, 162
Nominering, av presidentkan-
didater 34 ff., 40 ff.
Non-partisan league 177,
180 f.

Obstruktion, i kongressen 92,
98 f.
Omröstning, i kongressen 92
Omval, av president 33
Omval, inom kongressen 84 ff.

Parlamentarism, tendenser
till 48 ff., 77 ff., 147
Partiväsen 22 ff., 154 ff.
Pendleton-lagen 55
Pocket-veto 66
Populister 183, 186
Presidentmakten 30 f.
Primärval 37 ff., 86, 150 f.
Progressister 188 ff.
Prohibition-partiet 174

Radikalism, i amerikansk
politik 172 f.
Referendum 151 ff.
Rekonstruktionsperiod 29
Representanthuset 85 f.
Republikaner 24, 27, 167 ff.
Revokation 153
Rotationssystem 85 f.
Rättighetsförklaring 20
Rösträtt 86

Sammansättning, kamrarnas
82 ff.
Select committees 94
Senaten 82 ff.

Sessioner, kongressens 86 f.
Socialist-partier 186 ff.
Spoil-system 54
Standing committees 93
Staterna, författningsutvecklingen i 139 ff.

Talman, i representanthuset
90 f., 102 f.

Territorium 13

Traktater, rätt att avsluta
61 f.

Tullar 10 f., 160

Tvåkammersystemet, förhållandet mellan husen 109 f.

Utnämningsrätt, presidentens 53 ff.

Utrikespolitik, befogenhet beträffande 60 ff.

Utskottsväsen 93 ff.

Val av president 30 ff.

Val till kongressen 82 ff.

Vetorätt, presidentens 65 ff.

Vicepresidenten 47, 90

War power, presidentens 59

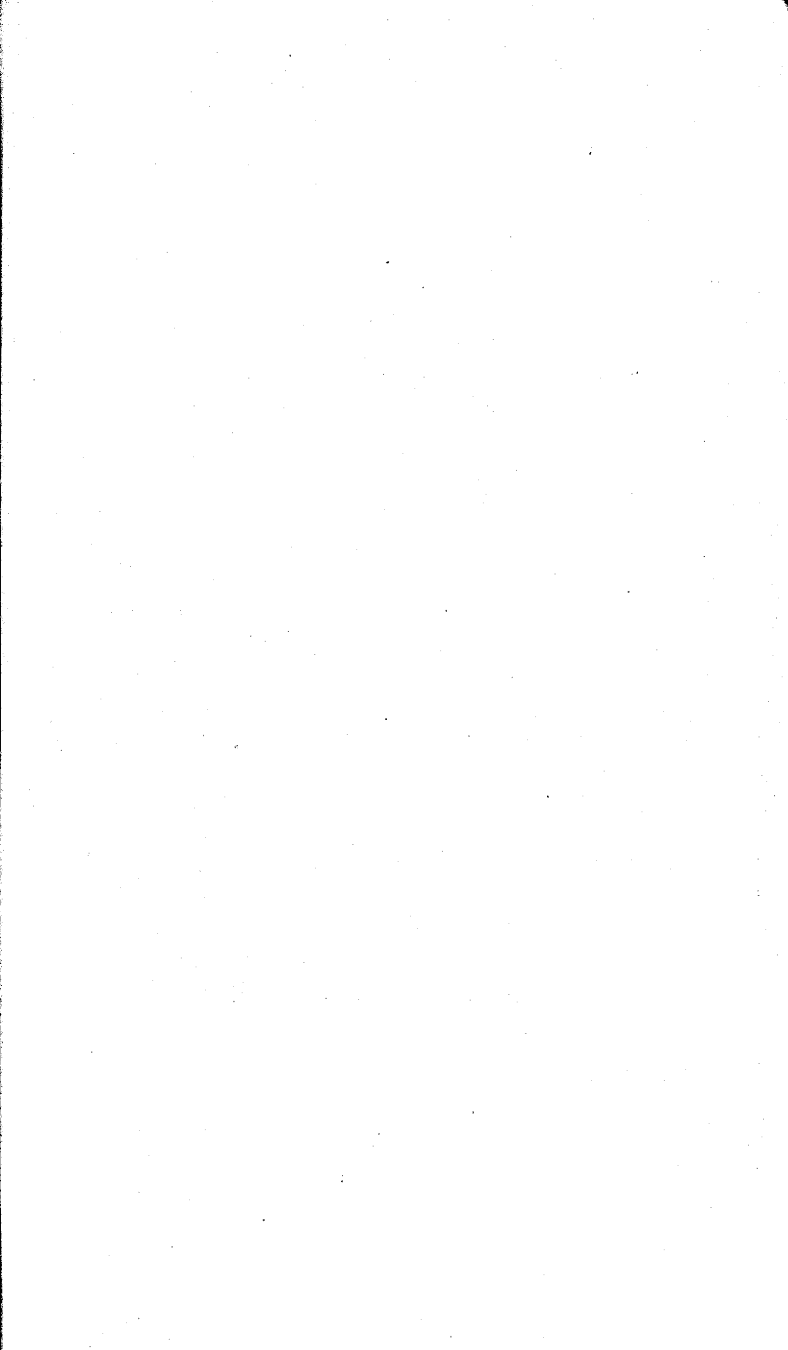
Whigs 26

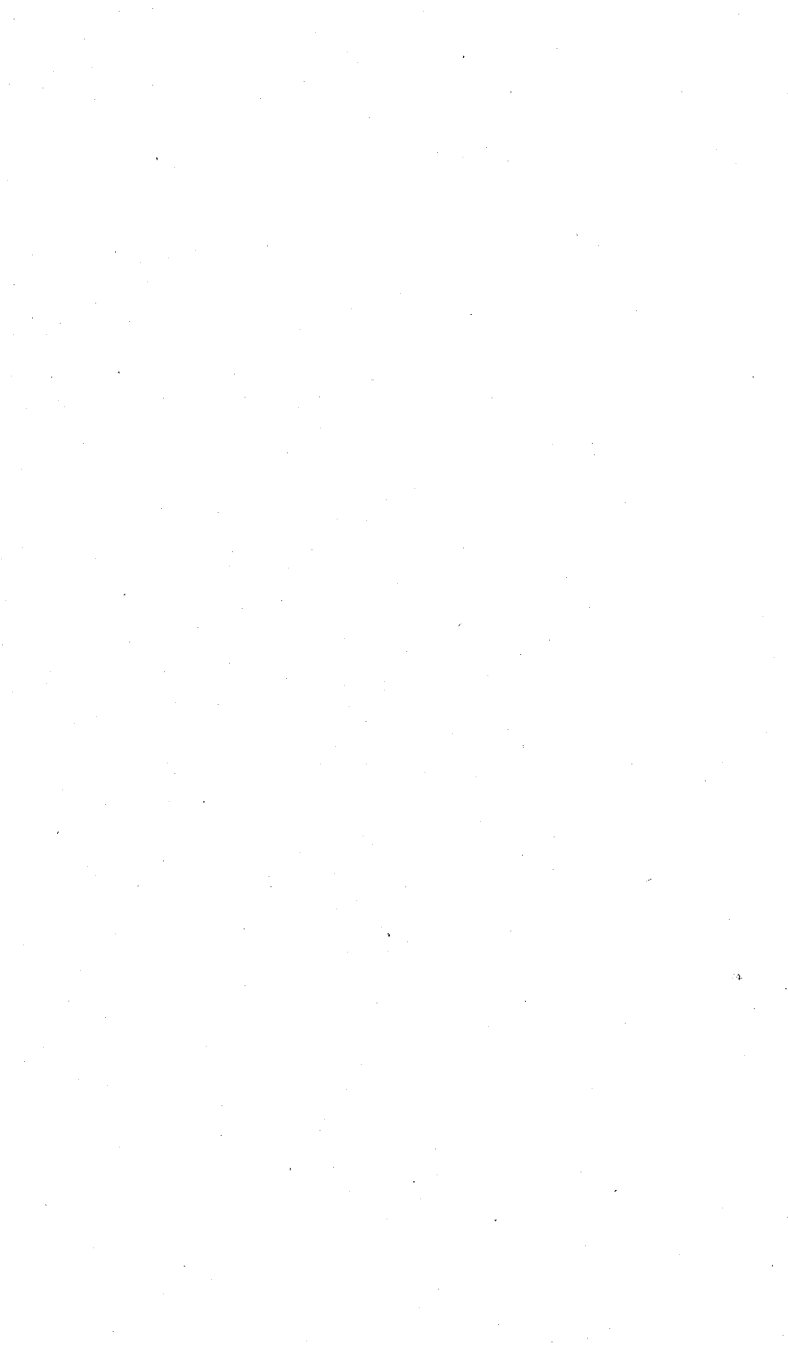
Ambetsmän, utnämning av
53 ff.

Överbefälhavare, presidenten
såsom 57 f.

I n n e h å l l s f ö r t e c k n i n g

Inledning	3
Presidentmakten	30
Kongressen	82
Domstolarnas ställning i statslivet	110
Delstaternas författningsutveckling	139
Partiväsendet	154
Litteraturanvisningar	193
Sakregister	195





NATUR OCH KULTUR

1. **Jorden och dess liv** under naturkrafternas inflytande av fil. dr *Rudolf Elander*. Tredje upplagan.
2. **Populär astronomi** av adjunkten *C. Rendahl* och lektor *B. Söderborg*.
3. **Materiens struktur**. Atomfysiken av lektor *Gunnar Starck*. Tredje uppl.
4. **Kemien och vad den lär oss i det praktiska livet** av fil. lic. *Iwan Bolin*. Tredje tillökade upplagan.
5. **Kvävet**, dess tillfogodgörande och betydelse av professor *Erik Hägglund*. Andra upplagan.
6. **Pappersmasseindustrin** av fil. lic. *Johan Lundberg*. Tredje upplagan.
7. **Naturfolkens kultur** av fil. dr *Gustaf Bolinder*. Andra upplagan.
8. **Immanuel Kant**, hans liv och filosofi av fil. dr *Gunnar Landtman*.
9. **De filosofiska grundproblemen**. En inledning till filosofien av fil. dr *Alf Ahlberg*. Tredje upplagan.
10. **Industriell organisation** enligt den rationella arbetsledningens principer av överingenjör *Alex. Engblom*.
11. **Sveriges runinskrifter** av lektor *Erik Brate*.
12. **Platon som politiker** av prof. *Malte Jacobsson*. Andra upplagan.
13. **Sjöfart och skeppsbyggeri i forntid och nutid** av byråchefen *N. G. Nilsson*.
14. **Elektroindustrin**, dess utveckling och betydelse av ing. *Bertil Traneus*.
15. **Växternas näringsliv** av professor *Fredrik Elfving*. Andra upplagan.
16. **Hur själen läkes** av dr *Poul Bjerre*. Fjärde upplagan.
17. **Modern engelsk litteratur** av skriftst. *August Brunius*. Andra uppl.
18. **Ditt hem**, hur det bygges och inredes av arkitekten *Ernst Spolén*. Andra upplagan.
19. **Havsiskar och havsfisken** av fil. dr *Nils Rosén* och fil. dr *Arvid R. Molander*.
20. **Hur en bok kommer till** av *Bertil Oldenburg*. Andra upplagan.
21. **Energi och entropi** av prof. *Hj. Tallqvist*. Andra upplagan.
22. **Friedrich Nietzsche**, hans liv och verk av fil. dr *Alf Ahlberg*. Andra upplagan.
23. **Grekisk kultur i bild**, text av prof. *Martin Pn Nilsson*.
24. **Romersk kultur i bild**, text av prof. *Martin Pn Nilsson*.
25. **Våra ortnamn och vad de lära oss** av prof. *Hj. Lindroth*.
26. **Elektricitet och magnetism** av lektorerna *E. Friman* och *R. Holm*. Andra upplagan.
27. **Naturfolkens religion** av prof. *R. Karsten*.
28. **Arthur Schopenhauer**, hans liv och filosofi av fil. dr *Alf Ahlberg*.
29. **Den svenska folkvisan** av doc. *Sverker Ek*.
30. **Blodet i läkekonstens historia** av doc., med. dr *Robin Fähræus*.
31. **William Shakespeare**, liv, drama, teater av skriftst. *Aug. Brunius*.
32. **Den franska revolutionen** av fil. dr *Alma Söderhjelm*.
33. **Hur djuren se**. Synsinnetns utveckling i djurriket av fil. dr *Bertil Hanström*.
34. **Goethes Faust**. En vägledning av rektor *Hilding Andersson*.
35. **Skönhet och trevnad i hemmet** av arkitekt *Carl Malmsten*. Andra uppl.
36. **Utdöda djur** av rektor *Ivar Sefve*.
37. **Hur rätt skipas** av jur. dr *Siegfried Matz*.
38. **Om statsmoral** av professor *Malte Jacobsson*.
39. **Filosofiskt lexikon** av fil. dr *Alf Ahlberg* m. fl.
40. **Östasiens konst**, Kina Japan Korea av intendenten *Gustaf Munthe*.
- 41—42. **Vad vi veta om Ihuset** av docenten *Oscar Klein*. 2 vol.
43. **Vårt land under och efter Istiden** av fil. dr *Carl Caldenius* och statsgeologen fil. dr *Ragnar Sandegren*.
44. **Den organiska kemien och dess betydelse i det praktiska livet** av fil. lic. *Iwan Bolin*.
45. **Florens**. Historia, stad, konst av *Alma Velander-Philip*.
46. **Primitiv själavandringstro** av fil. lic. *Arvid Wachtmeister*.
47. **Germanerna** av professor *T. E. Karsten*.
48. **Moralisk fostran** av lektor *Alf Hildinger*.
49. **Fysiken i vardagslivet**. I. Vila och rörelse av lektor *Ernst Herlin*.
50. **Filosofiens historia**. I. Den grekiska filosofien till Platon av fil. dr *Alf Ahlberg*.
51. **Filosofiens historia**. II. Den grekiska filosofien från Platon av fil. dr *Alf Ahlberg*.

NATUR OCH KULTUR

52. **Ur svenska språkets hävder.** Huvuddragen av vårt modersmåls historia av fil. dr *T. Wennström*.
53. **Våra sinnen** och deras utveckling från djuren till människan av fil. dr *Bertil Hanström*.
54. **Arkitekturen genom tiderna.** I. Antikens byggnadskonst av professor *August Hahr*.
55. **Arkitekturen genom tiderna.** II. Fornkristen, byzantinsk, romansk och islamsk byggnadskonst av professor *August Hahr*.
56. **Det moderna måleriet** och dess förutsättningar. En orientering av professor *Axel L. Romdahl*.
57. **Francis Bacon.** En banbrytare för naturvetenskapen av fil. dr *Erik Nordenskiöld*.
58. **Religionens värld** av professor *Edv. Lehmann*.
59. **Hellenismen.** En skildring av "hedendomen" i det romerska världsriket av professor *Gillis Pison Wetter*.
60. **Praktisk Meteorologi.** En inledning till väderleksförutsägelseernas teori och praktik av docent *Anders Angström*.
61. **Sveriges järnhantering** av bergsingenjör *Bror Christiansen* och fil. dr *K. G. Karlsson*.
62. **Utvecklingsläran** enligt nutida uppfattning av rektor *Ivar Sefve*.
63. **Kultur och religion** i Babylonien och Assyrien av docent *Efraim Briem*.
64. **Orientens forntid.** Egypten, Babylonien, den kretisk-mykenska kulturkretsen o. s. v. av professor *Martin Pn Nilsson*.
65. **Egyptisk kultur i ord och bild** av fil. lic. *Pehr Lugn*.
66. **Modern norsk litteratur** av *Kristian Elster d. y.*
67. **Kvinnan i Nordens forntid** av fil. dr *Hanna Rydh*.
68. **Filosofiens historia.** III. Medeltidens och renässansens filosofi av fil. dr *Alf Ahlberg*.
69. **Representationsproblemet** genom tiderna av lektor *J. E. Nilsson*.
70. **Det engelska språket**, hur det blivit vad det är av lektor *Carl O. Koch* och lektor *Karl Kärre*.
71. **Arkitekturen genom tiderna.** III. Gotikens kyrkliga byggnadskonst, medeltidens profanarkitektur, Italiens ungrenässans av prof. *August Hahr*.
72. **Naturfolkens konst** av fil. dr *Gustaf Bolinder*. Illustr.
73. **Tropikernas urskogar** av redaktör *C. A. Tärnlund*. Illustr.
74. **Den astronomiska världsbilden** genom tiderna av fil. dr *Carl Lundahl*. Illustr.
75. **Vintergatan.** Nutida försök att lösa världsbyggnadens gåta av amanuens *Karl Modin*. Illustr.
76. **Våra vanliga metaller**, deras framställning, egenskaper och användning av fil. mag. *Gunnar Törnstrand*. Illustr.
77. **Ur Syd-Frankrikes kulturvärld.** Den nyprovençalska rörelsen under 1800-talet av prof. *Hilding Kjellman*.
78. **Filosofiens historia.** IV. De metafysiska systemens tid av fil. dr *Alf Ahlberg*.
79. **Filosofiens historia.** V. Den engelska erfarenhetsfilosofien. Upplysningstiden. Kants teoretiska filosofi av fil. dr *Alf Ahlberg*.
80. **Michelangelo**, hans liv, personlighet och verk av fil. dr *Hjalmar Öhman*.
- 81-82. **Hinduismen**, det religiösa livet i Indien av prof. *Sten Konow*. 2 vol.
83. **Modern tysk litteratur** av fil. lic. *Hans Küntzel*.
84. **Politisk geografi** av fil. dr *Ragnar Numelin*.
85. **Naturfolkens samhällsliv.** En inledning till sociologien av professor *Rafael Karsten*.
86. **Fredsorganisation och maktpolitik.** Några drag ur den politiska pacifismens äldre historia av docent *Georg Landberg*.
87. **Arkitekturen genom tiderna.** IV. Italiens högre och senrenässans. Renässansen i Europas övriga länder av professor *August Hahr*.
88. **Gamla vävnader** och deras mönster av *Maria Collin*.
89. **Arkitekturen genom tiderna.** V. Barock och klassicism. Rokoko och nyantik av professor *August Hahr*.
90. **Filosofiens historia.** VI. Kant och den kritiska filosofien. Romantiken. Naturalismen. Den moderna idealismen av fil. dr *Alf Ahlberg*.
91. **Modern fransk litteratur** av fil. dr *Kjell Strömberg*.
92. **Den ryska revolutionen.** Dess historia av fil. dr *Rütger Essén*.
93. **Pestalozzi.** Hans liv och gärning av professor *Albert Lilius*.
94. **Amerikansk demokrati.** Grunddragen av Förenta Staternas statsliv av docent *Herbert Tingsten*.

Pris häft. 2.25; inb. 3.—

I halvfr. band (4 nr i varje band) à kr 15.—