Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder. I.

DET KONSULTATIVA REFERENDUM

EN JÄMFÖRANDE POLITISKT STATSRÄTTSLIG UNDERSÖKNING

AV

AXEL BRUSEWITZ

UPPSALA 1921
APPELBERGS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

Inledning.

Olika former av referendum.

Föreliggande undersökning avser att giva en framställning av det konsultativa referendum (den rådgivande folkomröstningen) i främmande länder[1]. Då emellertid därvid flera olika former av referendum komma att beröras, synes det lämpligt att här till en början taga en överblick av dessa olika former av institutet i allmänhet. Först därigenom blir det också möjligt att närmare bestämma den konsultativa omröstningsformens egenart, sådan denna i olika gestaltning framträder.

Referendum i modern bemärkelse — lagstadgat eller endast i konstitutionell praxis förekommande — innebär, i allra vidsträcktaste mening taget, en folket (i regel de politiskt röstberättigade) tilldelad rättighet att genom särskild omröstning tillkännagiva sin mening i en viss fråga. De ämnen, beträffande vilka referendum plägar komma till användning, kunna naturligtvis vara av olika slag. Ur denna synpunkt kan man tala om ett grundlags-(författnings-)referendum eller lagreferendum, allt eftersom det är grundlags- eller vanliga lagfrågor, som äro föremål för folkomröstning. Även andra frågor kunna underkastas omröstning, exempelvis finansfrågor (finansreferendum).

Vanligen innebär folkets vid omröstningen tillkännagivna mening ett definitivt bekräftande eller avslående i fråga om det spörsmål som förelagts detsamma; omröstningen är avgörande i den ena eller andra riktningen. I allmänhet fattas också därför själva referendumbegreppet såsom inbegripande ett sådant avgörande från folkets sida. Det kan emellertid tänkas och förekommer även, att folkets uttalande avser en opinionsyttring rätt och slätt, en önskan eller en viljeförklaring utan förpliktande verkan, och att det slutliga bekräftandet eller avslåendet i den fråga det gäller tillhör annat statsorgan. Omröstningen är då

[1] En skildring av denna frågas utveckling och läge i Sverige lämnas i Folkomröstningskommitténs betänkande, s. 3 ff. Det konsultativa kommunala referendum, som i en del länder förekommer, ligger utanför denna undersökning.

ej bindande, den är rådgivande eller vägledande för det statsorgan (representationen eller båda statsmakterna i förening), som efteråt har att fatta det definitiva beslutet. Ur synpunkten av omröstningens statsrättsliga karaktär — allt efter som den är att fatta som i juridisk mening avgörande eller icke avgörande — kunna vi sålunda urskilja två huvudformer av referendum: dels ett decisivt (avgörande) referendum, dels ett konsultativt (rådgivande) referendum.

1) *Det decisiva referendum.*

Av det föregående framgår, att det utmärkande för det decisiva referendum, vilket nästan uteslutande förekommer som grundlagstadgat institut, är, att vid sidan av representationen (och statschefen) folket självt införts som utövare av statsmakten. I alla de frågor, där omröstning äger rum, är alltså folkets direkt uttalade vilja i sista hand avgörande. Omröstningen kan antingen gälla ett av representationen fattat beslut eller också ett av folket självt väckt förslag. I anslutning härtill kan det decisiva referendum uppdelas i två slag: dels referendum i inskränkt eller egentlig mening, dels det s. k. folkinitiativet.

a) Referendum i egentlig mening, som innebär ett folkavgörande i fråga om ett av representationen redan fattat beslut, är den ursprungligen vanligast förekommande och därför mest uppmärksammade av de referendala formerna. Om i författningen föreskrives att ett visst slag av frågor för sitt avgörande alltid skola underkastas folkomröstning kallas detta obligatoriskt referendum. Är folkomröstningen däremot villkorlig, d. v. s. beroende på att särskild begäran därom framställes, benämnes den fakultativ. Grundlagsreferendum är ofta obligatoriskt, lagreferendum kan också vara det, men torde mestadels förekomma som fakultativt. Vid denna referendumform kan rätten att framkalla omröstning tillhöra en viss mindre del av folket, vilket är det vanliga. Men även representationen själv kan äga rätt att bestämma, att ett av densamma fattat beslut skall underställas folkets avgörande (s. k. frivilligt referendum). Stundom kan denna rätt vara överlämnad åt endast en minoritet inom representationen, stundom också åt statschefen.

b) Folkinitiativet består däri, att en del av folket (ett visst föreskrivet antal röstberättigade eller viss procent av dessa) har rätt att väcka förslag exempelvis om en grundlags- eller lagändring (grundlags- och laginitiativ) samt härom påyrka allmän folkomröstning, vilken då skall äga rum. Initiativet åtföljes sålunda alltid av ett referendum[1]. Om det egentliga referendum ur viss syn-

[1] Undantagsvis, såsom enligt den tyska riksförfattningen (§ 73) blir ett på folkinitiativ väckt förslag genast lag, om det accepteras av representationen. Referendum äger alltså ej i detta fall rum.

punkt sett kan anses beteckna ett negativt deltagande från folkets sida i lagstiftningen, så tillvida som det här alltid gäller en domsrätt över ett av folkrepresentanterna framfört och antaget förslag, närmast en rätt till förkastande av detta, så innebär folkinitiativet möjlighet till en rent positiv insats. Den därvid föreskrivna proceduren kan vara olika. Antingen kan det vara bestämt att det på folkets initiativ framställda förslaget före omröstningen skall undergå en viss behandling av representationen (ett närmare utformande genom representationens försorg med rätt för denna att eventuellt framlägga motförslag), eller också skall förslaget direkt gå till omröstning. I sistnämnda fall, varpå exempel finnes från Amerika, kan alltså ett folkinitiativ ge upphov till en lag tillkommen utan någon som helst medverkan från representationens sida.

2) *Det konsultativa referendum.*

Som förut anmärkts skiljer sig det konsultativa referendum, vilket mera sällan förekommer såsom lagfäst institut utan mestadels endast i konstitutionell praxis, från det decisiva referendum däri, att det icke konstituerar folket såsom statsrättsligt medverkande faktor i lagstiftningen. Det deltagande, som tillkommer detsamma, är endast av rådgivande art, avsett visserligen att tjäna representationen till ledning vid ett blivande beslut, men vid vars fattande denna dock alltid är rättsligt obunden. Det ligger i naturen av det konsultativa referendum att det tillhör ett förberedande stadium av en lags tillkomst, det äger icke såsom det decisiva referendum rum post legem (efter lagen), utan alltid ante legem (före lagen), vilken senare alltså är en akt, som formellt uteslutande är beroende av de ordinarie statsmakternas vilja. De spörsmål, vilka kunna bli föremål för konsultativt referendum, äro desamma som förut nämnts; det kan alltså förekomma såsom konsultativt grundlagsreferendum, lagreferendum etc. Observeras bör emellertid, att det hör samman med hela denna referendumforms karaktär, att omröstningen vanligen icke gäller ett färdigarbetat förslag utan en mera allmänt formulerad fråga av principiell innebörd[1].

Det vanliga, och det kan tilläggas, naturliga är, att det konsultativa referendum är fakultativt. Det kan dock även tänkas — och exempel därpå saknas icke alldeles — att det är obligatoriskt beträffande vissa grupper av frågor. Vad för

[1] A. Esmein, vilken i sitt bekanta arbete, Eléments de droit constitutionnel français et comparé (1914), ägnar det konsultativa referendum något mera uppmärksamhet än vad som i motsvarande arbeten vanligen plägar vara fallet, karaktäriserar det på följande sätt: "Le législateur, perplexe sur une réforme très discutée, soutenue et combattue par des divers partis, en soumet directement le principe au vote populaire dans une formule claire et simple, quoique forcément générale et compréhensive".

övrigt angår de olika förekommande formerna av detta institut kunna de lämpligen indelas ur synpunkten av vem som tar initiativet till omröstningen. I regel är det representationen själv (i vissa länder i förening med statschefen) som påkallar en folkkonsultation i en fråga, som är under dess handläggning eller som, utan att ännu ha kommit under parlamentarisk behandling, är föremål för allmän uppmärksamhet. Denna rätt utövas också stundom av statschefen ensam och tillkommer någon gång även viss del av folket. Till en mera ingående behandling av dessa former skola vi längre fram återkomma i ett annat sammanhang[1]. Här må endast tilläggas, att även ett slags övergångs- eller mellanformer mellan konsultativt och decisivt referendum förekomma, vilka på grund av denna sin egenartade beskaffenhet erbjuda ett ganska stort intresse.

Undersökningens plan.

Det konsultativa referendum är ett spörsmål, som i den statsvetenskapliga litteraturen om folkomröstningsinstitutet i det stora hela föga uppmärksammats. Endast mera i förbigående plägar det omnämnas såsom en form, vilken här och var kan iakttagas och som man därför för fullständighetens skull tar med vid sidan och i viss mån som en avart av de ordinarie referendala formerna. Detta är också förklarligt, om man betänker, att det konsultativa referendum givetvis måste framstå såsom av tämligen underordnad betydelse i jämförelse med det historiskt sedan gammalt dominerande referendum i vedertagen mening. En medverkande orsak till dess förbiseende har väl även varit, att det mestadels, såsom redan anmärkts, endast existerar såsom konstitutionell praxis, vartill kommer, att denna praxis på de flesta håll är en relativt sen företeelse.

Ett mera ingående studium av denna omröstningsforms förekomst och tillämpning, vartill ett delvis ganska rikligt material förefinnes, visar emellertid, att den icke spelar en så alldeles betydelselös roll som man vanligen föreställer sig. I själva verket ha vi här att göra med en företeelse av internationell omfattning och karaktär. I vissa stater har den vunnit insteg antingen som godtagen praxis eller grundlagsfäst institut, i ett par andra har den åtminstone tillfälligtvis kommit till användning, och i ytterligare ett par har den visat rätt starka tendenser att bryta igenom. I det följande skall först en framställning lämnas av det konsultativa referendum i var och en av dessa stater. Endast genom att sålunda följa institutet i dess historiskt givna miljö i varje stat för sig är det möjligt att närmare tränga in i de skiftande förutsättningarna för dess uppkomst och utbildning samt dess ställning till gällande konstitutionell rätt. Man skall därvid finna att utveck-

[1] Se nedan, s. 82 ff.

lingen överallt företer drag, som erbjuda starka beröringspunkter med varandra. På grundval av detta detaljstudium skall sedan i ett sammanfattande slutkapitel ämnet upptagas till direkt jämförande behandling, varvid dess olika sidor — den politiska såväl som den rättsliga — skola belysas ur mera enhetliga synpunkter.

De ifrågavarande staterna, vilka här komma att beröras, äro följande: Schweiz, Nordamerikas Förenta stater, Australien, Danmark, Norge, Belgien och Frankrike[1]. De kunna indelas i tvenne grupper, allt eftersom referenduminstitutet redan tidigare i någon form författningsenligt funnits infört eller icke. Tydligt är att de politiska förutsättningarna för den konsultativa referendumformens uppkomst och användning ställa sig olika i det ena och andra fallet. Till den förstnämnda gruppen höra de fyra först uppräknade staterna, varvid ordningsföljden historiskt ger sig själv. I Schweiz och Förenta staterna har som bekant referenduminstitutet gamla nationella anor, i Australien och än mer Danmark är det en sen utvecklingsprodukt. Inom den sistnämnda gruppen har konsultativ folkomröstning i verkligheten tillämpats endast i Norge. I Frankrike, där referendum tidigare funnits, och Belgien har den konsultativa folkomröstningen endast varit föremål för debatt. Upprepade gånger ha dock förslag därom varit före, vilka väckt livliga diskussioner. Dessa äro av det intresse och överhuvud ur flera synpunkter så belysande för frågans hela läge, att ifrågavarande länder icke synts mig böra saknas i denna framställning.

Det källmaterial (huvudsakligen parlamentshandlingar) och den litteratur, som kommit till användning vid undersökningen, finnas nedan i vederbörligt sammanhang anförda, varjämte hänvisas till den särskilda översikt häröver som lämnas i slutet.

---

[1] Någon absolut fullständighet i fråga om det konsultativa referendums geografiska utbredning har ej åsyftats. Det material, som här upptagits, torde dock vara tämligen uttömmande och under alla förhållanden fullt tillräckligt för ämnets allsidiga belysande.

Schweiz.

I Schweiz, folkomröstningsinstitutets historiska hemland framför alla, har referendum i dess skiftande former alltid i det stora hela haft en rent decisiv karaktär. Något rum för den konsultativa formen har historiskt taget icke funnits, och något allmänt behov att införa den har därför lättförklarligt nog icke gjort sig gällande. Då den likväl upptagits — i jämförelsevis sen tid — i ett par kantoners författningar, har man ett intryck av, att det skett nästan slumpvis. Någon vidare efterföljd har exemplet ej vunnit.

De nämnda kantorerna äro St. Gallen och Schaffhausen. De här införda författningsbestämmelserna om konsultativ folkomröstning — de tillkommo i St. Gallen 1890 i sammanhang med en detta år företagen total författningsrevision och i Schaffhausen 1895 genom en partiell författningsändring — böra till sitt ursprung ses i samband med de stadganden om fakultativt referendum på initiativ av folkrepresentationen själv, som förutom i de ifrågavarande kantonerna antagits i åtskilliga andra[1]. Detta, det s. k. frivilliga referendum, vilket i allmänhet är decisivt, har i de undantagsfall, varom här är fråga, tillika givits en konsultativ karaktär[2].

Enligt St. Gallens författning (§ 48) äger sålunda "stora rådet" (representationen) befogenhet att anordna en folkomröstning rörande vissa grundsatser i en lag, som det står i begrepp att antaga. Schaffhausens författning (§ 42 mom. 3) ger likaledes representationen rätt att påbjuda folkomröstning "rörande upptagandet av enstaka grundsatser i en under utarbetande varande lag (folkråd-

---

[1] Se härom J. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I, s. 68.

[2] I St. Gallen och Schaffhausen förekomma därför dubbla författningsbestämmelser, vilka föreskriva rätt för representationen att anordna folkomröstning dels rörande av densamma redan fattade beslut, dels rörande vissa under diskussion ännu befintliga frågor. Beträffande det decisiva frivilliga referendum i St. Gallen kan anmärkas, att det kan påkallas av $^1/_3$ av representationen, varemot för det konsultativa referendum fordras majoritet.

frågning)"[1]. Som synes äro de båda bestämmelserna varandra mycket lika, och det troliga är, att den senare haft den förra till direkt förebild. De äro typiska i det avseendet att båda avse rent principiella omröstningar. Att det här verkligen gäller helt och hållet konsultativa omröstningsformer synes vara fullt klart, även om ordalagen i det hänseendet kanske icke äro alldeles otvetydiga. Själva den term, "folkrådfrågning" ("Volksbefragung"), som användes i Schaffhausens författning, talar härför, och av schweiziska såväl som av andra auktoriteter ha även bestämmelserna i St. Gallens författning uttryckligen tolkats såsom varande av konsultativ innebörd[2].

Någon praktisk tillämpning torde den konsultativa folkomröstningen egentligen knappast fått — detta gäller det "frivilliga" referendum i Schweiz över huvud — och de anförda bestämmelserna ha huvudsakligen sitt intresse däri, att de äro de enda förekommande, varigenom det konsultativa referendum i egentlig mening hittills erhållit plats i ett lands grundlag.

---

[1] Resp. författningsbestämmelser lyda: I St. Gallen: "Der Grosse Rat ist befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen". I Schaffhausen: "Über dies ist der Grosse Rat befugt über Aufnahme einzelner Grundsätze in einen auszuarbeitenden Erlass eine Volksabstimmung ergehen zu lassen (Volksbefragung)".

[2] Se H. Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893, s. 99. S. karaktäriserar institutet i St. Gallen som ett "konsultatives referendum", vilket torde vara ett av de tidigaste exemplen på denna terms användning. Jfr S. Deploige, The Referendum in Switzerland (1898), s. 175, n. 1, samt O. Grönlund, Om olika former av referendum (1912), s. 61. G. har här (n. 2) velat se ett konsultativt referendum även i kantonen Schwyz' författning, men efter vad det vill synas på otillräckliga grunder.

Nordamerikas Förenta stater.

Det amerikanska folkomröstningsinstitutets allmänna utveckling.

För att förstå uppkomsten och tillämpningen av det konsultativa referendum i Förenta staterna är det nödvändigt att till en början kasta en blick på folkomröstningsinstitutets historiska förutsättningar och allmänna utveckling i detta land.

Som bekant existerar det icke, vare sig som rätt eller praxis, i unionsförfattningen, utan ingår uteslutande som led i särstaternas författningar. I dessa har referendum sedan gammalt framvuxit som en självständig, rent inhemsk skapelse, med rötter, som ytterst gå tillbaka till kalvinskt-puritanska folksuveränitetsidéer, sådana dessa från England nedärvts och omsatts i amerikansk jordmån[1]. I utbildat skick framträder institutet redan inemot 1700-talets slut och vinner från denna tid stadigt en allt rikare utveckling. I denna kunna urskiljas tre stora huvudskeden, vilka visserligen delvis gripa in i varandra, men av vilka vart och ett ger upphov åt en särskild referendumtyp[2].

Det första skedet betecknar uppkomsten och utbildningen av författningsreferendum. Tillämpat första gången i Massachussetts år 1778, har det år 1870 i en eller annan form vunnit insteg i alla unionens stater.

Under det andra skedet, som kan räknas från mitten av 1800-talet, börjar referendum införas även rörande vanlig lagstiftning. Tillämpningen gäller dock

---

[1] Se J. Bryce, The american commonwealth (1914), I, s. 468; Ch. Borgeaud, The rise of modern democracy in old and new England, London 1894; Grönlund, a. a. s. 121 ff.

[2] En i all sin korthet klar och överskådlig framställning av den amerikanska referendumrörelsens historiska utveckling lämnar L. Lowell i en uppsats, The referendum in operation in The United States (Quarterly review, apr. 1911, s. 520 ff.). Denna ingår sedan delvis i L:s större arbete, Public opinion and popular government (1914), s. 167 ff. Se vidare E. P. Oberholtzer, The Referendum in America (1912), den utförligaste allmänna framställningen tills dato av det amerikanska referenduminstitutet i samband med dess historiska tillkomst. Även F. A. Cleveland, Organized democracy (1913) ger en tämligen bred översikt över ämnet, ss. 273—355.

endast vissa, särskilt angivna lagar, den är begränsad, icke generell (det s. k. äldre amerikanska lagreferendum).

Slutligen uppstår från och med 1890-talet ett nytt, tredje skede, varunder en strävan alltmer vinner terräng att införa lagreferendum, eller kanske rättare referendum i förening med folkinitiativ, som generellt institut. Denna moderna fas i den amerikanska referendumrörelsen, vilken delvis står under stark doktrinär och litterär påverkan och direkt hämtar mönster från Schweiz, kan med en viss rätt benämnas den schweiziska perioden [1].

Det amerikanska författningsreferendum är alltid obligatoriskt och i regel decisivt. Som vi längre fram skola se har det stundom även att uppvisa konsultativa inslag. I detta sammanhang intresserar det oss först och främst så tillvida, som det bildar den historiska utgångspunkten för uppkomsten av det äldre lagreferendum. I stater, där folket hade rätt att direkt deltaga vid stiftandet av ett visst slag av lagar, var det i och för sig naturligt, att en tendens så småningom skulle framträda att utvidga denna rätt, att överflytta den från att gälla endast grundlagar till att gälla även vanliga lagar. Den rörelse, som i detta syfte uppstod, var under äldre tid icke principiellt betonad, den gick så att säga från fall till fall och gällde endast vissa såsom viktigare ansedda eller särskilt omstridda lagar. För att nå målet använde man sig av trenne utvägar. Den riktigaste och närmast till hands liggande var givetvis att införa en grundlagsbestämmelse, som stadgade, att det slag av lagar, varom fråga uppstått, skulle för sin giltighet vara underkastade referendum. På denna väg kommo också i åtskilliga stater, särskilt de under 1800-talet nytillkomna, ett flertal speciallagar, exempelvis rörande frågor om bestämmandet av platsen för statens huvudstad, om ändring av statsterritoriets gränser, om utvidgning av rösträtten (dessa stå genom sin natur grundlagarna nära), om upptagandet av lån eller påläggandet av skatter utöver ett visst belopp (finansreferendum), att obligatoriskt underställas folkets direkta lagstiftningsmakt [2]. I något enstaka fall fick även detta äldre författningsstadgade lagreferendum en i viss mån konsultativ karaktär. En annan mycket anlitad utväg, som givit ett oformligt drag åt amerikansk grundlagsstiftning, var att i uppkommande fall låta en lag, som materiellt visserligen var av vanlig lagnatur, ingå i konstitutionen, varigenom den enligt sakens natur skulle bli föremål för referendum. Den tredje utvägen slutligen var, att repre-

---

[1] Jfr Lowell, Public opinion, s. 173; W. Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten (Zeitschrift für Politik 1914, s. 71 f.); Ch. S. Lobingier, Popular legislation in The United States. The development of the system (Political science quarterly 1908).

[2] Se härom Cleveland, a. a., s. 322 ff.

sentationen utan vidare beslöt, att en av densamma antagen lag för sitt definitiva avgörande skulle gå till folkomröstning.

Denna sista utväg — även den ganska flitigt använd — har sitt intresse såsom exempel på en praxis, uppkommen vid sidan av grundlagen, att, när så av en eller annan anledning befunnits önskvärt, hänskjuta ett av representationen fattat beslut till folkavgörande. Tidigast synes denna praxis kommit till användning 1849 i staten Newyork, där folkrepresentationen detta år antog en lag om obligatorisk statsbekostad skolundervisning med tillägg att lagen först skulle träda i kraft, sedan den gillats av majoriteten av de röstberättigade. Anledningen till detta och liknande förfaringssätt uppgives i allmänhet ha varit en utpräglad benägenhet hos de amerikanska statskongresserna att skjuta ifrån sig ansvaret för avgöranden i tvivelaktiga och ömtåliga frågor[1]. Betecknande är, att det särskilt ofta tillämpats i fråga om de generella förbudslagar, vilka från och med 1850-talet antogos i den ena staten efter den andra[2], men även i en hel del andra spörsmål har man begagnat sig av detta tillvägagångssätt.

Hela denna praxis med tillfälliga decisiva omröstningar, vilken egentligen synes ha florerat under 1800-talets senare hälft, men som även under 1900-talet någon gång tillämpats, blev genast vid sitt framträdande mycket uppmärksammad och har sedermera livligt diskuterats både i amerikansk och europeisk litteratur. Därvid är det särskilt frågan om dess grundlagsenlighet, som stått i förgrunden. Denna fråga, vilken i ett flertal fall dragits inför de amerikanska statsdomstolarna[3], har av dessa i regel avgjorts så, att den använda metoden förklarats bestämt stridande mot konstitutionen. Med utgångspunkt från grundlagarnas bestämmelser, vilka i detta hänseende ansetts fullt klara[4], ha domstolarna i allmänhet framhållit, att den lagstiftande makten måste uteslutande vila hos den myndighet, till vilken

---

[1] Se A. N. Holcombe, State government in The United States, Newyork 1916, s. 220 ff.

[2] Bryce, a. a., s. 469 yttrar härom följande: "They (d. v. s. representanterna) are extremely timid, easily swayed by any active section of opinion, and afraid to stir when placed between the opposite pires of two such sections, as for instance, between Prohibitionists and the liquor-sellers. Hence they welcomed the direct intervention of the people as relieving them of embarrassing problems. They began to defer to the decision of a popular vote matters clearly within their own proper competence, such as the question of liquor traffic, or the creation of a system of gratuitous schools".

[3] Oberholtzer, a. a., ss. 208 f. samt 485 f.

[4] Följande bestämmelse förekommer vanligen i statskonstitutionerna: "Den lagstiftande makten tillhör en lagstiftande församling, som består av en senat och ett representanthus".

den av grundlagen uppdragits, med undantag naturligtvis för de fall, där annorlunda uttryckligen är bestämt. Denna myndighet (representationen) har därför ej rätt att skjuta sitt lagstiftningsansvar ifrån sig på andra (folket i dess helhet). Delegerad makt kan icke delegeras (delegata potestas non potest delegari). Härav anses tydligt, att en grundlagsändring måste föregå, om representationen i något fall, där detta ej förutsetts, vill vädja till folkets avgörande. Denna mening, som utan tvivel också är den riktiga, kan numera som regel anses ha slagit igenom i Amerika. Den synes även tämligen allmänt vara omfattad av statsvetenskapliga författare på området, ehuru från en del håll en viss opposition rests däremot [1].

Konsultativt referendum som konstitutionell praxis.

Ovannämnda folkomröstningspraxis, vilken var av rent decisiv art, har här i sitt historiska sammanhang något närmare berörts, egentligen därför att den på samma gång utgör kontrast och förklarande bakgrund till det i de ameri-

---

[1] Oberholtzer, a. a., s. 217, där det heter: "The unconstitutionality of laws of this character is a general principle so firmly established throughout the Union to day, that the legislature prefers not to run the risk of submitting its acts to popular vote". Detta uttalande gjordes redan i 1900 års uppl. och upprepas i 1912 års. Jfr Lowell, Public opinion, s. 172, och Holcombe, a. a., s. 135, vilka med gillande anföra den vanliga domstolsuppfattningen. Cleveland, a. a., s. 321, däremot söker med ett för övrigt föga välgrundat resonemang göra gällande, att den "vanliga doktrinen" är för sträng. Det vore, menar han, ingen revolutionerande handling, ej ens nödvändigtvis en kränkning av delegationsteorien att i visst fall medgiva ett direkt deltagande i lagstiftningen från folkets sida, samtidigt som han betonar, att enligt amerikansk statsuppfattning lagstiftningen icke får ske på annat sätt än grundlagen bestämmer. En annan författare, J. B. Sanborn, Popular legislation in The United States. The value of the system (Political science quarterly 1908, s. 589) åberopar även delegationsteorien men framhåller, att "där intet konstitutionellt förbud av denna art står i vägen, där må representationen när som helst knyta ett sådant villkor till en lag" (d. v. s. att den först skall träda i kraft genom folkomröstning). Påståendet är något oklart, då i nästan alla stater — i tre avse ordalagen närmast att framhäva tvåkammarsystemet — lagstiftningsmakten uttryckligen genom grundlagen uppdragits åt representationen (jfr ovan s. 12, n. 4). I ett par staters konstitutioner (Indiana I: 26, Oregon I: 22) finnas bestämmelser, som direkt förbjuda användandet av referendum i alla fall, där det ej är stipulerat i grundlagen.

Slutligen kan nämnas, att även den norske statsrättsläraren T. H. Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, II (1892), s. 120 (här åberopas de nyssberörda bestämmelserna i Indiana och Oregon), uttalar sig i frågan om grundlagsenligheten av den ifrågavarande praxis. Då A. besvarar frågan jakande, efter att förut ha haft en motsatt mening, och till stöd härför åberopar Cooley, Constitutional limitations, synes emellertid en missuppfattning föreligga. Jfr Cleveland, a. a., s. 316 samt Oberholtzer, a. a., s. 209. Cooley, själv domare, är en av de auktoriteter, vilken kraftigast utdömt denna praxis.

kanska särstaterna ävenledes vid sidan av grundlagen tillämpade konsultativa referendum (advisory referendum). För att undvika domstolsförklaringar om inkonstitutionellt förfaringssätt tillgrepo representationerna snart en hel del utvägar att utan grundlagsändring få till stånd folkomröstningar, om vilka det alltså icke skulle kunna sägas, att de inneburo ett uppgivande av lagstiftningsmakten [1]. En sådan utväg var det konsultativa referendum, varigenom ett förhandsuttalande av folket begärdes rörande en lags innehåll, medan representationen förbehöll sig själv det definitiva avgörandet. Att detta slags folkkonsultation till sitt ursprung är att betrakta som en nödfallsutväg, som ett medel om man så vill, att gå förbi grundlagen utan grundlagsbrott, framgår tydligast genom ett konkret exempel, där man i detalj kan följa dess uppkomst [2].

År 1894 förberedde representationen i Massachussetts en lag om kvinnlig kommunal rösträtt, vilken den hade för avsikt att förelägga folket till definitivt avgörande. Före lagens antagande med denna klausul tillfrågades emellertid medlemmarna i statens högsta domstol rörande grundlagsenligheten av det tillärnade beslutet. Majoriteten av dessa förklarade, att en sålunda tillkommen lag måste anses som kraftlös. Den tillrådde i stället representationen att följa en annan plan, nämligen att helt enkelt inhämta folkets mening genom en fråga, som icke vore sammanbunden med en konkret lag. Ingenting hindrade, enligt domstolens åsikt, representationen att på detta sätt fråga folket till råds. Det vore lika grundlagsenligt som att begära ett uttalande av högsta domstolen eller en ämbetsmyndighet eller en korporation i ett ämne, där det kunde antagas att dessa sutte inne med nyttiga upplysningar. Representationen följde detta råd, inställde tills vidare sitt lagarbete och beslöt året därpå, 1895, att följande fråga skulle riktas till folket: "Bör kommunal rösträtt tillerkännas kvinnor?" Vid den omröstning, som nu kom till stånd, var rösträtten så tillvida utsträckt utöver den vanliga, att även kvinnor hade rätt att deltaga. Voteringen utföll med 86,990 jaröster och 186,976 nejröster, varav följden blev,

---

[1] Sålunda lät man i en del fall voteringen gälla, icke själva lagens ikraftträdande, utan tidpunkten härför. I Nordcarolina antogs en förbudslag 1881, innehållande en bestämmelse, att lagen skulle träda i kraft 1 okt. s. å. I aug. dessförinnan anordnades emellertid en folkomröstning under förutsättning, att om majoriteten uttalade sig mot förbudet, så skulle ingen straffas, som komme att begå brott mot lagen. Detta försök att fingera representationens ograverade lagstiftningsmakt torde höra till de mera enastående. Ett annat sätt, som särskilt användes ifråga om förbudslagar och mot vars laglighet inga anmärkningar riktades, var att göra en lags tillämpning beroende av att den blev antagen av de lokala distrikten, s. k. local option laws.

[2] Oberholtzer, a. a., s. 207 f.

att någon lag av det nämnda innehållet icke torde blivit av representationen antagen.

Vi se sålunda här ett fall, där en domstol själv ger representationen anvisning på konsultativt referendum som ett medel att utan tillgripande av grundlagsändring i fullt lagliga former anordna en folkomröstning. I det hela torde det kunna anses på ett typiskt sätt återspegla det amerikanska betraktelsesättet rörande den konstitutionella sidan av detta spörsmål.

Några exempel på frågor, där konsultativt referendum kommit till användning, må ytterligare anföras. Tidigast synes denna form tillämpats år 1850 i Californien, då en omröstning utan bindande verkan föranstaltades för bestämmande av ett permanent säte för statens styrelse [1]. I samma stat rådfrågades de röstberättigade år 1892 rörande lämpligheten att som villkor för rösträtt införa det stadgandet (som i en hel del stater, särskilt sydstater, existerade), nämligen att varje valman skulle "vara kunnig att skriva sitt namn och läsa någon paragraf av konstitutionen på engelskt språk." I staten Newyork beslöts år 1883 en vägledande omröstning i en fråga, som uppväckt åtskillig strid, nämligen huruvida försäljning av statsfångars arbeten skulle vara tillåten [2]. Striden hade uppstått genom inkomna klagomål från fackföreningar och hantverksorganisationer över illojal konkurrens. Resultatet av omröstningen skulle av vederbörande statsämbetsverk "publiceras till allmän upplysning". En egendomlig form av konsultativt referendum, som närmast har karaktären av ett slags statspetition, har någon gång praktiserats, bestående däri, att en stat anordnat omröstning i en fråga med uppgivet syfte att meddela resultatet åt unionens president och kongress, tydligen för att påverka dessa till allmän unionslagstiftning i en viss riktning. Exempel på sådan omröstning finnes från Nevada 1880. Omröstningsfrågan gällde för eller emot kinesimmigrationen.

År 1905 föreslog guvernören i Massachussetts i sin hälsningsadress till statskongressen denna att tillsätta en kommitté för undersökning av tulltariffsystemet samt anbefallde som önskvärt, att kommittén toge i betraktande lämpligheten av att i en eller flera av dithörande frågor åvägabringa en omröstning, vars uppgift skulle vara att ge uttryck åt en folkopinion till ledning för statens kongress [3]. Ovisst är, om någon sådan omröstning sedermera verkligen blev av. Samma år fattade statskongressen i Delaware beslut om anordnandet av en konsultativ omröstning, som i sitt slag torde vara ganska enastående. Genom

[1] Jfr Oberholtzer, a. a., s. 205 ff.

[2] Jfr Bryce, a. a., s. 470.

[3] Se härom W. R. Peabody, Direct legislation (Political science quarterly, 1905, s. 443).

en särskilt antagen lag bestämdes, att i samband med de allmänna valen i november 1906 skulle till de röstberättigade ställas följande fråga: "Skall representationen i staten Delaware föranstalta införandet av ett system med konsultativt initiativ och konsultativt referendum?" ("a system of advisory initiative and advisory referendum")[1]. Ett tillfälligt konsultativt referendum skulle sålunda igångsättas för utrönande om folket önskade ett konsultativt referendum infört som generellt lagfäst institut. Någon lag i detta syfte torde emellertid aldrig ha blivit antagen[2].

Det är svårt att avgöra, om det konsultativa referendum verkligen vunnit någon större grad av utbredning såsom praxis i Amerika, då bestämda uppgifter härom saknas i litteraturen. Det synes knappast ha varit fallet. Mot dess grundlagsenlighet har emellertid, så vitt bekant, aldrig någon opposition blivit rest, utan det har i överensstämmelse med det ovan anförda domstolsuttalandet i Massachussetts 1894 ansetts fullkomligt självklart, att här förelåge en utväg, som representationerna ägde rätt att efter behag anlita. Denna uppfattning har också allmänt av amerikanska statsvetenskapliga auktoriteter utan vidare godtagits[3].

Det kan sålunda observeras, att i Amerika en bestämd gränsskillnad i konstitutionellt rättsligt avseende upprätthålles mellan decisivt och konsultativt referendum använt som praxis vid sidan av grundlagen.

Konsultativt referendum som lagfäst institut.

Vi ha hittills uppehållit oss vid uppkomsten och utvecklingen av den praxis, som i Amerika egentligen befordrat utbredningen av det konsultativa referendum. När vi nu gå att se till i vad mån denna omröstningsform också vunnit fotfäste såsom lagfäst institut, ha vi först att observera vissa fall, där detta ägt rum redan i äldre tid, för att sedan kasta en blick på hur det konsultativa referendum förhållit sig i den moderna amerikanska referendumrörelsen.

---

[1] Newyork state library. Legislation bulletins. Rew. of legislations 1905, s. 155.

[2] Om ett kommunalt konsultativt referendum infört i Delaware 1906, se GRÖNLUND, a. a., s. 180.

[3] Följande uttalande av LOWELL (Quarterly review 1911, s. 525) torde kunna anses representativt. "It (d. v. s. representationen) can, of course, consult them (valmännen) by means of an informal vote, and this is sometimes done; but it cannot make that vote decisive upon the enactment of a statute." — Jfr dock ESMEIN, a. a., s. 419, som även för Amerikas vidkommande har en motsatt mening. Härom mera nedan.

Semikonsultativa former av grundlags- och äldre lagreferendum.

Såsom i det föregående anmärkts, hände det någon gång vid införande av författningsreferendum i de amerikanska särstaterna, att detta erhöll en i viss mån konsultativ karaktär. Egentligen är det ej, som vi skola se, här fråga om rent konsultativa former, utan om ett slags mellanformer mellan decisivt och konsultativt referendum, vilka på denna grund på sin höjd kunna kallas halvkonsultativa (semikonsultativa). Exempel härpå ha vi tidigast i Alabamas författning 1819 [1]. Denna stadgar rörande författningsändring följande. Om $^2/_3$ av vardera av statskongressens hus besluta en författningsändring, skall densamma vid nästa nyval till den nedre kammaren föreläggas väljarna till särskild omröstning med ja eller nej. Skulle majoriteten av de i valet deltagande bifalla den ifrågasatta författningsändringen, går denna tillbaka till statskongressen och blir slutgiltig lag, för så vitt den nu ånyo (före nästa val) godkännes av $^2/_3$ av vartdera av kongressens hus. Innebörden av denna procedur är sålunda den, att folket kan definitivt avslå en av kongressen första gången antagen författningsändring. I sådant fall får kongressen ingen vidare befattning därmed och omröstningen är att betrakta som rent decisiv. Endast i händelse av ett bifallande utslag från folkets sida går saken till förnyad prövning av kongressen, vilken det tydligen står fritt att stadfästa sitt förra beslut eller fatta ett annat; i detta senare fall blir omröstningen alltså klart konsultativ.

Denna rätt egendomliga kombination eller mellanform av decisivt och konsultativt referendum blev i Alabama upphävd 1895 och ersatt med en uteslutande decisiv omröstningsform. Den har emellertid en direkt motsvarighet i det i Sydcarolinas författning år 1868 införda och ännu gällande grundlagsreferendum, som tydligen är tillkommet efter mönster från Alabama, såsom en kopia nära nog av de här tidigare existerande bestämmelserna [2].

---

[1] Anmärkt av GRÖNLUND, a. a., s. 128, n. 2. Jfr F. N. THORPE, The Federal and State Constitutions, I, s. 112.

[2] Art. XV, sec. 1 i Sydcarolinas författning 1868, upprepad i Art. XVI, sec. 1 i 1895 års författning. Artikeln har följande lydelse: "Any amendment or amendments to this constitution may be proposed in the senate or house of representatives. If the same be agreed to by two-thirds of the members elected to each house, such amendment or amendments shall be entered on the journals, respectively, with the yeas and nays taken thereon; and the same shall be submitted to the qualified electors of the State at the next general election thereafter for representatives, and if a majority of the electors qualified to vote for members of the general assembly, voting thereon, shall vote in favor of such amendment or amendments, and two-thirds of each branch of the next general assembly shall, after such an election, and before another, ratify the same amendment or amendments by yeas and nays, the same shall become part of the

Samma blandade omröstningsmetod finner man en och annan gång stadgad även i fråga om vanliga lagar. Sålunda ger Wisconsins författning 1848[1] representationen rätt att vid stiftandet av lagar om bankrörelse först anordna en omröstning i själva principfrågan: "bank eller icke bank". Utfaller svaret härpå jakande, står det i representationens makt att utarbeta och antaga en detaljerad banklag. Denna lag skall dock få sin slutliga giltighet bekräftad genom en följande folkomröstning. En procedur av denna art hör emellertid — för grundlagar såväl som andra lagar — till sällsyntheterna och torde ytterligare endast i något enstaka fall förekomma[2].

Den konsultativa omröstningsformen i den moderna referendumrörelsen.

Man skulle möjligen kunna vänta, att den moderna referendumrörelse, som alltsedan 1890-talet gått fram över ett stort antal av unionsstaterna, skulle medfört, åtminstone någonstädes, ett grundlagsfästande av det konsultativa referendum. Såvitt av tillgängliga uppgifter framgår, synes detta dock icke hava skett, sannolikt av den orsaken, att man över huvud funnit onödigt att införa allmänna grundlagsföreskrifter rörande en praxis, som under alla förhållanden ändock ansetts fullt tillåten. Kanske har orsaken också varit den, att det decisiva referendum med folkinitiativ, som rörelsen främst åsyftat, ansetts göra den konsultativa formen skäligen överflödig. I ett fåtal stater ha visserligen även representationerna erhållit grundlagsenlig rätt att taga initiativ till folkomröstning (frivilligt referendum) — i likhet med vad fallet är i Schweiz i en del kantoner — men här synes det endast vara fråga om referendum av decisiv art[3].

Ansatser ha dock icke alldeles saknats att åtminstone ge vanlig lags helgd åt institutet. Sålunda framträdde år 1907 i en del stater strävanden i detta syfte, i Massachussetts' kongress skall till och med majoritet ha funnits för saken. Ett härom väckt förslag blev icke desto mindre förkastat[4]. I Minnesota uttalade sig samma år dåvarande guvernören Johnson i ett budskap till förmån

---

constitution". Se THORPE, a. a., VI, s. 3304. Då JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, s. 729, n. 1, i Sydcarolinas författning ser ett typiskt exempel på konsultativt referendum, är detta tydligen med hänsyn till sin blandade innebörd icke väl valt.

[1] Art. XI, sec. 5. Se THORPE, a. a., VII, s. 4093.

[2] Nämnas kan sålunda, att enligt Mississippis författning 1890, sec. 271 (THORPE, a. a., IV, s. 2127) är en reglering av de existerande grevskapsdistrikten från representationens sida beroende på att de röstberättigade medborgarna i grevskapen genom omröstning först medgiva en sådan reglering.

[3] HASBACH, a. a., s. 47. HOLCOMBE, a. a., s. 135.

[4] Se MARGARET A. SCHAFFNER, The initiative, the referendum and the recall (The amer. political science review, II, 1907—08, s. 38).

för systemets legaliserande. Hans uttalande är ur den synpunkten av ett ganska stort intresse som han uttryckligen framhåller, att föreskrifter om ett konsultativt referendum skulle kunna antagas utan grundlagsändring, varemot detta vore nödvändigt i fråga om decisivt referendum[1]. Som synes ger denna tankegång ett fullödigt uttryck för den allmänna amerikanska uppfattningen om den konstitutionella skillnaden mellan konsultativt och decisivt referendum.

Även i unionskongressen skall tanken tidvis ha samlat anhängare, vilka förbundit sig att verka för dess genomförande beträffande vissa unionella angelägenheter[2].

Konsultativt folkinitiativ.

Endast i ett fall synes det konsultativa referendum verkligen ha vunnit kraft av lagfäst institut. I själva verket är det dock ej här fråga om ett referendum i egentlig mening utan, som vi skola se, om en form, som snarare bör kallas konsultativt folkinitiativ.

Detta institut eller "public opinion system", såsom det kallats, infördes genom vanlig lag i Illinois år 1901. Enligt denna lag ha minst 25 procent av de inregistrerade valmännen i ett lokalt distrikt av staten (t. ex. stad, köping eller grevskap) ävensom minst 10 procent av samtliga statens valmän rätt att påyrka folkomröstning bland statens röstberättigade medborgare i en fråga av allmän räckvidd ("questions of public policy"), vilken omröstning skall äga rum i samband med ett allmänt eller speciellt val. Anhållan om omröstning måste vara inlämnad hos vederbörande valförrättare minst 60 dagar före det val, vid vilket omröstningen är avsedd att äga rum. Icke mera än tre förslag få underställas folkets mening vid ett och samma val. Ändamålet med detta system, vilket betecknande nog införts på den vanliga lagvägen (jämför ovan guvernör Johnsons uttalande), är sålunda att i samband med de politiska valen öppna möjlighet för valmännen att i vissa viktigare frågor offentligen ge en särskild åsikt tillkänna till ledning för de blivande folkrepresentanterna. Syste-

---

[1] Uttalandet lyder: "The enactment of a law providing for an advisory initiative and referendum can be accomplished without a constitutional amendment, and I am firmly of the opinion that such legislation is desirable. There can be, I am sure, no reason against the submission to the people of a proposed constitutional amendment providing for a direct initiative and referendum". Den skillnad, som här göres mellan "advisory referendum" och "direct referendum" motsvarar tydligen skillnaden mellan konsultativt och decisivt referendum. Newyork state library, Legislation bulletins. Governors mess. 1907, s. 46.

[2] Se SCHAFFNER, a. a., s. 39.

met hälsades vid sin tillkomst med stora förväntningar[1] och har ofta kommit till användning. Det anses dock ej ha övat något egentligt inflytande på kongressens lagstiftningsarbete. De av valmännen vid skilda tillfällen uttryckta önskningarna ha av representanterna endast uppfattats som sådana, av vilka de icke på något sätt känt sig imperativt bundna[2].

---

[1] Newyork state library. Legislation bulletins, Rev. of legislation, 1901, s. 43 f.

[2] Jfr SCHAFFNER, a. a., s. 37 f.; GRÖNLUND, a. a., s. 180. — Tilläggas må, att en "public opinion law" infördes i Massachussetts 1913, som medgav de röstberättigade i ett valdistrikt att i samband med ett allmänt val genom omröstning uttala sig i vissa av dem själva framställda spörsmål. Uttalade sig majoriteten av de i valet deltagande i jakande riktning i den fråga som uppställts, skulle emellertid detta uttalande fattas som en "instruktion" för den valde kandidaten av imperativ art. Se härom G. H. HAYNES, How Massachussetts adopted the initiative and referendum (Political science quarterly 1919, s. 454 f.).

Australien.

Folkomröstningsinstitutets allmänna utveckling och karaktär.

Spörsmålet om folkets direkta deltagande i lagstiftningen var under 1890-talet föremål för ingående överläggningar såväl i ett flertal av de australiska staternas parlament som vid de förbundskonferenser, som under denna tid höllos för utarbetande av en gemensam författning. Tanken var sålunda genomdiskuterad och införlivad med det allmänna föreställningssättet, då den vann förverkligande i den år 1900 antagna konstitutionen för den australiska förbundsstaten. Den form av referendum, som här egentligen förekommer, är författningsreferendum, vilket är obligatoriskt. Vidare finnes infört skiljedomsreferendum att användas i händelse av konflikt mellan representationens båda hus (dock endast i författningsfrågor), ävensom ett slags folkveto för särstaterna i fråga om vissa dem särskilt rörande beslut (ändring av en stats gränser eller minskande av dess representation inom förbundsparlamentet). Till sitt ursprung sammanhänger det australiska folkomröstningsinstitutet i det hela nära med författningens federalistiska karaktär. Denna blev antagen av särstaterna genom folkomröstningar, och det är en konsekvens härav att den endast på samma sätt kan bli ändrad[1].

De ansatser, vilka som nämnt på 1890-talet även i vissa särstater gjorde sig gällande att införa referendum, ledde icke till något resultat. De här framkomna förslagen åsyftade alla ett skiljedomsreferendum. Därjämte framlades av regeringen i Nya Zeeland ett förslag, vilket är det enda, som i detta sammanhang är värt att något observeras[2]. Det gick ut på att tilldela parlamentet rätt att självt anordna folkomröstningar (frivilligt referendum). Dessa skulle dock icke

---

[1] Se §§ 57 och 128 i förbundsförfattningen, tr. hos W. Harrison Moore, The Constitution of The Commonwealth of Australia (1910); av samme förf. i förening med E. Scott, The referendum in operation in Australia (Quarterly review 1911, s. 529 ff.); Grönlund, a. a., s. 201 ff.

[2] Se Lilian Tomn, The referendum in Australia and New Zealand (Contemporary review, juli—dec. 1897, s. 244 f.).

ifrågakomma rörande av parlamentet formligen antagna lagar, utan folket skulle endast, efter beslut av de båda husen, kunna rådfrågas beträffande ett allmänt formulerat förslag. Bleve svaret på den framställda frågan jakande, skulle det vara regeringens plikt att nästföljande parlamentssession framlägga en utarbetad bill i saken. I vad mån husen efter en av dem sålunda igångsatt folkomröstning skulle anses äga frihet att taga definitiv ställning i den förelagda frågan framgår ej fullt tydligt. En viss form av konsultativ omröstning synes dock här ha varit avsedd. I någon mån erinrar denna — särskilt däri att endast en av folket jakande besvarad fråga av regeringen skulle framläggas för parlamentet — om den i vissa amerikanska särstater förekommande semikonsultativa formen.

I särstaternas författningar har ej heller sedermera referenduminstitutet gjort synnerliga framsteg. Det har endast blivit infört i en stat, nämligen Queensland, i form av skiljedomsreferendum (1908)[1]. Det författningsstadgade referendum, som åtminstone i förbundsstaten efter 1900 upprepade gånger tillämpats, skall ej här vidare sysselsätta oss. Det har endast varit nödvändigt att något beröra dess uppkomst och utveckling av det skälet, att det lagfästa institutet — i Australien liksom i Amerika — utgör bakgrunden till en folkomröstningspraxis vid sidan av konstitutionen, som här särskilt intresserar oss. Denna praxis, som för övrigt något erinrar om det nyssnämnda uppslaget i Nya Zeeland, består däri, att i vissa uppkommande tvistefrågor en hänvändelse gjorts till folket med begäran om dess uttalande till ledning för den politik, som borde följas. Man kan sålunda se, hurusom i Australien, liksom förut i Amerika, en konsultativ omröstningsform utbildar sig och vinner utbredning. Den har tillämpats vid skilda tillfällen i särstaterna men även ett par gånger i förbundsstaten.

Konsultativa folkomröstningar i förbundsstaten.

I den australiska förbundsstaten är den konsultativa omröstningen en jämförelsevis sent framträdande faktor i statslivet. Den kommer till användning först under världskriget och framtvingas då hart när oemotståndligt som den enda lösningen i en synnerligen svår och invecklad politisk situation. Båda de gånger omröstning förekom var det samma fråga som gav anledning därtill: behovet att genom tvångsinkallelse (konskription) av värnpliktiga sända förstärkningar till krigsfronten i Europa[2].

[1] Endast en tillämpning härav har ägt rum (1917).

[2] Ingående redogörelser för dessa omröstningar lämnas i tidskriften The Round Table i följande uppsatser: The conscription referendum (mars 1917, s. 378 ff.); The reinforcements referendum (mars 1918, s. 397 ff.); The second rejection of conscription (juni 1918, s. 622 ff.).

Första gången (1916) var läget följande. Regeringen, som var av socialdemokratisk färg, stod splittrad i den nämnda frågan. Majoriteten inom densamma var mot tvångsinkallelse, medan minoriteten med premiärministern Hughes i spetsen var för. I parlamentet ansågs majoritet för en värnpliktslag kunna ernås i underhuset men icke i senaten. Ställningen var alltså den, att ett positivt steg skulle inneburit en brytning, för att inte säga fullständig upplösning av regeringspartiet. Förordnande om nya val, såsom den vanliga parlamentariska utvägen ur ett svårt dilemma, ansågs ej lämpligt tillgripa, då redan denna utväg i själva verket skulle betytt öppen partisplittring och senaten för övrigt alltjämt kommit att sitta orubbad. Under sådana förhållanden framstod en folkomröstning som en lämplig kompromiss — åtminstone tills vidare — varav man från ömse håll väntade sig lösningen.

Omröstningen ägde rum den 28 oktober, och den till valmännen riktade frågan var följande: "Anser ni, att regeringen i denna allvarliga situation bör hava samma tvångsmakt att bestämma över medborgarnas militärtjänst under detta krig utanför förbundets gränser, som den redan nu har det innanför förbundets gränser?" Svaret utföll med 1,087,577 jaröster och 1,160,033 nejröster. En majoritet, om också icke så synnerligen stor, hade alltså uttalat sig mot konskriptionen.

Man kunde väntat, att regeringschefen efter denna utgång skulle avgått, då hans politik uttryckligen ogillats av landet. Han hade emellertid undvikit, med full avsikt, att på förhand uttala sig om, hur han i sådant fall skulle komma att handla. Med uppgivande tills vidare av konskriptionstanken valde han att sitta kvar vid makten och sökte som förut genom frivilliga inkallelser så gott sig göra lät upprätthålla den australiska krigskontingenten vid fronten. Så tillvida hade emellertid omröstningen viktiga politiska följder, som majoriteten inom det socialdemokratiska partiet öppet bröt med premiärministern. Denne blev tvingad ombilda sin ministär till en koalitionsministär, bestående av regeringstrogna socialdemokrater och liberaler, vilka stödde sig på ett nationellt blockparti i underhuset. Ordinarie val till detta ägde rum kort därpå (maj 1917), varigenom regeringens ställning befästes. Men även nu drev den en egendomlig, i längden oklar kompromisspolitik. För att ej riskera nederlag vid valen undvek den att taga bestämd ställning i konskriptionsfrågan. Den förklarade till och med, att den ej skulle komma fram med någon lag om tvångsinkallelse under nästa parlamentsperiod. Skulle emellertid den nationella säkerheten fordra det, så skulle frågan åter framdeles komma att underställas folket.

Detta var också vad som mycket riktigt inträffade. Den 20 december 1917 anordnades en ny omröstning i samma fråga. Ett utförligt program hur rege-

ringen tänkte sig värnpliktsuttagningen ordnad offentliggjordes, och i anslutning härtill formulerades omröstningsfrågan sålunda: "Gillar ni regeringens förslag i fråga om förstärkandet av de australiska stridskrafterna vid fronten?" Regeringens hållning var nu vida bestämdare, i det den rent ut förklarade, att den ej kunde åtaga sig att styra landet, om den ej ägde makt att företaga nödiga tvångsinkallelser och att den utan denna rätt ej heller ville i fortsättningen göra det. Utgången blev dock åter densamma: 1,015,159 jaröster mot 1,181,747 nejröster; majoriteten för nej var till och med större nu än förra gången. Följden blev en regeringskris, som från början, trots de bestämda uttalandena under valen, emellertid knappast var allvarligt menad. Det konstaterades snart, att regeringen fortfarande hade majoritet, att ingen annan regering alltså kunde bildas, varför Hughes alltjämt satt kvar vid styrelsen.

De ovanberörda folkomröstningarna i förbundet äga både ur konstitutionellt rättslig och politisk synpunkt ett icke ringa intresse. Den förra synpunkten synes under striden knappast alls hava blivit beaktad. Den uppfattningen tyckes emellertid gjorts gällande, att omröstningarna endast avsågo en meningsyttring, intet laga stadfästande ("no legal effect"). I händelse av ett jakande svar hade därför regeringen ej utrustats med någon ny makt, i händelse av ett nekande hade den ej frånhänts någon, som den förut ägde. I denna mening betraktades omröstningarna såsom utan konstitutionellt bindande verkan ("extra-constitutional")[1]. Första gången torde en referendumbill beslutats av parlamentet, men andra gången vill det synas som om omröstningen helt enkelt kommit till stånd som ett regeringsförordnande. Tydligt är emellertid, att både regering och parlament på förhand faktiskt ansågo sig bundna av omröstningarnas resultat. Läget var ju för övrigt sådant, att regeringen efter omröstningarnas utfall i negativ riktning givetvis hade ännu mindre utsikt än förr att kunna omvända den konskriptionsfientliga majoriteten, medan den, om omröstningarna utfallit jakande, utan tvivel kommit fram med en värnpliktsbill, som också parlamentsmajoriteten under folkopinionens tryck med all säkerhet sett sig tvungen att bifalla.

Politiskt voro omröstningarna sålunda avsedda att i en fråga, där regeringen och majoriteten voro oeniga, utgöra en skiljedom, vars utslag båda parterna på förhand tyst förbundit sig att respektera. Häri ligger det egendomliga i situationen, som gör, att problemet om folkomröstningsinstitutets förenlighet med det parlamentariska styrelsesättet i detta fall framstår i en något annan dager än

[1] Jfr The Round Table, mars 1917, s. 378. På ett annat ställe (januari 1918) talas om "the method of a quite unconstitutional referendum (technically described as 'extra-constitutional')".

den vanliga. Det parlamentariska läget var ju annars regelrätt det, att med det resultat omröstningarna fingo borde regeringens avgång varit given. Den hade därefter varken majoritet i parlamentet eller landet. Men det var just denna utgång man ville förekomma. Den parlamentariska majoriteten såväl som landet ville otvivelaktigt ha Hughes vid ledningen, men utan hans konskriptionslag, och Hughes för sin del ville egentligen inte släppa ledningen, även om han nödgades avstå från konskriptionslagen. Så långt som att uttryckligen göra denna till kabinettsfråga ville han helst inte gå, men han ville dock offentligen ha konstaterat, att dess genomdrivande var omöjligt. Hade utvägen med parlamentsupplösning i vanlig ordning valts, så hade Hughes, om han kommit i minoritet, med all säkerhet varit tvungen att avgå. Detta insåg man och undvek därför med full avsikt denna utväg. Folkomröstningarna, varigenom stridsfrågan isolerades, blevo alltså ett medel att lösa den parlamentariska konflikten på ett mjukare och enligt de flestas mening på ett efter den föreliggande situationen mera avpassat sätt än vad som annars varit möjligt. Å andra sidan ligger det en viss rätt i den anmärkning, som gjordes av en del konskriptionsvänner, vilka föredrogo parlamentsupplösning, att regeringen begagnade sig av folkomröstningen för att avbörda sig det ansvar, som den ensam borde bära.

Konsultativa folkomröstningar i särstaterna.

Konskriptionsomröstningarna i förbundsstaten framstå som enstaka företeelser, framkallade av rent extraordinära politiska förhållanden. De omröstningar vi känna från särstaterna äro ej heller de egentligen att betrakta som uttryck för en ordinär, ofta anlitad konstitutionell praxis, men de synas här ha en mera normal karaktär och ha åtminstone i en stat vid upprepade tillfällen kommit till användning. De stater, där folkomröstningar ägt rum, äro följande: Sydaustralien, Victoria, Queensland och Nya Sydwales[1].

Sydaustralien.

Det tidigaste exemplet på folkomröstning förskriver sig från Sydaustralien år 1896[2]. Omröstningsfrågan gällde religionsundervisningen i statsskolorna. Denna fråga hade länge varit föremål för fruktlösa diskussioner både utanför

[1] För det följande hänvisas till en officiell undersökning rörande det australiska referendum, som företogs på det engelska parlamentets begäran 1911: "Papers with reference to the referendum and its working in Australia" samt "Further papers with reference" etc. (Bland "Accounts and papers", vol. 53, 1911).

[2] Se härom Tomn, a. a., s. 251 f.

och inom parlamentet, som fått mottaga massor av petitioner med begäran om ändringar i det gällande undervisningssystemet. Detta var ordnat på följande sätt. Undervisningen var obligatorisk och bekostad av staten. Under de ordinarie skoltimmarna skulle endast konfessionslös religionsundervisning få meddelas, men det var tillåtet för läraren att på annan tid anordna bibelläsning med de lärjungar, som frivilligt anmälde sig. De olika sekterna (katoliker, presbyterianer m. fl.) önskade få konfessionell undervisning införd även på det ordinarie skolschemat. I varje fall synas önskningarna gått ut på att de sekteristiska privatskolorna, vilka icke åtnjöto statsunderstöd, skulle erhålla detta åtminstone för den undervisning i världsliga ämnen, som där bedrevs.

Dessa förutsättningar måste fasthållas för att förstå frågeställningen vid omröstningen. Denna kom till stånd endast på grundval av en resolution av den undre kammaren med ty åtföljande förordnande av guvernören. I samband med de allmänna valen skulle följande frågor riktas till de röstberättigade:

1) "Önskar ni, att det nuvarande undervisningssystemet skall bibehållas?

2) Önskar ni införande av religionsundervisning i statens skolor under (de ordinarie) skoltimmarna?

3) Önskar ni, att sekteristiska skolor skola erhålla statsunderstöd för den världsliga undervisning, som där meddelas?"

Resultatet blev, att den första frågan besvarades jakande (med stor majoritet), varemot de två andra frågorna besvarades med nej[1]. Valmännen hade alltså uttryckt sitt gillande av det gamla undervisningssystemet och någon ändring i detta blev ej av parlamentet vidtagen. Omröstningen, som egentligen tillkommit på administrativ väg, uppfattades som en meningsyttring utan definitivt bindande verkan ("by no means necessary final, only instructive for the legislators"), ehuru man intet tvivel hyste om, att de valda representanterna skulle rätta sitt handlingssätt därefter. Den omständigheten, att omröstningen ägde rum i samband med de allmänna valen, gjorde, att undervisningsfrågan, i motsats till vad man möjligen kunnat vänta, under dessa icke fick någon politiskt dominerande betydelse. Valmännen fingo större möjlighet att kora lämpliga kandidater utan hänsyn till dessas ställning i undervisningsfrågan, då denna under alla förhållanden skulle bli bestämd genom den speciella omröstning, som samtidigt var anordnad[2].

---

[1] Röstsiffrorna voro följande: 1) 51,681 ja mot 17,819 nej. 2) 19,280 ja mot 34,834 nej. 3) 13,349 ja mot 42,007 nej. Hela antalet deltagare var 91,348, utgörande 66,3 % av de röstberättigade. 12,830 röstsedlar kasserades eller 14,05 % av hela antalet avgivna.

[2] "This means of getting at the opinion of the country relieved the candidates considerably. There was no need for them to pledge themselves, since the electors had the matter in their own hands. It also gave the people a better chance of choo-

I Sydaustralien ha ytterligare två folkomröstningar ägt rum. År 1899 tillfrågades de röstberättigade, även nu i samband med de allmänna valen och på grund av resolution endast antagen av den undre kammaren, om de önskade en utvidgning av rösträtten till den övre kammaren. Frågan ställdes under hänvisning till en bill, som av den undre kammaren redan antagits i ämnet. Svaret blev jakande[1]. Att märka är, att kamrarna icke desto mindre inställde den tillärnade vallagstiftningen, varför omröstningsutslaget denna gång icke följdes.

Nästa folkomröstning, vilken ägde rum 1910 oberoende av de allmänna valen, gällde frågan om höjande av parlamentsledamöternas arvoden (till 300 pund). Resultatet utföll i nekande riktning[2], och någon arvodesförhöjning synes ej ha blivit vidtagen.

Victoria.

Under inflytande av den i Sydaustralien 1896 hållna folkomröstningen angående religionsundervisningen i statsskolorna väcktes i Victorias parlament kort därpå förslag om en liknande omröstning[3]. Även i denna stat var frågan föremål för meningssplittring, och läget var ungefär detsamma som i Sydaustralien. Förslaget föll emellertid i parlamentet. Det återupptogs upprepade gånger men lyckades aldrig samla majoritet i båda husen. Premiärministern beslöt då, år 1904, att på eget ansvar anordna folkomröstningen[4]. Till de röstberättigade riktades i samband med de allmänna valen följande tre frågor:

1) "Önskar ni behålla den nuvarande undervisningslagen oförändrad med dess bestämmelser om uteslutande profan skolundervisning?

2) Önskar ni en sådan lagstiftning, varigenom den av den kungliga religionsundervisningskommittén anbefallda planen för bibelundervisning införes i statsskolorna för att användas under lärotimmarna till undervisning av de barn, vilkas föräldrar anhålla därom?

3) Önskar ni, att de böner och psalmer, vilka utvalts av den kungliga kommittén, användas?"

Som synes erinra dessa frågor, till och med i ordalagen, mycket om de

---

sing able men in spite of their attitude on the schoolsquestion, because their attitude was no longer of much importance" (Tomn, a. a., s. 250).

[1] 49,208 ja mot 33,928 nej; 61,7 % av de röstberättigade deltogo; 11,7 % av röstsedlarna kasserades.

[2] 42,934 ja mot 89,042 nej. 61,88 % av de röstberättigade deltogo; 1,27 % av röstsedlarna kasserades.

[3] Tomn, a. a., s. 251.

[4] Se härom Moore & Scott, a. a., s. 536 f.

frågor, som vid liknande tillfälle uppställdes i Sydaustralien. Tankegången i frågeschemat är densamma, och mönstret synes i själva verket direkt hämtat därifrån. De ha här anförts, därför att det har sitt ganska stora intresse att jämföra omröstningsutslagen i de båda staterna. Som nämnt svarade i Sydaustralien majoriteten ja på den första av frågorna och som en konsekvens härav nej på de båda följande. I Victoria blev resultatet det, att en majoritet svarade ja på alla tre frågorna[1]. Svaret i sin helhet innebar sålunda en motsägelse. De röstande hade förklarat: "Vi önska behålla undervisningslagen oförändrad, men vi önska också ha den ändrad". eller med andra ord: "Vi önska som förut behålla en konfessionslös undervisning men vi vilja också ha en konfessionell". Ett dylikt omröstningsutslag kunde naturligtvis inte tjäna till någon ledning och medförde inga följder.

Queensland.

Även i Queensland har religionsundervisningsfrågan varit föremål för omröstning. Här beslutades denna genom en formligen av parlamentet antagen lag (Religious Instruction in State Schools Referendum Act, 1908). Den ägde rum i april 1909 i samband med de då försiggående valen till de två husen i det australiska förbundsparlamentet, varjämte två förbundsreferenda anordnats. De röstande hade sålunda att samtidigt sköta om fem röstsedlar. Rörande religionsundervisningen var emellertid den framställda frågan klar och enkel, nämligen: "Önskar ni, att följande undervisningssystem skall införas i statsskolorna?" (därpå lämnas en kort beskrivning på det föreslagna systemet, som medgav konfessionell undervisning). Svaret blev med stor majoritet jakande[2].

Nya Sydwales.

En folkomröstning föranstaltades i denna stat år 1903 rörande lämpligheten att reducera antalet medlemmar i den undre kammaren. Initiativet togs av parlamentet genom en för ändamålet särskilt antagen lag (Reduction of Members Referendum Act). Den närmaste anledningen var att efter unionens bildande år 1900, varigenom en hel del statsangelägenheter kommit att övertagas av förbundsstaten, en allmän mening gjort sig gällande, att en så manstark representation som förut ej längre var behövlig. Och man ansåg skäligt att valmännen själva finge uttala sig om,

---

[1] Röstsiffrorna voro följande: 1) 89,229 ja mot 62,980 nej. 2) 79,074 ja mot 70,119 nej. 3) 79,289 ja mot 69,839 nej. Av de avgivna rösterna kasserades 6,209.

[2] 74,228 ja mot 56,681 nej. 53,9 % av de röstberättigade deltogo; av röstsedlarna kasserades 5,5 %.

hur många representanter de ville ha. På röstsedlarna upptogos tre siffror: 125 (det gamla medlemsantalet), 100 och 90. Den stora mängden av de röstande valde det lägsta medlemsantalet[1]. Som en egenhet kan nämnas, att omröstningen skedde pr post.

Några allmänna anmärkningar.

Ser man på de frågor, som framställts till folket vid omröstningarna i de australiska särstaterna, kunna dessa uppdelas i tvenne huvudgrupper: dels religionsundervisningsfrågan, dels vissa konstitutionella spörsmål[2]. Den förra frågan synes varit ett allmänt stridsäpple, uppkommet genom brytningar mellan de olika religiösa samfunden och sekterna. Tydligen ansåg man folkomröstningarna som ett medel, ägnat att lugna stämningen och komma ifrån ett komplicerat tvisteämne. Den senare gruppen frågor, de konstitutionella, inbjödo genom sin natur till folkomröstning efter mönster av det i förbundsförfattningen stadgade författningsreferendum. Omröstningarnas förlopp äro så tillvida av intresse, som de visa vanskligheten att erhålla klara svar, så fort frågeställningen är på något sätt invecklad. Utslaget i Victoria är i det hänseendet ett upplysande exempel. Men även det ovanligt stora antalet kasserade röstsedlar synes visa svårigheten för de röstande att komma till rätta med frågor, som äro annorlunda beskaffade än dem de ha att svara på vid de allmänna valen[3]. Möjligen är orsaken härtill att söka i en icke alltför hög bildningsnivå hos de australiska medborgarna. Antalet deltagande har varit jämförelsevis stort, i allmänhet omkring 60 % av alla röstberättigade. Att märka är dock, att folkomröstningarna vanligen varit anordnade i samband med de allmänna valen, så att samma personer deltagit i båda omröstningsprocedurerna. Men även i de fall, då omröstningarna hållits särskilt för sig, har deltagarantalet ej varit mycket mindre.

---

[1] För 125 medlemmar röstade 63,171; för 100 medlemmar röstade 13,316; för 90 medlemmar röstade 206.273. Av de röstberättigade deltogo 47,19 %, och av de angivna röstsedlarna kasserades 6,04 %.

[2] Tilläggas må, att under det sista decenniet i samband med införande av lokalt veto ett flertal omröstningar i nykterhetsfrågan ägt rum i åtskilliga av de australiska särstaterna. Dessa omröstningar, vilka mestadels gällt frågan om utsträckande av utskänkningslicenser och restauranternas stängningstid, ha anordnats i samband med de allmänna valen. Resultaten ha enligt lag uträknats och tillämpats valdistriktsvis. Ehuru dessa icke under alla omständigheter synas varit bindande för vederbörande myndigheter, hava emellertid här ifrågavarande omröstningar i regel varit av decisiv art. — För underrättelse härom står jag i tacksamhetsskuld till d:r Knut Petersson.

[3] Statistiska uppgifter från dessa (de gälla Sydaustralien) visa, att de kasserade röstsedlarna därvid icke på långt när voro så många.

Uppkomsten av den konstitutionella praxis, varpå alla de här berörda folkomröstningarna vila, har varit rätt olika i de olika staterna. Än har en tillfällig lag därom antagits i vanlig ordning av statsmakterna, än ha de föranstaltats av regeringmakten ensam genom en "executive act" (s. k. "administrativa" referenda). Till det senare slaget äro omröstningarna att räkna även i det fall, då en resolution av endera av representationens avdelningar föregått[1]. Något parlamentsbeslut har nämligen då ej förelegat, utan regeringen har, givetvis under påverkan av resolutionen i fråga, utfärdat ett förordnande om omröstningens hållande. Det egendomliga har till och med inträffat, att regeringen (såsom i Victoria 1904) i strid mot parlamentets uttryckliga mening ansett sig kunna använda sin exekutivmakt uti ifrågavarande avseende. Lagligheten av vare sig det ena eller andra förfaringssättet synes icke ha varit ifrågasatt, åtminstone omnämnes icke i litteraturen, att några gensagor riktats häremot.

Vad beträffar de företagna folkomröstningarnas karaktär, är det fullt tydligt, att de äro typiska exempel på vad man menar med konsultativt referendum. Det har icke gällt att få till stånd folkavgöranden i fråga om av parlamentet antagna lagar, endast förberedande uttalanden till ledning för en blivande lagstiftning, vilka icke ansetts ha rättsligt bindande verkan. Detta faller av sig självt i fråga om de "administrativa" omröstningarna, men även i fråga om dem genom lag tillkomna är förhållandet detsamma. Folket har i dessa senare fall liksom i de förra på förhand fått uttala sin mening om vissa huvudpunkter i en tilltänkt lagstiftning, vars definitiva avgörande efteråt varit förbehållen representationen. Att den uttryckta folkopinionen emellertid faktiskt blivit utslagsgivande, synes i allmänhet varit händelsen, men det har sitt intresse att se, att representationen icke alltid ansett sig böra rätta sig därefter. Ur politisk synpunkt är det "administrativa" referendum såtillvida märkligt, som det tydligen skulle kunna ge regeringen ett medel i händerna att öva påtryckning gent emot representationen, erinrande i det avseendet i någon mån om referendala former, som förekommit i Frankrike och varit föreslagna i Belgien.

---

[1] Moore & Scott, a. a., s. 537. De år 1895 och 1899 i Sydaustraliens nedre kammare antagna resolutionerna blevo aldrig översända till den övre kammaren.

Danmark.

Referendum i den danska författningen.

I den moderna referendumrörelse, som på senare tid kunnat skönjas i åtskilliga europeiska länder utom Schweiz, har Danmark gått i spetsen. Folkomröstningsinstitutet har nämligen fått en plats i den nya danska författningen av år 1915 (§ 93), varigenom Danmark är det första monarkiska land, som införlivat detta institut med sin konstitution. Den form av referendum som införts är emellertid endast författningsreferendum. Bestämmelserna härom, vilka knappast kunna anses fullt lyckligt avfattade[1], gå ut därpå, att en grundlagsändring blir giltig först sedan den tvenne gånger antagits av riksdagen och därefter godkänts genom folkomröstning, varvid majoriteten av de röstande måste uppgå till minst 45 procent av alla röstberättigade.

Dessa slutligt antagna stadganden om ett författningsreferendum äro de bibehållna resterna av ett betydligt mera omfattande referendumprogram, som på ett tidigare stadium av författningsrevisionen framfördes[2]. Ursprungligen hade referendum varit upptaget som en programpunkt både av den radikala vänstern och socialdemokraterna. Senare, under riksdagsförhandlingarna om den nya grundlagen, synes intresset för referendum från detta håll ha slappnat[3] — endast i form av skiljedomsreferendum vidhålles tanken åtminstone till en början av den radikala vänstern — men den omfattas nu med desto större iver av högern,

---

[1] Jfr K. Berlin, Danmarks ny grundlov (Gads Danske magasin 1914—15, s. 568 f.).

[2] Rörande referendumfrågans utveckling och roll under den danska författningsrevisionen hänvisas till S. Wallengrens ingående framställning, Tvåkammarsystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—15, Lund 1915, särskilt kap. Referendum, s. 104 ff.

[3] Det angivna skälet var bl. a. referendums oförenlighet med det rådande parlamentariska systemet (Borgbjerg), en uppfattning som även delades av den moderata vänstern (Neergaard). Se F. Kretz, Aarbog for rigsdagssamlingen 1913—14, s. 42 f. samt Wallengren, a. a., s. 120, där liknande uttalande av Kl. Berntsen anföres. Den moderata vänstern var hela tiden konsekvent motståndare till referenduminstitutet i varje form.

som häri ser en kompensation för det försvagande av tvåkammarsystemet, som författningsrevisionen skulle komma att medföra, en konservativ garanti över huvud gent emot den allmänna demokratisering av riksdagen, som skulle bliva en följd av rösträttens utsträckning[1].

Situationen i Danmark erinrar i någon mån om läget i Belgien 1892, där referendum likaledes närmast framkastades som en konservativ kompensation för rösträttens utvidgning, och även i enskildheterna förete de danska högerförslagen vissa likheter med de belgiska vid nämnda tidpunkt[2]. Dessa den danska högerns förslag, vilka vid sidan av författningsreferendum åsyftade införande av fakultativt lagreferendum, vartill (enligt juniprojektet 1914) initiativet skulle kunna tagas av konungen eller av två femtedelar av endera av riksdagens avdelningar eller av 5 procent av de röstberättigade, erbjuda i och för sig ett ganska stort intresse, men röra oss här egentligen på grund av den diskussion, som efter deras förkastande uppstod beträffande möjligheten att icke desto mindre, trots att bestämmelse därom saknades i grundlagen, anordna folkomröstning i en viss uppkommande fråga.

Under riksdagsdebatterna 1915 om författningens antagande bragtes spörsmålet på tal i landstinget av grundlagsutskottets talesman J. Pedersen[3]. Han nöjde sig dock med att endast uppställa själva problemet, under hänvisning till de olika meningar som bröto sig mot varandra. Å ena sidan hade uttalats att liksom det under den gamla grundlagen icke var uteslutet att vid alldeles speciella tillfällen igångsätta en folkomröstning — såsom exempel erinrades om att omröstning anordnats bland negerbefolkningen å de danska västindiska öarna rörande öarnas försäljning till Förenta staterna 1868 — så avskure ej heller den nya grundlagen en sådan utväg. Å andra sidan stode det klart för motståndarna till lagreferendum, och till dessa hörde Pedersen, att det måste betraktas som "ett mycket stort missgrepp" att vid sidan av grundlagen tillämpa det i praktiken. Själv vågade talaren endast fastslå, att någon ny rätt hade i detta

---

[1] Jfr K. Berlin, Folkeafstemningen som konservativ garanti (Gads Danske magasin 1913—14, s. 73 ff.), där B. ur denna synpunkt förordar referenduminstitutet, samt Wallengren, a. a., s. 118.

[2] Jfr nedan s. 56. Största likhet finner man mellan det danska högerförslaget från juni 1914 (Kretz, a. a., s. 74) och det radikala belgiska förslag (nedan s 58, n. 3), som stadgade initiativrätt till referendum både för konungen och visst antal röstberättigade. Till slut synes högerns yrkande gått ut på att i grundlagen skulle införas en kort bestämmelse om lagreferendum och att de närmare föreskrifterna härom skulle givas i en vanlig lag.

[3] Landstingets Forhandl. 1914—15, sp. 1169 ff. P. var tillika ledare för den moderata vänstergruppen i landstinget.

hänseende icke införts, under tillfogande att frågan, i vad mån referendum tidigare varit tillåtet, "maa jo de lærde tvistes om". Vida bestämdare äro uttalandena i folketinget. Konseljpresidenten Zahle förklarade kort och gott, utan någon vidare motivering, att den omständigheten att grundlagen icke uttryckligen medgav lagreferendum, att "løfteparagrafen" härom utgått, icke förbjöd användandet av detta institut vid vissa tillfällen[1]. Klaus Berntsen, den förutvarande konseljpresidenten, framhöll däremot, att, alldeles oavsett hur förhållandena ställde sig under den gamla grundlagen, måste just av det faktum, att "löftesparagrafen" uppgivits, i all sund logiks namn följa, att en tillämpning av referendum i alla andra fall än dem författningen bestämde vore omöjliggjord såsom oförenlig med den nya grundlagens förutsättningar[2].

Det bör observeras, att denna diskussion icke rörde sig om konsultativt referendum utan gällde möjligheten att göra en lags ikraftträdande beroende av folkomröstning, alltså grundlagsenligheten av ett tillfälligt decisivt lagreferendum. Meningsutbytet ger egentligen icke någon synnerlig klarhet ifråga om det rent konstitutionella spörsmålet, närmast var det ju också inriktat på innebörden av den kompromiss ifråga om författningsrevisionen, som mellan de olika partierna ingåtts.

I den vetenskapliga litteraturen om den nya grundlagen upptogs emellertid diskussionsämnet, varvid argumentationen givetvis kom att gå efter mera strängt statsrättsliga linjer. Den av Zahle hävdade meningen vinner här understöd bl. a. av Knud Berlin, som framhåller, att det visserligen måste anses stridande mot grundlagen (§§ 2 och 24)[3] att genom en vanlig lag påbjuda ett generellt obligatoriskt eller fakultativt lagreferendum, men att det däremot lika litet förelåge hinder för att i enstaka fall göra en lags ikraftträdande avhängigt av en folkomröstnings utslag som att trots grundlagen § 18[4] göra ratifikationen av en traktat, varigenom land avstås, avhängig av en folkomröstning. Som prejudikat åberopas även av Berlin folkomröstningen på de västindiska öarna 1868 ävensom den danska omröstning angående öarnas försäljning, som anordnades 1916[5].

---

[1] Folketingets Forhandl. 1914—15, sp. 3938.

[2] Ibid., sp. 3942 f.

[3] I § 2 stadgas att "den lovgivende Magt er hos Kongen och Rigsdagen i Forening" och i § 24 talas om konungens samtycke som villkor för "en Rigsdagsbeslutnings Lovskraft".

[4] Här stadgas, att konungen icke utan riksdagens samtycke kan "avstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse som forandrer de bestaaende statsretslige Forhold", alltså att för ikraftträdandet av beslut av denna art samma villkor skulle gälla som för lagar.

[5] Berlin, Den danske statsforfatningsret, I, s. 223, n. 2. En liknande åsikt hade

Vi skola i det följande återkomma till denna senare. Vad 1868 års omröstning beträffar var denna ej avgörande, den avsåg endast att låta öbefolkningen tillkännagiva sin önskan, och den danska riksdagen fattade sitt beslut efteråt[1]. Men alldeles oavsett dessa omröstningars karaktär har man svårt att finna Berlins resonemang bindande. Visserligen förhåller det sig så, att beslut om vissa slag av traktater låta sig jämställas med lagbeslut och att det här föreliggande grundlagsproblemet följaktligen i båda fallen ställer sig lika. Men det torde ingalunda få anses självklart, att det är förenligt med dansk grundlag, att en traktat om landavträdelse för sitt ikraftträdande göres beroende av ett direkt folkavgörande (även om så någon gång verkligen skulle ha skett). Själva utgångspunkten för resonemanget kan därför icke utan vidare godtagas såsom hållbar. Sålänge inga bevis lämnats för referendums tillåtlighet ifråga om traktater, har man ej rätt att därav ex analogia draga några slutsatser om dess tillåtlighet ifråga om lagar.

Går man vidare till själva grundfrågan om referendums tillämplighet beträffande vanliga lagar, så blir Berlins ståndpunkt om möjligt än mera svår att upprätthålla, särskilt om den ses i belysning av hans egen tolkning av grundlagen § 93 (om grundlagsreferendum). Härigenom har enligt hans mening egentligen ett undantag blivit gjort i strid med den allmänna regeln i § 2 om lagstiftningsmaktens uppdragande åt konung och riksdag, varför en anmärkning härom strängt taget borde ha införts redan vid denna paragraf. I fråga om ett visst slag av lagar, men endast i fråga om dem (grundlagarna), har nämligen vid sidan av konung och riksdag tillkommit en tredje lagstiftande myndighet, folket. Det är sålunda tydligt (även enligt Berlins uppfattning), att grundlagen uttryckligen medgivit denna tredje maktfaktor endast en undantagsrätt, nämligen att deltaga i grundlagstiftningen, och att den nämnda generella regeln (om konungs och riksdags uteslutande rätt ifråga om lagstiftningen) i övrigt kvarstår orubbad. Med denna grundlagstolkning, vars riktighet synes uppenbar, låter sig en tillämpning av direkt folklagstiftning beträffande vanlig lag omöjligen förena. Det är därvid tämligen likgiltigt om det är fråga om ett tillfälligt eller allmänt användande av referenduminstitutet, ty i princip gäller det i båda fallen detsamma, nämligen att vid sidan av konung och riksdag införa en tredje utövare av stats-

---

tidigare uttalats av G. og N. Cohn, Rigsdagen efter den nye grundlov (Juridisk tidskrift 1915, s. 388, n. 2). Här anmärkes dock att förfaringssättet "næppe er anbefalelsesværdigt".

[1] Se härom Betænkning av rigsdagskommissionen ang. de danske vestindiske øer 1916, Kbhn 1916, s. 18.

makten i frågor, där de båda förstnämnda enligt grundlag ensamma ha avgöranderätten[1].

Att den Berlinska ståndpunkten, vilken torde kunna betraktas såsom representativ för dansk uppfattning, dock icke är helt och hållet allenarådande framgår därav, att redan tidigare en motsatt åsikt framförts i det grundlagsspörsmål det här gäller. Sålunda framhåller en författare, som behandlar den nya grundlagen[2], att varje slag av decisivt lagreferendum måste betraktas som otillåtet, då därigenom en ny vilja skulle införas i lagstiftningen, som grundlagen icke känner. Däremot finner han intet hinder föreligga mot en lag om tillfällig folkomröstning rörande ett eller annat principspörsmål, "f. Eks. om principiel Billigelse eller Misbilligelse af et almindeligt Alkoholforbud". Resultatet av en sådan omröstning uppfattar han emellertid endast såsom "en demonstration, som kan vara av största praktiskt politiska betydelse, men någon författningsrättslig betydelse kan icke tillmätas den". Tydligen avses här ett förberedande konsultativt referendum utan rättsligt bindande verkan, som författaren alltså finner förenligt med dansk grundlag[3]. Vi möta här samma distinktion ur juridisk synpunkt mellan denna referendumform och det decisiva referendum, som vi förut funnit genomgående för amerikansk statsrättslig åskådning.

Folkomröstningen angående de dansk-västindiska öarnas försäljning 1916.

Mot bakgrunden av de skiftande meningar rörande grundlagsenligheten av ett tillfälligt lagreferendum, som i den danska diskussionen gjorts gällande, äger den folkomröstning om de västindiska öarnas försäljning, som 1916 kom till stånd i Danmark, ett icke ringa intresse. Ur konstitutionell synpunkt är den, som vi skola se, anmärkningsvärd på grund av sin säregna form — den står i detta avseende tämligen ensam — men tilldrar sig kanske ändock största uppmärksamheten ur rent politiskt-parlamentarisk synpunkt.

Omröstningens politiska förspel.

Folkomröstningens förhistoria, som här endast i största korthet kan beröras, var följande.

---

[1] Jfr WALLENGREN, a. a., s. 121, n. 1.

[2] C. C. HEILESEN, Grundloven af 5 juni 1915 (Ugeskrift for retsvæsen 1915, afd. B, s. 187 f.).

[3] Även WALLENGREN, a. a., s. 122, noten, synes anse konsultativt referendum tillåtet åtminstone under "rent exceptionella omständigheter".

Den 4 aug. 1916 hade en konvention avslutats mellan Danmark och Förenta staterna om de tre dansk-västindiska öarnas överlämnande till det sistnämnda landet mot ett vederlag av 25 mill. dollars samt amerikanskt erkännande av Danmarks äganderätt till hela det grönländska territoriet. I överensstämmelse med grundlagen § 18 framlades denna konvention till godkännande av riksdagen, vars förhandlingar härom började den 10 aug. Som den nya grundlagen icke ännu trätt i kraft — uppskov därmed hade beslutats för undvikande av nyval under krigstiden — var riksdagen sammansatt enligt de gamla valgrunderna. I folketinget hade den radikala regeringen stöd av en säker majoritet (den radikala vänstern och socialdemokraterna), men hade i landstinget en stark majoritet mot sig (högern och den moderata vänstern). Intet av partierna, om man undantar en del av högern, synes egentligen haft något i sak att invända mot konventionen[1]. Men oppositionens stämning mot regeringen var synnerligen irriterad — den hade skärpts genom finansministern Brandes' bekanta förnekande tidigare under sommaren att några förhandlingar om öarnas försäljning över huvud ägde rum — och det låg frestande nära till hands för oppositionen att politiskt utnyttja sin makt i landstinget gent emot regeringen i en fråga, för vars lösning denna tydligen var beredd att sätta in hela sin ställning.

Då man ej direkt ville yrka avslag på konventionen, föredrog man, under framhållande av att den sittande riksdagen, såsom vald efter de gamla rösträttsgrunderna, icke vore kompetent att avgöra en så viktig sak, att ställa sig på den ståndpunkten, att försäljningen borde uppskjutas, eller, om detta icke kunde ske, att beslutet därom borde fattas av en riksdag vald enligt den nya grundlagen. En dagordning av detta innehåll inlämnades i folketinget den 12 aug. av den moderata vänsterns ledare, J. C. Christensen, vilken var själen i aktionen mot regeringen[2]. Denna, som tydligen var beredd på arten av det motstånd som väntade, var samma dag färdig med ett motdrag. Den ansåg en valstrid i den rådande kritiska utrikespolitiska situationen synnerligen olämplig och föreslog i stället en särskild folkomröstning, varigenom de nya väljaremassorna i alla fall skulle få tillfälle att yttra sig om konventionen[3]. Detta förslag utformades sedermera närmare i en massmotion av medlemmar av regeringspar-

---

[1] Detta intygades för den moderata vänsterns del av partiets ledare J. C. Christensen. Folketingets Forhandl. 1915—16, sp. 5210.

[2] Folketingets Forhandl. 1915—16, sp. 5395.

[3] Förslaget kom ursprungligen från finansministern Brandes, som framhöll, att genom en sådan folkomröstning skulle samma resultat uppnås som genom ett val, varjämte den hade den fördelen, att den kunde försiggå utan någon som helst agitation (ibid., sp. 5388). Förslaget upptogs strax därpå av konseljpresidenten (ibid., sp. 5396).

tierna, och denna blev av folketinget antagen den 14 aug.[1]. Landstinget däremot accepterade längre fram (25 aug.) den Christensenska dagordningen[2]. Ting stod alltså mot ting, den politiska spänningen hade nått sin höjdpunkt, och agitationens vågor gingo högt.

I denna situation syntes för regeringen ingen annan utväg kvarstå än att utlysa nya val, och den vidtog också förberedande åtgärder för den nya grundlagens ikraftträdande. Dessa inställdes emellertid, sedan partierna på initiativ av högern[3] återupptagit de för tillfället avbrutna delegerade-förhandlingar, vilka tidigare på uppmaning av konungen förts för åstadkommande av en koalitionsministär. Någon enighet härom kunde visserligen ej omedelbart uppnås, men regeringen framlade ett nytt förslag i konventionsfrågan (12 sept.)[4], som gick ut därpå, att en riksdagskommission skulle tillsättas med uppgift att undersöka alla omständigheter, som sammanhängde med konventionen, och däröver avgiva betänkande, varefter folkomröstning i frågan skulle äga rum före riksdagens definitiva beslut. Även detta förslag blev till en början förkastat av landstinget (25 sept.)[5], medan det antogs av folketinget (26 sept.)[6]. Det hade dock haft till följd, att sammanhållningen mellan högern och den moderata vänstern splittrats[7]. Tiden för en kompromiss i stor stil var nu mogen, och en sådan åstadkoms också till slut av ett för ändamålet tillsatt gemensamt utskott av båda tingen, som handlade i direkt kontakt med regeringen. Den överenskommelse, varom

---

[1] Motionen (av Slengerik, Borgbjerg m. fl.) gick ut på att riksdagen skulle meddela sitt samtycke till konventionen, under förutsättning att detta beslut bekräftades av majoriteten vid en blivande folkomröstning (ibid. sp. 5434). Det var alltså här fråga om en rent decisiv omröstning.

[2] Landstingets Forhandl. 1915—16, sp. 1938.

[3] Genom brev från högerns ledare till konseljpresidenten den 5 sept. Folketingets Forhandl. 1915—16, sp. 5563.

[4] Se härom Rigsdagstidende, Tillæg A. 1915—16, sp. 4799.

[5] Landstingets Forhandl. 1915—16, sp. 1974.

[6] Folketingets Forhandl. 1915—16, sp. 5593.

[7] I det landstingsutskott, som hade regeringsförslaget till behandling, föreslog högern endast tillsättandet av en riksdagskommission, vars betänkande omedelbart skulle föreläggas riksdagen. Den yttrade sig alltså icke nu om vare sig nyval eller folkomröstning. Det var denna linje som sedan följdes av landstinget den 25 sept. Den moderata vänstern åter vidhöll sitt gamla krav om nyval, med tillägg dock att en särskild omröstning om konventionen skulle försiggå i samband med dessa. Dessutom yrkades nu, att en omröstning skulle anordnas även på de västindiska öarna (Rigsdagstidende, Tillæg B., sp. 3147 ff.). — Anledningen till att kravet på en västindisk folkomröstning egentligen icke spelat någon roll under förhandlingarna var, att det sedan gammalt var känt, att öbefolkningen enhälligt var för försäljningen, vartill kom att öarnas kolonialråd nu enhälligt uttalat sig härför.

utskottet enade sig, blev i allt väsentligt ett accepterande av regeringsförslaget (nedsättandet av en riksdagskommission och folkomröstning) med tillägg — och här ligger tydligen kompromissens kärnpunkt — att för åvägabringandet av önskvärd ro i de offentliga förhållandena tre ministrar utan portfölj skulle utses, en från vardera av de tre partier, som ej voro representerade i ministären. Vidare skulle grundlagens ikraftträdande uppskjutas tills vidare[1]. Detta förslag blev så gott som enhälligt antaget av riksdagens båda ting (30 sept.)[2].

De politiska förutsättningar, varunder den danska folkomröstningen i den västindiska frågan sålunda åvägabragtes[3], förete åtskilliga egenartade drag. Först och främst är det icke utan en viss förvåning man konstaterar, att denna fråga icke i och för sig var något tvisteämne mellan partierna. Det stod egentligen ingen strid mellan dessa om konventionens lämplighet, och det var från början tämligen klart, att därom icke heller ute i landet fanns några större meningsskiljaktigheter. Vi ha alltså exempel på en av riksdagen frivilligt företagen folkomröstning i ett spörsmål där intet verkligt behov förelåg att utröna folkopinionen och där riksdagen i sak hade sin mening klar. Intet parti torde heller från början önskat framdriva en folkomröstning, utan denna är helt och hållet ett omständigheternas verk. Utan ändamål i och för sig framstår den uteslutande som ett taktiskt fäktvapen i den politiska striden, som ett tjänligt medel att komma över en särskilt tillkrånglad parlamentarisk situation.

Härutinnan erinrar den danska folkomröstningen 1916 i någon mån om den i australiska förbundet samma år vidtagna, särskilt i det avseendet att det i båda länderna gällde att med hjälp av den särskilda omröstningen undvika allmänna val och ändock bryta motståndet hos den övre kammaren. I Danmark var dock ej som i Australien yttersta orsaken en splittring inom det härskande regeringspartiet, och själva omröstningsfrågan var ju ej heller här på samma sätt brännande. Sedan huvudsyftet med kompromissen, samlingsregeringens bildande, genomförts, verkar den danska folkomröstningen som en skäligen överflödig bisak, som endast i konsekvensens namn togs med, därför att den anständigtvis inte kunde släppas. Ett studium av omröstningens utförande är, som vi skola se, endast ägnat att stärka detta intryck.

---

[1] Rigsdagstidende, Tillæg B. 1915—16, sp. 3267 ff.

[2] Landstingets Forhandl. 1915—16, sp. 1989. Folketingets Forhandl. 1915—16, sp. 5606.

[3] En skildring härav — visserligen icke ofärgad — lämnas i Tilskueren 1916 av "Friradikal" i artiklarna "Valg og salg" (s. 244 ff.) och "Højre-Forliget" (s. 385 ff.).

Reglerna för omröstningen.

De närmare bestämmelserna om folkomröstningen reglerades genom en av konung och riksdag antagen lag.[1] Denna innehöll först föreskrifter om den förutnämnda riksdagskommissionen, vilken bestod av 15 från varje ting valda medlemmar. Kommissionens uppgift var att genom sitt undersökningsarbete, vilket skulle vara färdigt inom sex veckor, förbereda både den blivande omröstningen och det därpå följande riksdagsbeslutet ifråga om konventionen. I förra avseendet föreskrevs, att kommissionens betänkande i sin helhet eller i lämpligt utdrag — vilket skulle vara så avfattat, att det gav "en framställning av de olika synpunkter, som kunde komma att göra sig gällande inom kommissionen" — skulle offentliggöras och på inrikesministeriets försorg i tillräckligt antal sändas till alla kommunalstyrelser i landet. Dessa skulle vara skyldiga att "på det mest ändamålsenliga sätt utdela betänkandet eller utdraget till de röstberättigade". Syftet härmed var tydligtvis att bereda de röstande tillfälle till så allsidig upplysning som möjligt i det spörsmål, varom de hade att uttala sig.

Omröstningen skulle äga rum senast 14 dagar efter kommissionsbetänkandets offentliggörande. Det skulle försiggå kommunvis, och rätt att deltaga däri hade alla enligt den nya grundlagen politiskt röstberättigade, d. v. s. alla på vallistorna till folketinget uppförda män och kvinnor, som fyllt 29 år. På röstsedlarna skulle svaras med ja (för konventionen) eller nej (mot konventionen)[2].

Till sist innehöll lagen en bestämmelse om konventionens framläggande för riksdagen efter folkomröstningen. Denna bestämmelse är tillräckligt anmärkningsvärd för att i sin helhet anföras. Den hade följande lydelse: "Sedan folkomröstning ägt rum, framlägger regeringen förslag om konventionens godkännande för riksdagen till dennas fria avgörande, med mindre minst hälften av de röstande har röstat mot överlämnandet (av öarna), i vilket fall regeringen meddelar Förenta staterna, att konventionen icke kan ratificeras".

Vi få här ett närmare preciserande av omröstningens konstitutionella karaktär, ett angivande av arten av dennas inverkan på representationen, som är av ganska stort intresse. Då riksdagen ännu ej tagit ställning i frågan, låg det i sakens natur, att detta skulle ske genom ett beslut efteråt. Men skulle riks-

---

[1] Lov om Nedsættelse af en Rigsdagskommission og Afholdelse af en Folkeafstemning angaaende Konventionen mellem — — — den 30 sept. 1916.

[2] Härom föreskrevs endast, att de regler skulle iakttagas, "der er givne for Ja- og Nej-Afstemning i Lov N:o 16 af 7 Februar 1901 §§ 38 og flg". Denna lag innehöll, att i det fall att blott en kandidat var uppställd i en valkrets vid val till riksdagen skulle på varje röstsedel endast orden "ja" och "nej" vara tryckta, skilda med ett vågrätt streck. Meningen var att valmännen skulle stryka ettdera ordet.

dagen vid fattandet av detta sitt beslut vara bunden av omröstningsresultatet, och i så fall på vilket sätt? Härom ger den anförda bestämmelsen det beskedet, att riksdagen skulle ha fri avgöranderätt, för den händelse folket uttalade sig för konventionen (riksdagen skulle då kunna antingen antaga eller förkasta den), men riksdagen (och regeringen) skulle vara bundna att följa omröstningen, för så vitt denna ginge emot konventionen. I förra fallet skulle alltså statsmakterna ha sin fria avgöranderätt kvar, i senare fallet hade de lämnat denna ifrån sig genom att på förhand förplikta sig att följa folkets röst[1].

Man kan därför ej karaktärisera den beslutade omröstningen som helt konsultativ. Den är det endast delvis, och delvis är den rent decisiv. Såsom förut nämnts avsåg det ursprungliga förslaget om omröstningen, att denna skulle vara alltigenom avgörande[2], man hade ju här också tänkt sig att riksdagsbeslutet villkorligt skulle fattas på förhand. Som det slutliga förslaget blev, kan man i detta även beträffande själva omröstningsformen liksom skönja spåren av den ingångna kompromissen[3]. Vad man kommit överens om var en mellanform — semikonsultativ eller semidecisiv, hur man nu vill ta det — vilken erinrar om den form för referendum, som vi förut känna från vissa nordamerikanska särstater.

Under riksdagsförhandlingarna hade inga som helst konstitutionella betänkligheter från något håll framförts gent emot det föreslagna förfaringssättet vare sig i den ena eller den andra formen, icke ens från moderat vänsterhåll, där man annars synes haft blicken mera öppen för denna sida av saken än inom andra partier. Tydligt är emellertid, i överensstämmelse med vad som i det föregående framhållits om förenligheten av referendum med den danska författningen, att då statsmakterna överlämnade åt folket att eventuellt definitivt avslå den föreliggande konventionen, så hade de därmed, i strid mot grundlagen, frånhänt sig en avgöranderätt, som uttryckligen tillkom dem själva. Endast för den händelse folket uttalade sig för ett bifall, skulle denna rätt vara dem förbehållen,

---

[1] Det är därför endast till hälften riktigt, då konseljpresidenten Zahle karaktäriserade omröstningsförslaget så, att det skulle "afholdes en Folkeafstemning til Tilkendegivelse af Folkestemningen her i Landet overfor Spørgsmaalet om Konventionens Godkendelse, som derpaa forelægges endelig til Rigsdagens fri Afgørelse". Landstingets Forhandl. 1915—16, sp. 1942.

[2] Jfr ovan s. 37, n. 1.

[3] Den radikalsocialistiska majoriteten i folketinget hade sålunda på förhand förbundit sig att respektera en omröstning, som gick emot konventionen, under det den lämnade motpartierna fria händer att bestämma sig i vilken riktning som helst, om den skulle lämna ett jakande svar. Naturligtvis fanns i senare fallet, så som läget utvecklat sig, i realiteten icke minsta fara för att dessa partier, om man undantar en del av högern, skulle komma att begagna sin formella rätt att avslå konventionen.

de skulle i sådant fall formellt ha möjligheten öppen att fatta ett beslut, som ginge mot omröstningens utslag.

Omröstningens förlopp och resultat.

Den av riksdagen tillsatta undersökningskommissionen var den 2 dec. 1916 färdig med sitt betänkande, vilket offentliggjordes. Majoriteten förordade bifall till konventionen medan en minoritet av sju medlemmar (av högern) yrkade avslag. I överensstämmelse med lagen av den 30 sept. sammanfördes i en särskild skrift såväl texten till konventionen och nämnda lag som majoritetens och minoritetens motiverade uttalanden. Denna skrift, vilken trycktes i en upplaga av en milljon exemplar, sändes sedan till landets kommuner för att av kommunalbestyrelserna utdelas till de röstberättigade. Den var ett ganska vidlyftigt aktstycke och gav var och en, som ville ägna den ett studium, en synnerligen ingående upplysning om den föreliggande omröstningsfrågan.

Folkomröstningen om konventionen ägde rum den 14 dec.[1] Man röstade kommunvis, varefter de kommunala valförrättarna insände resultaten till valkretsarnas valbestyrelser, vilka i sin tur, efter sammanräkning av resultaten för varje krets, insände dessa till inrikesministeriet. Omröstningen utföll med 283,670 ja-röster (för konventionen) och 158,157 nej-röster. Som ogiltiga kasserades 5,267 röstsedlar. Inalles hade endast inemot 37 procent av alla röstberättigade deltagit. Blott 23 procent av dessa hade röstat för och alltså 14 procent mot. Deltagandet hade sålunda varit ovanligt ringa, och om omröstningens verkliga innebörd voro meningarna delade.

Det tillhörde nu riksdagen att fatta sitt definitiva beslut, vilket skedde i folketinget den 20 dec. och i landstinget den 21 dec. Utgången här var naturligtvis efter allt det föregående given på förhand, men det saknar icke alldeles sitt intresse att se hur omröstningsresultatet tolkades och vilken ledning riksdagsmännen därav ansågo sig hava fått. Omdömena därom utföllo givetvis mycket olika alltefter de olika partiståndpunkterna.

Inom majoriteten, som var beredd att rösta för konventionen, uttalades från en del håll, att omröstningens resultat måste betraktas såsom avgörande och att riksdagen nu endast hade att bekräfta detta[2]. Andra förbisågo ej den likgiltighet för det västindiska spörsmålet, varom omröstningen otvetydigt vittnade, men funno dock majoriteten för konventionen så stor, att folkets svar måste betraktas

[1] Närmare regler om denna gåvos i ett av regeringen den 13 nov. utfärdat cirkulär till samtliga amtmän och Köpenhamns magistrat. Tr. i Statstidende den 15 nov.

[2] Fog-Petersen (radikal). Folketingets Forhandl. 1916—17, sp. 1519.

som fullt tydligt. Kommissionens ordförande, Neergaard, träffade helt säkert det riktiga, då han påpekade, att försäljningens motståndare, vilka drivit den livligaste agitationen, kunde antagas ha mött fram tämligen mangrant, proportionsvis i varje fall mest, varför deras ringa antal kunde anses konstaterat. För sin del fann han därför, att resultatet borde respekteras, dock icke så fattat, att det skulle anses "tvinga någon att gå emot sin övertygelse", utan så, "att alla de, som redan på förhand genom ett sakligt övervägande av förhållandena kommit till den ståndpunkten, att det var riktigast att säga ja, genom omröstningen blott kunnat bestyrkas i denna sin uppfattning" [1].

Från högerminoritetens sida framhölls med mycket eftertryck, att omröstningen på intet sätt finge betraktas som avgörande och att den i grund och botten ingen ledning gav. Alla de som stannat hemma, och det hade de flesta gjort, hade därmed velat demonstrera, att de frisade sig från allt ansvar och att de överlämnade bestämmanderätten helt och hållet till riksdagen [2]. Från en del håll betonades att förberedelserna till omröstningen varit i hög grad bristfälliga, någon tid till upplysning hade ej funnits, och den upplysningsskrift, som på regeringens försorg utskickats, hade ej alls utdelats i ett flertal kommuner, där man ännu kunde finna de utsända paketen ouppackade. Regeringens olämpliga partitagande före omröstningen hade gjort, att denna mångenstädes urartat till en omröstning för eller mot ministären. Vad man under sådana förhållanden åstadkommit var "en fullständig parodi på en folkomröstning", som ej kunde tillmätas något värde [3]. Inom högern ansåg man sig därför i så mycket högre grad ha fullt fria händer vid den slutliga voteringen.

Denna utföll så, att folketinget med 90 röster mot 16 och landstinget med 40 röster mot 19 biträdde konventionen.

---

[1] Folketingets Forhandl. 1916—17, sp. 1514.

[2] Juel (höger). Landstingets Forhandl. 1916—17, sp. 448 ff.

[3] Richelieu (höger), Landstingets Forhandl. 1916—17, sp. 437 ff., samt Frænkel (höger), Folketingets Forhandl. 1916—17, sp. 1551 f.

Norge.

Folkomröstningsfrågans tidigare utveckling.

I den norska författningsdiskussionen har folkomröstningsinstitutet — om man undantar ett i det s. k. Adler-Falsenska konstitutionsutkastet 1814 framställt förslag om referendum vid grundlagsändring[1] — först kommit upp på 1890-talet. På initiativ av den kände statsrättsläraren och politikern T. H. Aschehoug väcktes 1892 ett förslag i stortinget, att konungen skulle förlänas rätt att underställa en av stortinget antagen lag folkomröstning[2]. Fråga var alltså om ett kungligt referendum, något i stil med det i Belgien just vid samma tid diskuterade[3] och möjligen influerat av detta. Omröstningen fattades emellertid som bindande för konungens sanktionsbeslut, varför den enligt det norska förslaget ej skulle fått samma konsultativa karaktär som enligt det belgiska.

Sedermera ha vid upprepade tillfällen motioner om referendum framförts i stortinget, och efter 1905 års med utomordentligt deltagande omfattade folkomröstningar har en alltmer växande rörelse till förmån för detta institut kunnat förmärkas. Den första av dessa omröstningar, vilken gällde unionens upplösning, var av rent bekräftande natur. Den andra, i vilken de röstberättigade hade att giva svar på frågan, om de godkände (ja) eller icke godkände (nej) stortingets bemyndigande till norska regeringen att utfärda inbjudan till prins Carl av Danmark att mottaga val till Norges konung[4], torde även den närmast vara att betrakta såsom decisiv, ehuru den i själva huvudspörsmålet var en förhandsomröstning. Det var nämligen först efter omröstningen, vilken egentligen gällde frågan om monarki eller republik, alltså huruvida kungaval skulle äga

---

[1] Se Bredo Morgenstierne, Utredning av spørsmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand (1913), s. 21.

[2] Se T. Diesen, Folkeafstemning. En historik och en udredning (1912), s. 89 f.

[3] Se härom nedan s. 56.

[4] Jfr Grönlund, a. a., s. 217 f.

rum eller icke, som stortinget förrättade valet[1]. För övrigt intaga de båda folkomröstningarna av 1905, vilka tillkommo under alldeles extraordinära politiska förhållanden, en undantagsställning, och det betonades med skärpa, att de ej skulle få tillmätas någon som helst prejudicerande innebörd.

De efter 1905 väckta motionerna ha alla gått ut på att genom grundlagsändring införa decisivt referendum i en eller annan form. Några av dessa ha därjämte innehållit förslag till bestämmelser, vilka kunde tänkas åsyfta konsultativa omröstningsformer. Vid närmare påseende visar sig dock, att detta knappast varit meningen. Enligt en år 1906 från socialdemokratiskt håll väckt motion skulle icke blott ett av stortinget antaget utan även ett av detsamma förkastat, bordlagt eller ännu icke under behandling taget lagförslag kunna underkastas folkomröstning, då begäran därom framställts av 20,000 röstberättigade. Huruvida i sistnämnda fall stortinget skulle äga att efter omröstningen fatta ställning till lagförslaget i fråga framgår icke med tydlighet men synes icke varit avsett. Det var därför närmast fråga om ett slags folkinitiativ, där stortingets medverkan i själva verket skulle bli närapå utesluten[2]. Från samma håll väcktes 1911 en motion, som avsåg att lägga initiativet till referendum i odelstingets hand på så sätt, att tinget skulle kunna sända ett lagförslag till folkomröstning, antingen innan det tagits under slutlig behandling eller sedan det passerat lagtinget och därifrån återkommit med anmärkningar. Den enda befattning, som skulle tillkomma stortinget i fråga om ett sålunda under folkomröstning ställt förslag, var att tinget, för den händelse förslaget blivit antaget av folket, skulle upptaga det till slutlig redaktionell utformning[3]. Intetdera av de båda förslagen kan sägas vara synnerligen väl genomtänkt, och de ha här endast omnämnts, därför att de framkommit i former, vilka äro tänkbara för lagstadgande av ett konsultativt referendum.

Förbudsomröstningen år 1919.

Frågan om referenduminstitutets upptagande i den norska författningen är för närvarande vilande under avvaktan på en utredning i detta spörsmål, som beslutats år 1917. Emellertid har detta institut — tydligen icke utan påverkan av den sedan länge pågående allmänna rörelsen till förmån för referendum —

[1] Under debatten i stortinget ifrågasatte Bratlie grundlagsenligheten av omröstningsförslaget, då det enligt Norges grundlov tillhörde stortinget ensamt att förrätta nytt kungaval. Jfr Diesen, a. a., s. 107.

[2] Stort. forhandl. 1905—06: 5. Dok. nr 77, s. 61 f. Jfr Morgenstierne, a. a., s. 23.

[3] Stort. forhandl. 1911: 5. Dok. nr 72. s. 14 ff. Jfr Morgenstierne, a. a., s. 27.

nyligen fått en om också endast tillfällig användning genom den bekanta omröstningen i förbudsfrågan 1919. Då detta fall (förutom det förut omnämnda danska år 1916) torde vara det enda i Europa, där en konsultativ folkomröstning vid sidan om grundlagen verkligen funnit praktisk tillämpning, förtjäna de former och omständigheter i övrigt, varunder den försiggått, att här särskilt uppmärksammas.

Den norska förbudsomröstningen är att se mot bakgrunden av de i Norge rådande nykterhetspolitiska förhållandena[1]. Rätt till lokalt veto har här sedan 1890-talet varit gällande, varigenom i stora delar av landet restriktioner av varierande slag blivit införda. Under kristiden genomfördes år 1917 efter beslut av statsmakterna ett provisoriskt landsförbud, gällande brännvin och starka viner (med över 12 % alkoholstyrka). Strävanden ha sedan dess framkommit att varaktigt lagfästa detta förbud, och vid 1918 års stortingsval spelade förbudsfrågan en framträdande roll. En förskjutning ägde härunder visserligen rum till förmån för de icke förbudsvänliga elementen, men förbudsvännerna hade alltjämt majoritet i stortinget. Den förändrade situationen gjorde dock, att den tanken alltmera vann insteg, att en definitiv förbudslagstiftning icke borde genomföras utan att folket först genom särskild omröstning fått uttala sig i frågan. I februari 1919 gjordes en framställning i detta syfte till regeringen från "landsnevnden for Norges avholdsorganisationer". Denna hemställde, att regeringen måtte utarbeta och för stortinget framlägga en lag om allmänt rusdrycksförbud, vilken lag, efter att ha antagits av stortinget, borde hänskjutas till slutligt avgörande genom folkomröstning. Regeringen, som fann att genom valen ingen verklig klarhet vunnits i förbudsfrågan, emedan den då hopblandats med så många andra politiska frågor, tillmötesgick också denna hemställan, ehuru icke i enlighet med de linjer, som föreslagits. Någon förbudslag utarbetades icke, utan regeringen föreslog i proposition den 25 april s. å., att stortinget skulle fatta beslut om en förberedande, konsultativ omröstning i principfrågan, för eller mot förbudet i den år 1917 provisoriskt införda begränsade formen, förbud i fråga om brännvin och starka viner. Propositionen, vilken var åtföljd av ett lagförslag rörande sättet för omröstningens ordnande, bifölls i allt väsentligt oförändrad den 18 påföljande juli, och omröstningen ägde därefter rum den 5 och 6 oktober.

Det är i främsta rummet två spörsmål under de förhandlingar, vilka föregingo stortingsbeslutet om omröstningen, som här tilldraga sig ett närmare beaktande. Det ena rör formuleringen av de frågor, som skulle riktas till folket, det andra omröstningens förenlighet med den norska grundlagen.

---

[1] Se härom Nykterhetskommitténs betänkande IX, s. 431 f.

Frågeställningen vid omröstningen.

I det förstnämnda spörsmålet diskuterar regeringspropositionen[1] till en början olika utvägar. Det kunde tänkas, antingen att vissa enkla huvudfrågor uppställdes, eller att saken framlades i form av ett utkast till förbudslag, eller slutligen att av stortinget antoges en verkligt utarbetad förbudslag, innehållande en avslutningsparagraf, enligt vilken genom en senare lag skulle bestämmas, om och när den sålunda antagna förbudslagen skulle träda i kraft samt att dessförinnan folkets uttalande om densamma skulle inhämtas. I vilket fall som helst skulle det tillkomma konung och storting att träffa det slutliga avgörandet, när resultatet av omröstningen förelåge.

Av de nämnda utvägarna ansluter sig regeringen obetingat till den förstnämnda, därför att den var ägnad att samla de röstandes uppmärksamhet på det väsentliga, och den föreslår, att den frågan skulle ställas till folket, om det önskade, att ett varaktigt förbud skulle lagstadgas mot tillverkning, införsel och försäljning av brännvin och heta viner. På denna fråga skulle svaras med ja eller nej. Man är emellertid ej blind för att denna frågeställning kunde ge anledning till vissa anmärkningar. Dels kunde lämpligheten ifrågasättas av att sammanföra brännvin och starkare vinsorter under samma förbudsregel, då många, som väl ville vara med om brännvins- men ej vinförbud, härigenom skulle komma att stå mindre fria vid röstavgivandet — detta ansågs dock av nykterhetspolitiska skäl nödvändigt —, dels funnes ingen närmare definition angiven i fråga om vad som skulle förstås med "starka viner". Härmed underförstods visserligen i allmänhet viner med över 12 volymprocents alkokolstyrka, men detta kunde svårligen till förtydligande utsättas, då de 12 volymprocenten icke utgjorde någon säker gränslinje gent emot de "lätta" vinerna, vilka man huvudsakligen av handelspolitiska hänsyn helt och hållet ville undantaga från förbudet. Vidare ansågs det föga lämpligt att i frågeformuleringen använda själva uttrycket "volymprocent alkoholstyrka" såsom svårfattligt för en stor del av allmänheten. Över huvud bör observeras, att med det i Norge rådande utgångsläget hela spörsmålet låg ovanligt klart till. Omröstningen skulle helt enkelt komma att gälla, om man önskade det sedan ett par år tillbaka existerande provisoriska förbudet legaliserat eller icke. Bleve svaret härå nej, betydde detta, att det provisoriska förbudet alltjämt funnes kvar men att efter dess upphävande framdeles en återgång skulle äga rum till den förut gällande försäljningslagstiftningen.

---

[1] Ot. prop. nr 37 (1919) om folkeavstemning over spørsmaalet om lovfestet varig forbud mot tilvirkning, innførsel og omsetning av brennevin og het vin.

Det utskott, näringsutskottet, som hade att behandla regeringspropositionen, anslöt sig helt och hållet till denna. Med större skärpa än vad regeringen gjort underströks dock i utskottsutlåtandet nödvändigheten av att på förhand klarhet vunnes rörande frågan i vad mån överenskommelser med främmande makter lade hinder i vägen för en fullt genomförd förbudspolitik[1]. Beträffande frågeställningen uppstod opposition från en minoritet inom utskottet (två av dess sju medlemmar), som framhöll, att omröstningen borde röra de olika linjer, som kunde tänkas till lösning av nykterhetsfrågan. Många av de röstande, som icke ville vara med om förbud, skulle icke vara nöjda med att ge uttryck endast åt en negativ ståndpunkt utan önskade uttala sig till förmån för ett ransoneringssystem i förening med individuell kontroll. Omröstningsfrågan borde därför ställas på följande sätt: "Vill ni ha förbud mot införsel och försäljning av brännvin och heta viner, eller vill ni, att ransonering i fråga om dessa varor skall införas?" Svaren på frågorna borde då lyda: "förbud" och "ransonering", i stället för "ja" och "nej".

Under debatterna i stortinget om regeringens folkomröstningslag, vilka både i odelsting och lagting blevo synnerligen utförliga[2], kom spörsmålet om själva frågeställningen att alldeles särskilt skjutas i förgrunden. Förbudsmotståndarna i olika läger anslöto sig i allmänhet till den av utskottsminoriteten föreslagna formuleringen för att därigenom hålla en väg öppen för dem, som ej önskade förbudet, att vid omröstningen avge en bestämd ståndpunkt i nykterhetsfrågan. Vidare ville man på så sätt avskära möjligheten för förbudsvännerna att i agitatoriskt syfte utpeka alla dem, vilka komme att svara nej på förbudet, såsom anhängare av fri brännvinshandel. Av en del talare framhölls emellertid, att ej ens de av minoriteten föreslagna alternativen vore tillfyllest. Det kunde tänkas en tredje grupp röstande, som varken ville ha förbud eller ransonering, utan som ville ha kvar den gällande lagstiftningen med lokalt veto, och även denna grupp borde uttryckligen få tillkännagiva sin mening. Omröstningen borde därför ordnas så, att följande tre svar kunde givas: 1) förbud; 2) nu gällande ordning; 3) ransonering[3].

Det tyngst vägande skälet, som från förbudsvänligt håll anfördes gent emot de sålunda uppställda frågealternativen, gick ut därpå, att ingen klarhet rådde i vad som menades med ransonering, ett system som i Norge vore oprövat och som kunde tänkas ordnat på mångahanda sätt. En sönderdelning av huvud-

[1] Stort. forhandl. 1919, 6. b. Indst. t. odelstinget nr XII.

[2] Stort. forhandl. 8. Forhandl. i odelstinget, s. 259 ff., i lagtinget, s. 83 ff.

[3] Jfr uttalanden i odelstinget (Forhandl., s. 277 f.) av Wollnick och i lagtinget (Forhandl., s. 85 f.) av Hroar Olsen.

spörsmålet på sätt som föreslagits vore därför endast ägnad att åstadkomma förvirring och förfuska hela folkomröstningen, en förebråelse, som för övrigt även motsidan ur sina utgångspunkter gjorde gällande gent emot regeringsförslagets alltför förenklade och därför i grunden missvisande formulering. Denna blev i odelstinget antagen med 53 röster mot 36. I lagtinget däremot antogs med presidentens utslagsröst (15 röster mot 15) den av utskottsminoriteten föreslagna frågeställningen. Slutresultatet blev emellertid, att lagtinget sedermera, för att icke riskera att hela omröstningslagen vid gemensam behandling i stortinget skulle falla, frångick sin ståndpunkt och anslöt sig till odelstingets[1].

Det konstitutionella spörsmålet.

Vad beträffar omröstningslagens konstitutionella sida, blev även denna föremål för meningsutbyten, ehuru dessa icke voro fullt så ingående eller upplysande som man möjligen haft anledning att vänta. Det vill över huvud taget synas, som om den allmänt rådande känslan av att en folkomröstning under alla omständigheter vore önskvärd, i viss mån verkat dämpande på annars möjligen förefintlig benägenhet att riva upp en tillspetsad strid i denna punkt. Man finner emellertid, hurusom från flera håll konstitutionella betänkligheter framfördes mot att beträda den föreslagna vägen, och hurusom man å andra sidan sökte förebringa övertygande skäl för dess grundlagsenlighet[2].

Då regeringen i sin proposition bestämt avböjde att följa den av förbudsorganisationerna i deras förut omnämnda skrivelse förordade utvägen att hänskjuta en av stortinget antagen lag till definitivt avgörande av folket, hade detta sin grund i tvivelsmål om denna utvägs laglighet[3]. Däremot betonas, att det i varje fall måste anses stå fritt för statsmakterna "å eske folkets mening i viktige spørsmål (også lovsaker) i form av folkeavstemning, når statsmakternes rett til selv å treffe den endelige beslutning blir dem forbeholdt". En sådan omröstning av förberedande art kunde icke ge grund till konstitutionella tvivelsmål, "da avstemningen jo formelt vil være å betrakte alene som en opinions-

---

[1] Forhandl. i lagtinget, s. 129.

[2] Den bestämmelse i norska grundlagen, som det här närmast gäller, är § 49, vilken lyder: "Folket udøver den lovgivende magt ved Storthinget, der bestaar av to Afdelninger, et Lagthing og et Odelsthing".

[3] I propositionen refereras, utan ståndpunktstagande i själva tvistefrågan, Aschehougs uttalande (Norges nuv. statsforfatning, II, s. 120) om den konstitutionella tillåtligheten av en tillfällig decisiv folkomröstning i de nordamorikanska särstaterna (jfr ovan s. 13, n. 1).

ytring fra nasjonens side, mens vedtagelsen av de nødvendige lovbeslutninger vedblir helt å ligge i de ordinære lovgivningsmyndigheters hånd".

I likhet med regeringen uppdrar näringsutskottet en bestämd gränsskillnad mellan en omröstning av avgörande natur[1] och en sådan, som endast avser en vägledande opinionsyttring, men erkänner samtidigt oförbehållsamt, att "oven for den sidste form kan der imidlertid ogsaa reises konstitutionelle betænkeligheter". För sin del framhåller utskottet häremot, att det norska folket i 25 år haft lagstadgad rätt att inom vissa gränser bestämma över brännvinshandeln (lokalt veto) samt finner, "at der ved denne anledning bør gives folket adgang til ved en landsavstemning at uttale sin mening i forbudssaken". Uppenbart är, utan att det behöver närmare utvecklas, att det sålunda för utskottet avgörande skälet går alldeles på sidan om det konstitutionella spörsmål det här gäller.

Från den sida, som ställde sig tveksam i detta spörsmål, framhävdes under stortingsdebatterna, att det i det hela vore en betänklig åtgärd att gå till folkomröstning, då detta institut icke hade hemul i konstitutionen, det vore icke "något särdeles tilltalande" att taga ett sådant steg, som lätt kunde leda till, "att man så att säga kom utanom grundlagen". Försök hade gjorts att få folkomröstningen införd som grundlagsenlig rättsregel, vilket hade misslyckats, men nu såge det ut som om det skulle gå lättare för sig genom vanlig lagstiftning[2]. Saken vore vansklig även ur den synpunkten, att folkomröstningen, som i och för sig vore ett tveeggat och lätt missbrukat vapen, bleve detta i ännu högre grad, då principerna för dess användning icke vore konstitutionellt fastställda[3].

Utförligast och med största skärpa utvecklades de konstitutionella betänkligheterna i ett par anföranden av Skaar (vänsterpartiet)[4]. Han anmärkte, att hela den viktiga frågan om grundlagsenligheten ytterst ofullständigt behandlats både i regeringspropositionen och utskottsutlåtandet och lät förstå, att den iver och brådska, varmed omröstningen framdrevs, gjort, att man ej vågat inlåta sig på att underkasta den konstitutionella sidan av saken den nödvändiga granskningen. För Skaar stod det fullt klart att det, som man nu vore i färd med att besluta, i verkligheten innebure en grundlagsförändring. Sedan långt tillbaka hade ett starkt intresse funnits att få folkomröstningen införd i det norska

---

[1] Efter utskottets mening "er det imot vor konstitutions aand og tanke at loves ikrafttræden gjøres avhængig av en folkeavstemning eller at folket ved en direkte avstemning bindende skal avgjøre et lovsspørsmaal, og at lovgivningsmagten — stortinget — senere bare skal utforme det i lovs form".

[2] Forhandl. i lagtinget, s. 85 (Hroar Olsen).

[3] Forhandl. i odelstinget, s. 273 (Hambro).

[4] Ibid., ss. 281, 287.

statsskicket, men man hade alltid ansett det nödvändigt "at gaa veien gjennem en ærlig grundlovsforandring" för att uppnå detta mål, och det kunde icke förnekas, att denna uppfattning hade de bästa skälen för sig. Satte man sig över kravet att folkomröstningen endast borde kunna tillämpas som "ett organiserat led" i författningen, införd på grundlagsenligt sätt, så kunde apparaten när som helst genom ett vanligt lagbeslut sättas i gång, författningsreformen vore helt enkelt införd "genom en bakdörr".

Konsekvenserna av det beslut, som nu förestode, framstå för Skaar som synnerligen ödesdigra. "Det kan ikke være tvilsomt", framhåller han, "at stortingets lovgivningsvirksomhet och hele forfatningsmæssige stilling blir stærkt berørt ved appeller til avgjørende beslutninger, folkeavstemning i forskjellige saker; det vil ikke længer være den suveræne myndighet i landet, som det har været hittil; jeg er heller ikke i tvil om, at den foranstaltning, man beslutter i dag, vil dra andre lignende efter sig, og man vil være inde i en utvikling, som kan, ja maa føre vidt". I längden skulle stortingets auktoritet försvagas om det i tid och otid skulle inhämta "order" eller "viljetillkännagivanden" från folkets sida, och för de enskilda stortingsmännen skulle ställningen bli prekär, i vissa situationer sådan, att en mandatnedläggelse bleve enda utvägen. Om Skaar sålunda för sin del egentligen ansåg det föreliggande förslaget stridande mot grundlagen, förklarade dock även han sig vara beredd att under omständigheternas tryck rösta för detsamma, ehuru det skedde "ugjerne og under sterke tvil".

Det kan anmärkas gent emot ovan anförda argumentering, att den ej tar tillbörlig hänsyn till den gränsskillnad mellan en avgörande (decisiv) folkomröstning och en vägledande (konsultativ), som både i regeringspropositionen och utskottsutlåtandet uppdragits. Denna anmärkning gjordes också från regeringshåll av statsrådet Berg, som till svar på Skaars uttalande framhöll[1], att de tidigare förslagen om referendum, för vilkas genomförande författningsändring förutsatts, gått ut på, att ett av lagstiftande makten träffat avgörande skulle efter begäran av ett visst antal valberättigade eller ett visst antal stortingsrepresentanter eller konungen föreläggas folket till omröstning med definitivt bindande verkan. En annan sak vore däremot den, som här vore i fråga, nämligen att den lagstiftande makten själv fattade beslut att tillspörja folket i en fråga, innan den träffade sitt slutliga avgörande. Statsrådet kunde icke se, "at der er nogen konstitutionel betænkelighet egentlig ved den ting". Utskottets talesman Fjærli, som medgav, att den nu föreslagna förbudsomröstningen kunde ge anledning till konstitutionella betänkligheter och som i övrigt underströk den i utskottsutlå-

[1] Forhandl. i odelstinget, s. 285.

tandet speciellt betonade synpunkten, belyste också skillnaden mellan de olika omröstningsformerna. På en framställd fråga, huruvida ett folkuttalande till förmån för förbudet ovillkorligen skulle respekteras, gav han till svar, att ett sådant beslut kunde stortinget icke fatta[1], emedan det vore stridande mot konstitutionen. "Vor konstitution er bygget paa det representative system; det er stortinget, som har lovgivningsmagten, og det gaar ikke an at forelægge folket et lovspørsmaal til avgjørelse; det er mot konstitutionens aand og tanke". Den nu ifrågasatta omröstningen åter karaktäriseras som en meningsyttring av folket. "Det maa være regjeringen og stortinget, som har det fulde ansvar for lovgivningsarbeidet. Vi undersøker folkets mening og saa er det regjeringens og stortingets pligt at avgjøre, om folkets ønsker kan imøtekommes". Tydligen utgår Fjærli i sitt resonemang direkt från grundlagens ord, hävdande, att förbudsomröstningen, i den form den framkommit, icke innebure att stortingets lagstiftningsmakt överflyttades på folket.

Vad som bidrar att inkasta ett i viss mån förvirrande moment i diskussionen är den från olika håll på olika sätt och ur olika synpunkter besvarade frågan, i vad mån och huruvida omröstningen vore att betrakta såsom för stortinget bindande. Svaret på denna fråga träffar själva kärnpunkten av det konstitutionella problemet. Å ena sidan (Skaar och de med honom liktänkande) lägges tonvikten på, att hur man än ser omröstningen, så blir den faktiskt avgörande, i realiteten kommer den att binda stortingets beslut; i stället för att självständigt representera folket så som grundlagen bjuder kommer stortinget att handla efter order av folket, låt vara att det frivilligt inhämtat dessa order.

Å andra sidan (den förbudsvänliga majoriteten) fördöljes på intet sätt, att omröstningsutslaget, i vilken riktning detta än skulle komma att gå, måste betraktas som ett ofrånkomligt direktiv. I regeringspropositionen hade på förhand tillkännagivits, att vederbörande departement, för den händelse omröstningen skulle ge majoritet för förbudet, skulle söka att till följande år framlägga en förbudslag. I stortinget förklarade statsrådet Berg, därom särskilt tillfrågad, att han kände sig förpliktad, vare sig förbudsmajoriteten bleve stor eller liten, att komma fram med en förbudsproposition. Man erkänner också från detta håll — och en del förbudsvänliga talare äro särskilt angelägna att understryka det — att omröstningen i realiteten vore att fatta som avgörande. Men man gör från denna sida en distinktion till stöd för satsen om det konstitutionellt anmärkningsfria i omröstningsförfarandet. Det är visserligen sant, medger man, att statsmakterna "maa føle sig bundet av flertalsviljen", men ingen menar därmed,

[1] Forhandl. i odelstinget, s. 263.

att denna vilja är "konstitutionelt bindende"[1]. Med andra ord, omröstningen är väl reellt, men icke formellt avgörande, den är väl politiskt men ej juridiskt bindande. Det är med stöd av denna distinktion, vilken tydligen utgår ifrån den statsrättsligt förefintliga skillnaden mellan decisiv och konsultativ folkomröstning, som man ansåg sig kunna upprätthålla — och efter min mening ej utan fog — att den opinionsyttring, som skulle avgivas, icke innebure något brott mot det i grundlagen stadgade representativa systemet, att lagstiftningsmakten sålunda efter omröstningen alltjämt låge fri och ograverad (rättsligen taget) i stortingets hand[2].

Omröstningens politiska konsekvenser.

Såsom av det föregående framgår var det egentligen i fråga om omröstningstemats formulering, som verkliga divergenser gjorde sig gällande inom stortinget. I själva huvudfrågan, att en folkomröstning borde komma till stånd, var däremot meningen, trots de konstitutionella betänkligheter som framfördes, praktiskt taget enhällig. Men klart är, att de bestämmande synpunkterna därvid ställde sig mycket olika alltefter de olika politiska meningsriktningarna. Från förbudsvännernas sida hoppades man givetvis att genom en omröstning få ett säkert utslag till förmån för en förbudslagstiftning. Från motsidan var man med på saken, då man under alla förhållanden ansåg tiden inne att få ett avgörande till stånd i den länge omstridda frågan.

---

[1] Statsrådet Berg i lagtinget, Forhandl., s. 91.

[2] Hela den av stortingsmajoriteten hävdade åskådningen i grundlagsfrågan, som på samma gång med synnerlig skärpa fastslår omröstningens reellt bindande natur och stortingets formella obundenhet av densamma, har fått ett typiskt uttryck i följande resonemang av Castberg (Forhandl. i odelstinget, s. 276): "Naar vi gaar til folkeavstemning, er det selvfølgelig saa — jeg vil være med blandt dem som understreker det — at denne avstemning foregaar under fuldt ansvar, med bevisstheten om, at det kan komme til at bli en avgjørende handling, og at folkeavstemningens resultat maa respekteres. Det er ikke saa, at en folkeavstemning konstitutionelt avgjør lovspørsmaal. Odelsting og lagting staar formelt och konstitutionelt frit. Deri har komitéen fullstendigt ret. Men det vil være at fornegte realiteten og hænge sig ved formen, hvis man ikke erkjender, at hvis folket ved en folkeavstemning, som stortinget indbyder det til, utvetydig tilkjendegir sin mening, saa vil det være et vigtig fingerpek for de lovgivende myndigheter. Det skal meget til, at de benytter sin konstitutionelt og formelt ubestridelige ret til at vedta beslutninger i strid med, hvad folket paa denne maate har uttalt".

Nämnas må, att åsikten om den beslutade konsultativa förbudsomröstningens grundlagsenlighet inom norsk statsvetenskap delas av prof. M. H. Lie — i en på officiellt uppdrag under utarbetande varande allmän framställning av referenduminstitutet, som förf. benäget låtit folkomröstningskommittén taga del av.

Vad beträffar de politiska konsekvenserna av ett jakande utslag å förbudsomröstningen förfäktade som ovan nämnts statsrådet Berg den ståndpunkten, att en förbudslag borde framläggas till antagande, oavsett storleken av den eventuella majoritet, som förbudet vid omröstningen skulle komma att samla, en mening, som tämligen allmänt synes omfattats från förbudsvänligt håll.

Från motsidan reserverade man sig mot denna ståndpunkt. Högerns ledare, Halvorsen[1], som icke ville förneka, att ett förbud i och för sig kunde verka nykterhetsbefrämjande, betonade, att den ovillkorliga förutsättningen härför vore, att det uppbures "av en vældig opinion i landet". En knapp förbudsmajoritet kunde därför icke tillmätas avgörande betydelse. Han erinrade om, att samma mening tidigare uttalats av nykterhetsvännerna själva, bland annat hade den kände nykterhetsagitatorn d:r Scharffenberg för åtskilliga år tillbaka krävt kvalificerad majoritet, ända upp till 70 procent, för det av honom då förordade brännvinsförbudet. Ehuru under diskussionen spörsmålet om kvalificerad majoritet sålunda bragtes på tal, var det givetvis aldrig ifrågasatt att i det föreliggande fallet föreskriva några regler härom. Dylika bestämmelser, såsom innebärande ett förhandsuttalande att omröstningen på vissa villkor skulle vara bindande, hade varit alldeles oförenliga med dennas konsultativa karaktär.

Ett annat spörsmål rörande omröstningens följder, som under debatterna gav upphov till åtskilliga meningsutbyten, var svårigheten att vinna full klarhet i den viktiga frågan, i vad mån den norska traktatpolitiken lade hinder i vägen för genomförande av ett eventuellt förbud. Vore detta förhållandet, bleve den föreslagna folkomröstningen, såsom av en del talare framhölls, icke stort annat än ett rent spegelfäkteri.

I regeringspropositionen hade i förbigående anmärkts, att en eventuell förbudslagstiftning självfallet till sin räckvidd måste bli begränsad med hänsyn till bestående traktater, och näringsutskottet hade, ehuru förgäves, sökt erhålla klart besked om huru därmed för närvarande förhölle sig. I odelstinget uttalade statsrådet Berg[2], att han såg saken så, att för den händelse ett flertal röstade för förbudet, bleve det statsmakternas uppgift att göra allt för att undanrödja de hinder, som kunde möta från främmande makters sida. En blivande folkmajoritet för förbudet skulle bliva det stöd, som regeringen skulle lita till vid kommande handelspolitiska förhandlingar. Skulle därunder visa sig, vilket statsrådet likväl ej trodde, att oöverstigliga svårigheter ställde sig i vägen för upphävande av gällande traktatsenliga förbindelser, antyddes möjligheten av att under sådana förhållanden fråga kunde uppstå om att i en eller annan form anställa en ny folkomröstning.

[1] Forhandl. i odelstinget, s. 270.
[2] Ibid., s. 261.

Förfaringssättet vid omröstningen och dennas resultat.

Den av stortinget den 18 juli antagna omröstningslagen promulgerades den 23 i samma månad. Den innehöll rätt detaljerade regler om grunder och förfaringssätt för omröstningen[1]. Sålunda bestämdes, att rösträtt skulle tillkomma alla politiskt röstberättigade. Vid omröstningen, som var hemlig (med valkuvert) och strängt personlig, lades röstlängderna från 1918 års stortingsval till grund med de justeringar, som bleve erforderliga på grund av nytillkomna röstberättigade. På röstsedlarna skulle endast stå ja (för förbudet) eller nej (mot förbudet). Vissa medgivanden gjordes åt röstberättigad, som hade förhinder att infinna sig de bestämda omröstningsdagarna, att antingen avgiva sin röst dessförinnan i den kommun där han var bosatt eller också i den kommun, där han för tillfället uppehöll sig. I det hela synes för övrigt omröstningsproceduren varit densamma som vid stortingsval. De erforderliga kostnaderna skulle bestridas av statskassan — de lära ha uppgått till minst en halv miljon kronor.

Den korta tid, som förflöt mellan stortingsbeslutet och själva omröstningen (den 5 och 6 oktober) synes gjort, att någon särskilt anmärkningsvärd agitation icke kom i gång, vartill väl även medverkade, att hela frågan sedan långt tillbaka egentligen var utdebatterad. Utgången blev, att 489,017 jaröster avgåvos mot 304,673 nejröster. Av samtliga avgivna röster utföllo något mer än tre femtedelar (61,6 procent) till förmån för förbudet. En jämförelse med det senast förrättade stortingsvalet (1918) visar, att deltagandet i förbudsomröstningen var större. Vid det förra avgåvo 60,46 procent av de röstberättigade sina röster, vid den senare 66,5 procent[2].

Meddelande om resultatet av omröstningen lämnades av regeringen till stortinget vid dettas sammanträde i nov. 1919. Så vitt bekant har någon förbudslag ännu icke framlagts. Däremot har en utredning om förbudets handelspolitiska förutsättningar igångsatts, vilken ännu icke torde vara avslutad.

---

[1] Se härom närmare Nykterhetskommitténs betänkande IX, s. 436 f.

[2] Antalet effektivt röstberättigade vid stortingsvalet var 1,186,602, vid förbudsomröstningen 1,198,522.

Belgien.

Folkomröstningsfrågan har i Belgien på senaste tiden spelat en aktuell roll i den politiska diskussionen i samband med den allmänna författningsrevision som i detta land igångsattes efter världskriget[1]. I denna revision, som väcktes på initiativ av regeringen och principiellt bifölls av kamrarna redan i okt. 1919, men som ännu icke definitivt genomförts, ingår även såsom led införande av referendum i en eller annan form. Att döma av de förslag som framkommit[2] synes man stannat inför tanken att grundlagsstadga ett skiljedomsreferendum.

Folkomröstningsfrågan har emellertid tidigare varit föremål för nog så ingående debatter, oftast i samband med rösträttsrörelsen men stundom även i anknytning till andra viktigare politiska spörsmål. Vid upprepade tillfällen ha sålunda förslag om referendum blivit framställda. Dessa förslag, av vilka intet lett till praktiskt resultat, ha i allmänhet på olika sätt åsyftat en tillämpning av den konsultativa omröstningsformen, vare sig de nu avsett en formlig författningsändring eller — vilket varit det vanliga — ett mera tillfälligt användande av detta institut.

Det kungliga referendum 1891—93.

Första gången frågan om referendum blev föremål för dryftande i det belgiska parlamentet var under förberedelserna till 1893 års författningsrevision, varigenom de sedan gammalt gällande strängt restriktiva rösträttsbestämmelserna upphävdes och ersattes med den graderade röstskalan. Initiativet till rösträttsreformen togs från radikalt håll, där man i detta syfte väckte motion om författningsändring (november 1890). I denna motion var dock ingen som helst fråga om referendum, utan förslaget härom framkom från regeringen, vilken tillhörde den katolsk-konservativa majoriteten. Detta förslag, vilket icke var närmare utformat och som framfördes av konseljpresidenten Beernaert först muntligt

[1] Se H. Dumont, La vie politique et parlementaire en Belgique (Revue pol. et parl., mars 1920, s. 469).

[2] Den senatskommission, till vilken författningsrevisionen hänvisats, har avgivit en rapport i denna riktning (Sénat, Sess. 1919—20, Doc. nr 130).

och sedermera i en skrivelse (mars 1891) till det utskott, som hade att preliminärt behandla frågan om författningsrevisionen, gick ut på, att en utvidgning av rösträtten — en tanke, som regeringen i princip accepterade — borde förbindas med en utökning av de kungliga prerogativen i följande riktning. Konungen borde, enligt regeringens uttalande i nämnda skrivelse, beklädas med rätten att direkt sätta sig i förbindelse med väljarkåren för att inhämta dess mening, vare sig i en principfråga, vilken ej kommit under aktuell behandling av representationen, eller beträffande en (av denna) voterad, men ännu ej promulgerad lag[1].

Den fullt tydligt uttalade tanken var alltså, att rösträttsreformen skulle kompenseras av ett kungligt referendum. Hur man i detaljerna tänkt sig detta, framgår icke av den löst skisserade, sedan aldrig närmare utförda planen. Så mycket är dock klart, att den folkomröstning, som konungen skulle äga rätt att påkalla, skulle få en konsultativ karaktär. Man kan urskilja två huvudarter av densamma. Dels skulle konungen kunna anordna en förberedande omröstning i en politisk fråga, snart sagt vilken som helst, som ännu icke alls kommit före i parlamentet eller som där upptagits till diskussion utan att beslut därom ännu fattats — i den hithörande litteraturen ofta kallat "preliminärt referendum" eller "referendum antérieur"; dels skulle en av parlamentet redan beslutad lag på kungligt initiativ kunna hänskjutas till folket. I förra fallet bleve konsultationen av betydelse för båda statsmakterna, i senare fallet bleve den vägledande endast för konungen, då han ginge att besluta om sanktion av lagen i fråga.

Det ursprungliga regeringsförslaget, vars avfattning som nämnt var tämligen svävande, undergick under den följande diskussionen rätt väsentliga modifikationer. Vid utskottsbehandlingen anmärktes, att konungens vittomfattande befogenhet att anordna folkomröstning borde närmare regleras, och över huvud ville man tillstyrka förslaget endast under förutsättning att det preliminära referendum alldeles uteslöts. Regeringen var också villig till jämkningar. Den medgav nödvändigheten av att genom en särskild lag specialisera de fall, då referendum skulle få användas, och den gick till slut även med på att stryka det preliminära referendum. I denna avtrubbade form blev förslaget i princip antaget av kamrarna (maj 1892). Allmänt hade man dock förbehållit sig frihet att fatta ståndpunkt i frågan längre fram, då författningsrevisionen efter nyvalen definitivt skulle avgöras. Det motstånd referendumtanken rönte under dessa gav föga

[1] Ang. förslagets tillkomst och vidare behandling se J. Signorel, Étude de législation comparé sur le referendum législatif (1896), s. 212 ff.; J. Debacq, Le referendum. Étude de législation comparé (1896), s. 69 ff.; O, Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique (1908), II, s. 513 ff.

anledning att hoppas på dess vidare framgång, varför regeringen beslöt sig för att alldeles återtaga sitt förslag (november 1892). Det togs visserligen sedermera upp med vissa tillägg — även från medborgarnas sida skulle referendum kunna påkallas — av den radikala vänstern, men utan resultat.

De omständigheter, varunder referendumfrågan framfördes i Belgien och den lösning man tillärnade densamma, väckte mycken uppmärksamhet och framkallade en livlig diskussion, som sträckte sig även utom Belgiens gränser[1]. I belgiska parlamentet mottogs idén med avgjord köld av de båda stora huvudpartierna, som häri sågo en fara för det historiskt utvecklade parlamentariska systemets bestånd. Det klerikalkonservativa partiets chef Woeste betecknade det kungliga referendum såsom ett införande i Belgien av "den napoleonska regimen"[2] — i själva verket hade de ursprungligen framkastade bestämmelserna härom ett nära släkttycke med vissa stadganden i de napoleonska konstitutionerna av 1852 och 1870[3] — och det liberala partiets ledare Frère-Orban förklarade, att den föreslagna nyheten måhända kunde kallas demokratisk, men att "den icke desto mindre skulle lägga grunden till en avskyvärd demokrati"[4]. Endast en obetydlig minoritet, den vänsterradikala flygeln, som i princip var referendumvänlig, var verkligen beredd att acceptera regeringsprojektet med vissa tillägg.

Starkast riktade sig som nämnt angreppen mot det preliminära referendum — konungens oinskränkta rätt att före eller under en frågas behandling i parlamentet förordna om konsultativ omröstning — och denna form har av belgiska författare alldeles speciellt utdömts[5]. Anmärkningarna vände sig mindre mot den personliga maktutvidgning, som skulle komma konungen till del, ty begagnandet av det kungliga referendum skulle naturligtvis i varje särskilt fall komma att bestämmas av regeringen som sådan. Den förnämsta invändningen mot institutet låg däri, att det skulle leda till "det parlamentariska styrelsesättets omedelbara ruin". De hävdvunna partiförhållandena skulle komma att vackla, kamrarna skulle komma att handla under ständigt sidoinflytande av redan företagna eller

---

[1] En hel speciallitteratur har vuxit fram i frågan, främst i Belgien, men med bidrag även utifrån. Av dessa senare kan hänvisas till en utförlig, resonerande uppsats, "Une question du droit constitutionnel. Le referendum belge", i Revue des deux mondes, maj 1892, s. 112 ff., av anon. fransk förf., samt FULD, Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien (Arch. f. öffentl. Recht, 1893, s. 558 ff.).

[2] SIGNOREL, a. a., s. 219.

[3] Jfr nedan s. 72, n. 1.

[4] DEBACQ, a. a., s. 74.

[5] Se J. VAN DEN HEUVEL, A letter on the referendum in Belgium (skr. mars 1892), tr. som inledning till a. a. av S. DEPLOIGE, s. XXXIX ff.; ORBAN, a. a., II, s. 515.

varje ögonblick väntade folkkonsultationer, regeringen skulle bli utsatt för otillbörliga påtryckningar att i tid och otid företaga omröstning i uppkommande frågor. Över huvud betraktade man försöket att införa referendum i en konstitutionell monarki — det första som någonsin blivit gjort — såsom en nyhet, absolut oförenlig med denna statsform[1] och därför från början dömt att misslyckas.

Det torde för övrigt kunna ifrågasättas, om den belgiska regeringen själv tagit sitt förslag på fullt allvar. Den anförde visserligen i sin motivering, att ett rådfrågande av folket direkt, på det sätt som föreslagits, stode i god samklang med de demokratiska principer, som lågo till grund för konstitutionen, på samma gång som konungen härigenom erhölle möjlighet att utöva en nyttig modererande inverkan vid avgörandet av omtvistade spörsmål. I grunden gällde det ju intet annat än ett slags omläggning av konungens upplösningsrätt, en tillämpning av denna på speciella fall[2]. Men det vill synas som om regeringen i viss mån betraktat sitt projekt som ett taktiskt medel, ägnat att vinna såväl konungen som massorna för den rösträttsreform, som den hade i beredskap, och den tycks sedermera ej gjort synnerliga svårigheter att ta det tillbaka.

Det ovannämnda från radikalt håll senare upptagna förslaget, gående ut på en kombination av det kungliga referendum och fakultativ omröstning på folkligt initiativ, vilket med vissa olikheter i avfattningen framfördes i ett flertal motioner både i representantkammaren och senaten[3], förekom till avgörande först på sommaren 1893, då det förkastades med stor majoritet. Debatterna härom intressera oss i detta sammanhang endast i en punkt. Av förslagets anhängare — i främsta rummet huvudmotionären Paul Janson — förklarades, att även om

[1] Jfr a. a. i Rev. des deux mondes, s. 117 ff., ävensom Bornhak, Allgemeine Staatslehre (1909), s. 192 f., som karaktäriserar det kungliga referendum i Belgien såsom "en övergång från den parlamentariska monarkien till det demokratiska tyrannis".

[2] I en ytterligare motivering till regeringsförslaget den 2 februari 1892 heter det: "Pourquoi le roi, qui peut prendre l'avis du corps électoral quand il lui plait en dissolvant les chambres, ne pourrait-il aussi le consulter d'une manière plus spéciale et dans des conditions moins faites pour troubler le pays?" Cit. efter Debacq, a. a., s. 71 f.

[3] Enligt en i representantkammaren av den radikale ledaren Paul Janson m. fl. väckt motion hade den föreslagna grundlagsändringen följande lydelse: "Le roi a le droit d'en référer à la consultation du corps électoral sur toute loi adoptée par les chambres ou en cas de conflit, par l'une d'elles. Le referendum est obligatoire, s'il est réclamé par cent mille électeurs ou par les conseils provinciaux ou par des conseils communaux représentant par total d'au moins un million d'habitants". Se Ch. des représentats, sess. extraord. 1892, Doc. nr 14.

det fölle, ägde statsmakterna rätt att i ett givet fall — utan föregående grundlagsändring — hänskjuta en fråga till konsultativ folkomröstning, en mening som i representkammaren bestreds under påpekande av att den enquêterätt, som kammaren ägde och som man åberopade sig på, på intet sätt finge förblandas med en rätt att rådfråga hela folket[1].

Ännu tydligare uttalades denna åsikt i senaten[2]. Det utskott, som här haft att behandla referendummotionen, avstyrkte densamma och förklarade i sitt utlåtande, att om senaten förkastade den föreslagna grundlagsändringen måste därmed anses fastslaget, att utan en sådan kunde tillämpande av referendum under inga förhållanden vara tillåtet. Utskottets rapportör, Dupont, sedermera vice talman i senaten, utvecklade vidare denna mening i följande, sedermera ofta åberopade ordalag: "Konungen har ingen annan makt än den, som konstitutionen föreskriver. Den tolkning, som vi inlägga i art. 26[3], tillåter icke lagstiftande makten att överlåta åt konungen rätt till referendum, d. v. s. att igångsätta en folkkonsultation (consultation populaire) rörande en lag, som är under behandling eller som redan antagits (sur une loi à faire ou sur une loi faite). Det bleve nödvändigt att ändra konstitutionen för att medgiva konungen denna rätt". Enligt detta uttalande, som i det följande spelat en viss roll såsom argument i diskussionen om den konsultativa folkomröstningens tillåtlighet, skulle sålunda tillämpande både av konsultativt och decisivt referendum vara stridande mot den belgiska författningen, såvitt ej ändring däri förut vidtagits. Samma mening har även inom statsvetenskapen gjorts gällande[4].

Folkomröstning i Bryssel 1893.

Den belgiska referendumdiskussionen 1891—93 fick ett efterspel sistnämnda år, som här kan förtjäna omnämnas, då det i verkligheten gav upphov till en folkomröstning av konsultativ art, om också icke i officiella former[5]. Då det visade sig, att regeringen drog ut på rösträttsreformen, uppstod tanken att låta befolkningen i huvudstaden uttala sin mening i den på dagordningen stående

---

[1] Ch. de représentants, Sess. extraord. 1892 et 1892—93, Ann. parl., s. 1903 ff.

[2] Det följande stöder sig på uppgifter hämtade från representantkammarens debatter 1899 (Ann. parl. 1898—99, s. 2845 ff.). Senatens förhandlingar för 1893 ha icke varit mig tillgängliga.

[3] Denna art. i den belgiska författningen, vilken ändringen avsåg, hade följande lydelse: "Den lagstiftande makten utövas kollektivt av konungen, representanternas kammare och senaten".

[4] Orban, a. a., II, s. 517.

[5] Signorel, a. a., s. 222 ff.

frågan. Flera av de kommunala myndigheterna vunnos för saken, men en av dessa igångsatt omröstningsprocedur avbröts genom inskridande av regeringen. Den radikala partiorganisationen tog då hand om företaget, och en omröstning kom till stånd bland stadens 21 år fyllda medborgare, vilka hade att svara med ja eller nej på fem olika frågor, avseende de fem föreliggande huvudförslagen i rösträttsfrågan. Av i runt tal 110,000 "röstberättigade" avgåvo omkring 60,000 sina röster, så gott som alla till förmån för de två förslag, som med vissa smärre skiljaktigheter utgingo från den allmänna rösträttens princip. De icke röstande avhöllos från att deltaga på grund av anmaning från konservativt håll.

Denna på privat väg åstadkomna folkkonsultation, vilken icke är alldeles utan motstycke i andra länder (jämför omröstningen i nykterhetsfrågan hos oss 1909), har icke utan skäl jämförts med en stor petition, tillkommen i något ovanliga former. Den blev emellertid av betydelse icke blott för den belgiska rösträttsrörelsen utan även som en sorts uppslag för framtida yrkanden på användning av den konsultativa omröstningsformen.

Förslag om folkomröstningar i rösträttsfrågan.

1) *Omröstningsförslag 1899.*

I samband med nästa stora reform på rösträttens område, införandet av den proportionella valmetoden 1899, uppstod åter i belgiska parlamentet fråga om konsultativ folkomröstning, denna gång emellertid såsom ett för tillfället använt institut.

Regeringen, vars ledning övergått till den yttersta högern, framlade en proposition om proportionellt valsätt, som på ett uppseendeväckande partiskt sätt tillgodosåg högerpartiets intressen och som allmänt, även inom högerns led, ansågs oantaglig. De förberedande diskussionerna om denna proposition (23, 27 och 28 juni) gåvo anledning till uppträden, som genom sin våldsamhet äro enastående i Belgiens parlamentariska annaler, och stämningen i landet blev synnerligen upphetsad. Resultatet blev sedermera ett regeringsskifte i moderat-konservativ riktning[1]. Det var i denna situation som en motion om särskild folkomröstning i rösträttsfrågan väcktes i representantkammaren, undertecknad av ledarna för det progressistiska (vänsterradikala) partiet, Lorand, samt det socialdemokratiska partiet, Vandervelde, jämte fyra deras meningsfränder[2]. Det har

[1] Se J. Barthélemy, L'organisation du suffrage et l'expérience belge, Paris 1912, ss. 538—542.

[2] Proposition de loi établissant une consultation populaire sur la question de la réforme électorale, 4/7 1899. — Ch. des representants, Sess. 1898—99, Doc. (nr 229), s. 376 f.

sitt intresse att till en början något betrakta den motivering, som föregår detta förslag, då den kan anses på ett typiskt sätt utveckla de skäl, som i liknande fall plägade andragas.

Motionärerna, vilka själva deklarera sig som principiella anhängare av referendum, äro angelägna betona, att motionen på intet sätt avsåge ett ståndpunktstagande till eller införande av detta institut i egentlig mening. Den vore endast tillkommen som ett medel, varom alla borde kunna förena sig, att bringa klarhet i den brydsamma situation, som uppstått och varur ingen annan utväg funnes än parlamentsupplösning eller särskild folkomröstning. Den senare utvägen vore utan tvekan att föredraga, då därigenom möjlighet gåves att isolera det spörsmål, varom striden stode, och i lugn och ro, utan störande inverkan av en upphetsande valstrid, rådfråga folket om de olika förslag till lösning, vilka vore föremål för diskussion. Det förelåge här ett exceptionellt fall, där lagstiftaren svävade i allvarligt tvivelsmål rörande opinionen inom väljarkåren, där det kunde misstänkas, att representanterna läto sig påverkas av partiinflytelser i stället för av tillbörlig hänsyn till sina väljares önskningar och där det följaktligen vore behövligt att genom rådfrågning av folket skapa den grund, varigenom enighet kunde uppnås. För kamrarna, där intet förslag samlat majoritet, skulle de svar, som komme fram ur omröstningen, ge tillfälle till närmare orientering i frågans verkliga läge, varpå man med större säkerhet och bättre insikter kunde återupptaga överläggningarna och skrida till fattande av ett definitivt beslut. Som precedensfall åberopas den förutnämnda folkomröstningen i Bryssel 1893, vilken förklaras ha givit ett klart utslag av folkopinionen av den största betydelse för den dåvarande rösträttsdiskussionen. Vad beträffar grundlagsenligheten av motionen hävdas lika kort som bestämt, att en konsultativ folkomröstning intet annat vore än ett utslag av parlamentets obestridliga enquêterätt, i själva verket "den fulländade formen" av denna rätt. För övrigt åberopas tidigare uttalanden (från 1893 års debatter), enligt vilka det under alla förhållanden stode kamrarna öppet att "frivilligt" anordna ett referendum.

Efter denna motivering följer en lagtext, som i detaljerna utför, hur folkomröstningen borde anordnas. Även den erbjuder åtskilligt av intresse. Lagtexten upptar fem artiklar, av vilka de fyra sista beröra regeringens plikt att verkställa omröstningen och meddela dess resultat till konungen och kamrarna. Den första uppställer de frågor, som skulle riktas till de röstberättigade. Dessa frågor, vilka äro indelade i två huvudgrupper, äro särdeles ingående och avse att få fram svar, som skulle ge upplysning om de tillfrågades ställning till rösträttsproblemet i dess helhet. Den första huvudgruppen, som berör principerna för själva rösträtten, innefattar två frågor: införande av allmän rösträtt eller

bibehållande av de existerande rösträttsvillkoren. Den andra huvudgruppen, som avhandlar röstsättet, upptar sex frågor, hänförande sig till de olika linjer för en lösning, som i detta avseende kunde tänkas ifrågakomma[1].

Det kan anmärkas, att det var en väl invecklad frågekomplex, som sålunda skulle läggas fram för valmännen, varför det kunde befaras, att man ej skulle erhålla de klara svar, som åsyftades. Frågorna voro även så ställda, att svaren kanske icke alltid skulle komma att utesluta varandra. Över huvud är det föreslagna frågeschemat, vari för övrigt motionärerna själva tänkt sig eventuella modifikationer, ägnat att illustrera svårigheten att i ett invecklat och vidlyftigt spörsmål, som i sig innefattar en mängd specialfrågor, uppgöra en frågeställning, som verkligen kan väntas ge alla de upplysningar, som önskas.

Slutmeningen i själva lagtexten är betecknande för motionärernas uppfattning i det konstitutionella spörsmål, som de förutsågo att deras motion skulle ge upphov till. De ville här ha fastslaget, att den ifrågasatta omröstningen skulle "äga karaktären av en petition, riktad till den lagstiftande makten"[2]. Avsikten var tydligen att genom denna formulering för framtiden legalisera det slags folkomröstning, som nu var före. Det faller emellertid genast i ögonen, att motionärerna i sin strävan att undvika varje sken att införa ett verkligt referendum göra gällande två uppfattningar, som icke stå i god överensstämmelse med varandra. Å ena sidan stämplas omröstningen som en enquête, å andra sidan som en

---

[1] Till belysande av hur man tänkt sig den föreslagna omröstningen praktiskt utförd torde den uppgjorda frågeställningen förtjäna att i sin helhet anföras:

I.

A. "Är det er åsikt, att den allmänna rösträtten, ren och obeskuren, bör införas?

B. Är det er åsikt däremot, att den graderade röstskalan bör bibehållas?

II.

A. Är det er åsikt, att vallagen bör reformeras enligt den princip, som fått uttryck i regeringspropositionen?

B. Är det er åsikt, däremot, att den bör reformeras enligt principen om proportionell representation genomförd och tillämpad på hela landet? (Regeringspropositionen ville införa proportionalismen endast i en del valkretsar.)

C. Eller enligt principen om enmanskretsar?

D. Eller enligt principen om de stora arrondissementens sönderstyckande?

E. Eller bör status quo bibehållas?

F. Eller är det er åsikt, att valsättet först bör regleras efter införande av den allmänna rösträtten, ren och obeskuren?"

[2] Liksom i motionens motivering talas emellertid i lagtexten (art. 4) om omröstningen såsom liktydig även med en enquête.

petition. Det synes svårligen låta sig göra att på samma gång karaktärisera den som en enquête, en rådfrågning alltså, som i detta fall till på köpet skulle påbjudas av statsmakterna genom lag, och såsom en till lagstiftande makten från medborgarnas sida framburen petition, d. v. s. en framställning, utgående från och på initiativ av de rådfrågade själva.

Då förslaget om folkomröstning, efter att ha behandlats i utskott[1], förekom till avgörande i representantkammaren — det skedde först den 25 oktober 1899 — hade den nya regeringen redan framlagt en proposition om proportionellt valsätt, och man var efter långvariga diskussioner färdig att fatta principbeslut härom. Situationen var nu förändrad, och folkomröstningsförslaget hade ej längre samma aktualitet som vid sin tillkomst. Debatten om detta blev jämförelsevis kort[2]. Den rörde sig huvudsakligen om den konstitutionella sidan av frågan.

Motståndarna, å vilkas vägnar främst uppträdde inrikesministern de Trooz, förklarade motionen stridande mot konstitutionen. Till stöd för denna mening anfördes med uttryckligt åberopande samma argument som vi känna från 1893 års diskussioner[3]. Särskilt betonades av de Trooz, att någon egentlig skillnad ej förelåge mellan en konsultation, sådan som den föreslagna, och ett verkligt avgörande från folkets sida. I varje fall betecknade den förra första steget hän mot direkt folklagstiftning och kunde därför ej anses tillåten utan föregående författningsändring[4]. Enda utvägen, som stode till buds, vore att göra en "officiös" omröstning, en sådan som på privat initiativ föranstaltats i Bryssel 1893 och som av motionärerna åberopats, men som vore något helt annat än en genom lag påbjuden.

Från motsidan, där Vandervelde var huvudtalaren, utvecklades i anslutning till vad som redan sagts i motionen, att intet i konstitutionen förbjöde lagstiftande makten att föranstalta en undersökning för utrönande av folkopinionen i en viss fråga och att den sålunda uttryckta opinionen icke innebure något lagligt förbindande för kamrarna. Över huvud underströks av Vandervelde omröstningens rent konsultativa karaktär, varigenom parlamentet lämnades full frihet att efteråt bestämma sin definitiva ståndpunkt[5]. Voteringen utföll så, att motionen förkastades med 76 röster mot 28.

---

[1] Det blev här utan någon egentlig motivering avstyrkt med 11 röster mot 5. — Ch. des représentants, Sess. 1898—99, Doc. parl., III, nr 290.

[2] Ch. des représentants, Sess. 1898—99, Ann. parl., s. 2845 ff.

[3] Se ovan, s. 59.

[4] Samma mening hade förut ($^{21}/_{9}$) uttalats av De Jaer, rapportör i det utskott, som haft frågan under behandling. Ann. parl., s. 2627.

[5] I ett tidigare anförande under generaldebatten ($^{26}/_{9}$) gav V. följande koncen-

2) *Omröstningsförslag 1901.*

Under rösträttsfrågans följande utveckling i Belgien förekommo ytterligare tvenne försök, åren 1901 och 1913, att nå fram till en lösning av densamma medels anordnande av en tillfällig konsultativ folkomröstning. Det förstnämnda året togs initiativet därtill genom en i representantkammaren den 11 juni väckt motion[1] av en av det progressistiska partiets parlamentariska veteraner, Paul Janson, samme politiker, som redan 1893 före någon annan uttalat sig till förmån för den konsultativa omröstningsformens grundlagsenlighet.

Motionen erinrar i mycket om ovan nämnda, år 1899 i samma syfte framförda. Detta framgår genast vid en blick på de huvudspörsmål, som enligt det motionen bifogade lagförslaget skulle underställas folket. Dessa gällde dels huruvida den graderade röstskalan skulle slopas och ersättas av lika rösträtt (en man, en röst), dels huruvida principen om det proportionella valsättet skulle grundlagstadgas (1899 hade bestämmelser därom endast upptagits i vallagen). Genom specialfrågor under de båda huvudspörsmålen ville man vidare ha svar på, om de nämnda valrätts- och valsättsprinciperna skulle tillämpas både vid politiska och kommunala val[2]. Frågeställningen är, som synes, enklare och i det

---

trerade uttryck för den ståndpunkt han företrädde: "Nous le demandons (referendum) non pas comme une institution définitive dont l'établissement pourrait peut-être faire surgir des objections constitutionelles, nous le demandons comme une mesure spéciale, purement consultative, qui laisserait à la Chambre sa pleine et entière liberté et constituerait, en somme, une enquête parlamentaire". Ann. parl., s. 2654. — Jfr häremot ett uttalande av justitieministern Van den Heuvel (27/9): "C'est une mesure que j'estime inconstitutionelle, même dans la forme adoucie d'une enquête parlementaire. Ce cerait la préparation et comme le péristyle d'un régime de législation directe" (cit. hos Esmein, a. a., s. 437, noten, ehuru här feldaterat till år 1900).

[1] Ch. des représentants, Sess. 1900—1901, Doc. (nr 192), s. 593 f.

[2] Frågeschemat skulle enligt lagförslaget hava följande utseende:

I. "Är ni av den åsikten att den graderade röstskalan genom grundlagsbestämmelse bör upphävas och varje valman tilldelas endast en röst:

A. vid politiska val;

B. vid provinsiella val; (val till provinsråden)

C. vid kommunala val?

II. Är ni av den åsikten, att principen om det proportionella valsättet bör grundlagstadgas:

A. vid politiska val;

B. vid provinsiella val;

C. vid kommunala val?"

Enligt art. 2 i förslaget skulle svaret på var och en av dessa frågor angivas med ja eller nej eller med sådant tecken, som sedermera genom kungl. förordning skulle komma att bestämmas.

hela logiskt klarare än 1899. Å andra sidan anmärktes, och icke utan skäl, att den icke var tillräckligt uttömmande. Alla de grupper av röstberättigade, som önskade förbinda principen om lika rösträtt med vissa villkor, varvid olika linjer såväl beträffande politisk som kommunal rösträtt kunde tänkas ifrågakomma, hade i själva verket ingen möjlighet att ge uttryck åt sin speciella mening[1].

I ett avseende fanns en väsentlig skillnad mellan 1899 och 1901 års förslag. Det förra hade utgått från, att omröstningen skulle försiggå efter samma grunder, som voro stadgade för de politiska valen, d. v. s. den gällande graderade röstskalan skulle användas; det senare innehöll en bestämmelse, enligt vilken de röstberättigade skulle hava endast en röst var. Denna bestämmelse, som alltså avsåg att redan vid den föreslagna folkomröstningen tillämpa just den rösträttsprincip, som opinionsyttringen skulle gälla, var naturligtvis icke ägnad att bereda förslaget ett gynnsammare mottagande från den klerikal-konservativa majoritetens sida. Tvärtom ansåg man sig här ha dubbel anledning att vara på sin vakt[2]. Behandlingsformen blev också nu snävare än 1899. Under det detta års motion sänts till utskott och upptagits till realbehandling, väcktes 1901 "den förberedande frågan" (question préalable) med förklarande, att den framförda motionen vore grundlagsstridig, varigenom diskussionen det senare året kom att röra sig om frågan, huruvida motionen skulle "tagas i betraktande". Inkonsekvensen i behandlingssättet är tydlig, och den förklaring, som gavs härpå av motionären[3], nämligen att den upprörda stämningen 1899 tvingat majoriteten till försiktig opportunism, medan det lugna politiska läget 1901 medgav ett mera resolut uppträdande mot minoriteten, var otvivelaktigt den riktiga.

Emellertid vunno vänsterpartierna, vilka knappast på allvar väntat sig bifall till motionen — den avvisades med 85 röster mot 50 — det syfte, som för ögonblicket närmast torde avsetts. En stor debatt blev nämligen följden, som varade i flera dagar och som till största delen kom att röra sig om själva rösträttsfrågan som sådan[4]. Därunder avhandlades naturligtvis också ganska vidlyftigt det gamla tvisteämnet, den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet. Argumentationen å båda sidor erbjuder kanske ej så synnerligen mycket nytt, principiellt går den efter samma linjer som vid 1899 års debatter, men den är utförligare begrundad och tjänar att i en del punkter komplettera vad vi känna från dessa.

---

[1] Anmärkning i denna riktning gjordes under debatten ($^{21}/_{6}$) av inrikesministern de Trooz. Ch. des représentants, Sess. 1900—01, Ann. parl., s. 1540.

[2] Se anförande av finansministern de Smet de Naeyer, Ann. parl., s. 1522.

[3] Ann. parl., s. 1515.

[4] 20—28 juni. Ann. parl., ss. 1513—1669.

Av förslagets anhängare förfäktas åter ömsevis enquêteteorien och petitionsteorien[1], och man är angelägen att betona, att den konsultativa omröstningen över huvud ej kunde räknas in under begreppet egentligt referendum. Vore det fråga om att anställa omröstning rörande en av båda kamrarna antagen lag (decisivt referendum), då vore beslutet inkonstitutionellt. Men nu gällde det ej att stifta eller förändra lag, endast att rådfråga det belgiska folket beträffande två fundamentala principer, som man föreslagit till införande i grundlagen. Och då folket svarat, så hade det därmed ingalunda skapat en ny lag, endast givit sin mening tillkänna för sina representanter[2]. I grunden handlade hela striden "om en metod att konstatera folkopinionen, som icke vore stridande mot någon av dess bestämmelser"[3]. Samtidigt som man sålunda med all makt ville framhäva, att kamrarna alltid skulle komma "att ha sista ordet" och att något avstående av deras lagstiftningsmakt icke alls var ifrågasatt, synes man nu vara mindre rädd än 1899 att otvetydigt tillstå den bakom liggande tanken, nämligen att folkets inhämtade mening i verkligheten måste tillerkännas en avgörande

[1] Motionären (Paul Janson) utgår från § 40 i författningen, vilken medger var och en av kamrarna en obegränsad eller i varje fall ej närmare bestämd enquêterätt, och drar därav följande slutsatser: "Ou'est-ce que le droit d'enquête, si ce n'est le droit de procéder à une investigation en vue d'éclairer le parlement, et pourquoi serait-il interdit dans cette enquête d'entendre tous les citoyens plutôt que quelques-uns, pourquoi serait-il interdit dans cette enquête de demander aux citoyens leur opinion sur une question déterminée?" Och vidare: "Si chaque chambre, en vertu de la constitution même, a le droit d'enquête, comment serait-il impossible que le pouvoir législatif tout entier puisse procéder à une information du genre de celle dont il s'agit en ce moment?" Ann. parl., s. 1514. — En annan medlem av det progressistiska partiet, Feron, utgår från den författningsenliga petitionsrätten och gör därav följande tillämpning: "La consultation que vous est proposée, au fond, ne serait pas autre chose qu'un vaste pétionnement organisé par la loi et mis à l'abri des fraudes qui, souvent, vicient les pétionnements". Ann. parl., s. 1599.

[2] Feron, ovan, n. 1 anf. st. Jfr följande uttalande av Vandervelde: "L'auteur de la proposition n'a pas eu la peine à montrer que l'objection de l'inconstitutionnalité se comprendrait, s'il était question d'un referendum ante legem ou post legem, dont les décisions lieraient le parlement, mais qu'elle devient sans pertinence, dés l'instant où s'il sagit d'une simple consultation, qui laisserait aux chambres leur entière liberté, et n'aurait d'autre valeur qu'une valeur morale, qui ne serait, en définitive, qu'une sorte d'enquête parlementaire sur l'état de l'opinion publique". Ann. parl., s. 1523.

[3] Lorand. Ann. parl., s. 1664. L., som ansluter sig till petitionsteorien, påpekar, att det moderna referendum var lika litet känt 1831 (då författningen tillkom) som järnvägarna och telefonen och fortsätter därpå med följande, något lättvindiga bevisföring: "La constitution n'en parle donc pas. Mais elle a prévu et garanti le droit de pétition; soutiendrez-vous qu'une pétition écrite au moyen de la machine à écrire n'est pas recevable, parce que les constituants n'ont pas prévu la machine à écrire".

betydelse[1]. Man kastar öppet moståndarna i ögonen, att deras vägran att fråga folket endast berodde därpå, att de fruktade för svaret.

Det är under sådana förhållanden icke ägnat att förvåna, då från dessas sida framhölls, att ett inhämtande av folkets mening i detta fall vore detsamma som "att taga order", det vore ett avsägande från parlamentets sida av dess lagstiftningsmakt, "un referendum d'abdication"[2]. Förslagsställaren blev tvivelsutan direkt tagen på orden, då hans uttalanden av en av regeringsledamöterna tolkades så, att folkkonsultationen visserligen icke vore att uppfatta som en rättslig sanktion (sanction de droit), men att den uppenbarligen avsåge att vara en faktisk sådan (sanction de fait). Följden härav vore fullt klar: tillintetgörandet av den funktion, varmed konstitutionen beklätt den lagstiftande makten sådan denna grundlagsenligt var organiserad[3].

Gent emot hela den grundlagstolkning, som från vänsterhåll gjordes gällande, restes en bestämd gensaga även av en talare från vänsterpartiet, vilken av rent konstitutionella skäl icke ansåg sig kunna stödja motionen[4]. Hans resonemang, som är mera enhetligt genomfört än de som vanligen presterades, förtjänar på denna grund något närmare uppmärksammas. Det går ut på följande bevisföring:

Enligt författningen § 25 emanerar visserligen all makt från nationen. Men man har ej rätt att härav draga några vittgående konklusioner om folkets rättighet att höras, ty man förbiser då den i samma paragraf omedelbart följande bestämmelsen: "Denna makt utövas på det sätt, som konstitutionen bestämmer". Och konstitutionen bestämmer uttryckligen (§ 26), att den lagstiftande makten skall vara uppdragen åt konungen och kamrarna. Dess ledande idé är, att varje maktutövning sker genom delegation, i sin helhet vilar den alltså på och förutsätter det representativa systemet. I någon annan form än genom de periodiskt återkommande parlamentsvalen förutser icke författningen en direkt aktion från nationens sida. "Och just genom detta, att den icke förutser en sådan aktion och icke innehåller några bestämmelser därom, utesluter den den." Slutsatsen blir, att "varje direkt rådfrågning av landet vare sig i en fråga, som

[1] I synnerligen skarpa ordalag uttalas detta av Paul Janson: "Quand le peuple aura parlé, ce sera au pouvoir législatif à avoir le dernier mot. Mais, messieurs, il nous est permis d'espérer que quand le pays aura fait connaître sa volonté dans un scrutin entouré de toutes les garanties, nous ne pourrons pas nous insurger contre lui! Alors les révolutionnaires ne seraient pas du côte du peuple. Ils seraient sur ces bancs!" — Ann. parl., s. 1514.

[2] de Trooz. Ann. parl., s. 1539.

[3] Finansministern de Smet de Naeyer. Ann. parl., s. 1522.

[4] Neujan. Ann. parl., s. 1561 f.

underställts eller som kommer att underställas den lagstiftande makten, står i strid med det representativa systemets väsen, med den allmänna andan i konstitutionen och speciellt med ordalydelsen i §§ 25, 26 och 32"[1]. Vad vidare beträffar det stöd för folkomröstningen som man velat härleda ur enquêterätten vilar även denna åsikt på en fullständig missuppfattning. Att märka är nämligen, att konstitutionen (§ 40) tilldelat enquêterätten, icke åt den lagstiftande makten som sådan, utan åt varje kammare särskilt, varav tydligt följer, att den icke kan avse en så omfattande och så beskaffad användning av denna rätt som nu åsyftas. En enquête är en undersökning af fakta, ägnad att underlätta och upplysa kamrarnas arbete. Men det är icke tillåtet för kamrarna att under förevändning av en enquête appellera till folkmajoriteten, för att den skall formulera och bestämma lösningen av en fråga, som uteslutande tillhör den lagstiftande makten själv.

Den invändning, som i detta resonemang göres mot enquêteteorien, har onekligen fog för sig. I sin helhet riktar det sig dock mindre mot en användning av den konsultativa folkomröstningen än den decisiva — den rättsliga skillnaden mellan dessa omröstningsformer förbises och får följaktligen ingen inverkan på slutomdömet i det konstitutionella spörsmålet. Vad den konservativa kammarmajoritetens hållning beträffar, kan man för övrigt icke undgå att observera, att den tydligen i ännu högre grad än av de konstitutionella skälen påverkades av sin utpräglade motvilja att taga ett steg, som kunde innebära en politiskt farlig eftergift i rösträttsfrågan.

3) *Omröstningsförslag 1913.*

Då år 1913 — efter ihållande rösträttsstrider — åter igen förslag väcktes att genom en konsultativ folkomröstning nå fram till en lösning av denna fråga, var anledningen härtill närmast den, att en politisk storstrejk i samma syfte kort förut proklamerats, varför situationen denna gång, liksom 1899, var mera än vanligt tillspetsad. Huvudmotionären var densamme som nyssnämnda år, Georges Lorand, och avsikten var även nu att låta den upphetsade folkstämningen genom en allmän omröstning få ett utlopp, som samtidigt på ett fredligt och effektivt sätt kunde väntas bilägga den hotande konflikten. I motiveringen till motionen betonas vidare, liksom vid tidigare tillfällen, att den icke åsyftade ett införande av "schweiziskt eller amerikanskt referendum", vartill en grundlagsändring förklaras vara nödvändig, utan endast att bana väg för ett folkuttalande rörande lämpligheten av en författningsrevision, som afskaffade

[1] § 32 bestämmer att "de två kamrarnes ledamöter representera nationen och icke uteslutande den provins eller det provinsdistrikt som valt dem".

den graderade och stadgade den lika rösträtten. Om något inkräktande på representationens rätt medelst ett sådant steg kunde det så mycket mindre vara tal, som det sittande parlamentet endast ägde rätt att i princip uttala sig för författningsrevisionen, medan det definitiva beslutandet av denna tillkomme ett nytt parlament med förutgående nyval till den nedre kammaren.

Motionen mynnade som vanligt ut i ett förslag till lag, som närmare reglerade omröstningsproceduren. Den här uppgjorda frågeställningen går rakt på sak. Varje röstberättigad medborgare skulle med ja eller nej ha att besvara den korta, rent principiellt formulerade frågan: "Är det eder åsikt, att konstitutionen bör revideras för införande av lika rösträtt?" Efter mönster från 1899 och i överensstämmelse med den åsikt, som Lorand alltid förfäktat, innehöll lagen en särskild bestämmelse, som fastslog, att omröstningen icke skulle äga någon annan betydelse än "en petition riktad till lagstiftande makten" [1].

Förslag om folkomröstningar i andra ämnen än rösträttsfrågan.

Det var framför allt i rösträttsfrågan, som den radikala minoriteten sökte begagna den konsultativa omröstningen som medel till ett slags utjämnande skiljedom i de politiska striderna. I främsta rummet knyter sig därför intresset till de försök, som i detta samband gjordes. Men även beträffande ett par andra frågor har nämnda utväg bragts på tal i det belgiska parlamentet.

Sålunda väcktes i senaten år 1897 ett förslag att föranstalta en omröstning rörande frågan om arméns reorganisation. Motionär vid detta tillfälle, vilket var det första då formligt förslag om tillämpning av den konsultativa omröstningen framfördes, var Paul Janson, som vid denna tidpunkt hade säte i den övre kammaren [2]. År 1908 väcktes motion i representantkammaren angående omröstning i Kongofrågan. Saken gällde, huruvida Kongo borde övertagas som besittning av den belgiska staten och på vilka villkor detta borde ske. De uppställda frågorna voro två, hänförande sig till olika fördragsbestämmelser rörande övertagandet, och på var och en av dessa skulle svaras med ja eller nej [3]. Motionen, som

[1] Endast själva motionen, vilken är daterad den $^{17}/_{4}$ 1913, har här kunnat behandlas (se Ch. des représentants, Sess. 1912—13, Doc. nr 280). Dess vidare öden ha däremot icke kunnat följas, då de belgiska parlamentsprotokollen för år 1913 icke varit mig tillgängliga. Att det väckta omröstningsförslaget blev avvisat kan emellertid tagas för givet.

[2] Motionen avslogs med 45 röster mot 21. Uppgifterna härom äro hämtade från 1901 års debatter i representantkammaren (Ann. parl. 1900—01, ss. 1515 och 1539). Senatens förhandlingar för år 1897 ha icke varit mig tillgängliga.

[3] Ch. des représentants, Sess. 1907—1908, Doc. nr 158. Motionen, dat. $^{9}/_{4}$ var väckt av Hubin (progressist). De två frågorna voro formulerade på följande sätt:

I. "Y a-t-il lieu, pour la Belgique, de reprendre le Congo en usant des droits

understöddes av kammarens vänsterelement gent emot högern, hade samma förmåga som tidigare att locka till ihållande debatter[1]. Striden kom även nu formellt att röra sig om, huruvida motionen skulle tagas i betraktande. De gamla synpunkterna med skäl för och emot, som vi känna från 1899 och 1901 års debatter, framfördes ånyo, och av i stort sett samma talare som vid de föregående tillfällena[2]. Utgången blev nu också densamma. Vid voteringen föll motionen med 70 röster mot 39.

---

qui lui ont été conférés par le testament royal du 2 août 1889 et par les conventions qui le complètent?

II. La reprise du Congo peut-elle être subordonné aux conditions indiquées dans le traité du 28 novembre 1907 et la convention additionnelle du 5 mars 1908?"

En särskild bestämmelse föreskrev, att "resultatet av denna konsultation skall icke hava någon annan betydelse än en parlamentarisk enquête".

En likalydande motion hade väckts i senaten, där den avslagits $^{8}/_{4}$ med 47 röster mot 20.

[1] Ch. des représentants, Sess. 1907—08, Ann. parl., ss. 1540—1596.

[2] Anmärkas kan, att till stöd för motionen åberopades av Lorand den norska folkomröstningen 1905 rörande kungavalet, vilken han ansåg ha samma konsultativa karaktär som den belgiska i Kongofrågan. Ann. parl., s. 1593.

Frankrike.

Folkomröstningsinstitutet i den franska författningsutvecklingen.

Tidigare än i något annat land i Europa, icke ens Schweiz undantaget, har folkomröstningsinstitutet i modern mening (såsom folkavgörande beträffande ett av nationalrepresentationen fattat beslut) vunnit insteg och en viss utbildning i Frankrike. Själva idéen uppkommer här självständigt under den stora franska revolutionen, tydligen under direkt inflytande av Rousseaus folksuveränitetslära, och man finner institutet första gången grundlagsfäst i 1793 års av nationalkonventet antagna ehuru sedermera aldrig tillämpade författning. Konventet införde här både författnings- och lagreferendum. Det är dock endast det förra slaget av folkomröstning, som i Frankrike framdeles kom att spela någon praktisk roll. Alla revolutionens konstitutioner hava, med undantag av den första (av år 1791), direkt stadfästs av folket.

Under den napoleonska epoken utvecklades folkomröstningarna i en riktning, som gav upphov till den speciellt franska form av referendum, som är känd under namn av plebiscitet. De av Napoleon tid efter annan på mer eller mindre revolutionär väg genomförda författningsändringarna underställdes folkets bekräftande, och omröstningarna, vilka försiggingo under starkt tryck uppifrån, blevo ett instrument i Napoleons hand att utvidga och befästa hans personliga maktställning. Stundom framlades de nya konstitutionerna i deras helhet för folket, stundom riktades till detsamma endast vissa frågor, vilka direkt avsågo den tillärnade maktutökningen för statschefen. I det senare fallet kan man, om man så vill, tala om ett konsultativt referendum. Först ställdes en fråga till folket, såsom exempelvis skedde vid införandet av konsulatet på livstid 1802, och efter dennas bejakande följde den formella proklamationen rörande den åsyftade författningsändringen. Men vilken form folkomröstningarna än hade, till sitt väsen och ändamål avsågo de att bilda grundvalen för den statsform, som plägar kallas den napoleonska cesarismen.

Under Napoleon III, som i allt sökte återuppliva traditionerna från det första kejsardömet, spelade likaledes plebiscitet en framträdande roll såsom medel

att legalisera statschefens statskuppspolitik. En nyhet, som nu infördes och som särskilt förtjänar omnämnas, var den mycket vidsträckta och obestämda rätt, som författningen uttryckligen medgav kejsaren att när som helst och i vilken fråga som helst rikta en vädjan direkt till folket. Detta kejserliga referendum, som till formen var konsultativt[1], kunde tydligen i händelse av konflikt med representationen utnyttjas såsom ett synnerligen effektivt påtryckningsmedel gent emot denna. Det kom emellertid aldrig att praktiskt tillämpas.

I Frankrikes nuvarande författning av år 1875 har folkomröstningsinstitutet icke erhållit någon som helst plats. Tvärtom har den här intagna principiellt utformade bestämmelsen, att "den lagstiftande makten utövas av två kamrar, senaten och deputeradekammaren", alltid ansetts utgöra ett författningsenligt hinder för att de av representationen fattade besluten skulle kunna hänskjutas till folkomröstning. En utpräglad misstro har städse under tredje republiken gjort sig gällande mot varje form av folkomröstning, vilket har sin uppenbara förklaring i de erfarenheter man haft av hur detta institut under äldre tider använts som vapen i despotismens tjänst. Denna misstro har endast ytterligare skärpts genom de tydliga tendenser, som under den boulangistiska rörelsen i slutet av 1880-talet framträdde att genom direkta folkvädjanden bereda rum för den personliga diktaturen[2]. Motståndarna till referendum ha sålunda haft kraftigt varnande exempel att peka på, och de uppriktiga anhängarna ha med erkännande härav beklagat, att folkomröstningstankens förfuskande i Frankrike skymt bort dess demokratiskt-republikanska innebörd.

Försök, och ganska talrika sådana, ha icke desto mindre förekommit att i en eller annan form införliva folkomröstningsinstitutet med den franska författningen. De ha alla konsekvent tillbakavisats. En och annan gång ha förslag väckts att genom formlig författningsändring införa referendum. Det vanliga har dock varit, att man sökt på vanlig lagstiftningsväg nå detta syfte. Förslagen ha dels gått ut på att i vissa förekommande fall anordna folkomröstning rörande lagar, som av parlamentet beslutats (tillfälligt decisivt referendum), dels att bereda rum för omröstning rörande omdebatterade spörsmål, i fråga om vilka beslut ännu ej fattats av parlamentet (konsultativt referendum)[3]. Det är dessa

[1] Statschefen ägde rätt "att alltid i vilken fråga som helst appellera till folket" (enligt 1852 års konst., art. 6, upprepad i 1870 års konst., art. 13). Jfr Esmein, a. a., s. 412.

[2] Själv uttalade sig rörelsens chef, general Boulanger, i ett projekt till författningsrevision 1888 för att referendum oundgängligen borde införas i konstitutionen. Signorel, a. a., s. 187.

[3] Signorel, a, a., s. 171 ff.; Esmein, a. a., s. 435 f.; L. Duguit, Traité de droit constitutionnel (1911), I, s. 334 f.; L. Puibaraud, Le gouvernement direct chez J.-J. Rousseau et après lui (1908), s. 199 ff. — Som exempel på förslag om tillfälligt decisivt

senare förslag som i detta samband egentligen intressera oss. De kunna indelas i tvenne huvudgrupper:

1) Sådana förslag, som avsett att i vissa enstaka fall få till stånd en tillfällig konsultativ omröstning.

2) Sådana förslag, som avsett införande av konsultativ omröstning såsom lagfäst varaktigt institut.

Ifrågasatt tillfällig användning av det konsultativa referendum.

1) *Förslag om omröstning rörande kyrkans skiljande från staten 1905.*

Förslag om en tillfällig konsultativ folkomröstning synes i det franska parlamentet tidigast ha förekommit 1905 i anledning av den sedan länge omdebatterade och detta år slutligt antagna lagen om kyrkans skiljande från staten. Under de i flera månader utdragna förhandlingarna i deputeradekammaren om denna lag gjordes av minoriteten tvenne försök att före det definitiva beslutets fattande få frågan hänskjuten till folket.

Det första av dessa försök avsåg dock icke en folkomröstning i egentlig mening, utan en hänvändelse till de kommunala representationerna. Två motioner väcktes i detta syfte vid avslutandet av den allmänna principdebatten (8 april), av vilka endast den ena blev föremål för behandling. Den hade följande lydelse: "Kammaren inbjuder regeringen att under påskferierna konsultera municipalråden och generalråden (motsvarande närmast våra kommunalfullmäktige och landsting) i fråga om kyrkans skiljande från staten". Den andra gick ut på att kammarens diskussioner skulle ajourneras "tills municipalrådens mening i frågan inhämtats" [1]. Båda motionerna; vilka hade karaktären av s. k. "motions préjudicielles", avsågo sålunda icke att få till stånd ett samfällt parlamentsbeslut utan endast en av deputeradekammaren till regeringen riktad anmaning att taga saken om hand.

I kammaren motiverades förslaget närmare av en av motionärerna (Berthoulet), tillhörande centern och själv i princip anhängare av skilsmässolagen. Vad beträffar formen för den påkallade hänvändelsen försvarades denna därmed att genom motion om en rådfrågning, "en konsultativ enquête", ställd till de

---

referendum kan anföras en från konservativt (bonapartistiskt) håll år 1901 väckt motion, att en s. å. av kamrarna antagen lag om föreningsrätten skulle för sitt ikraftträdande underställas folkomröstning. Det bestämda avvisandet av en motion av denna art har tydligen — i Frankrike som i Amerika — väckt tanken att tillgripa den konsultativa omröstningen såsom en konstitutionellt framkomligare väg.

[1] Ch. des députés, Débats parl., Sess. ord. 1905, I: 2, s. 1596 ff.

kommunala korporationerna och icke direkt till de politiskt röstberättigade, undginge man varje förebråelse för brott mot konstitutionen. Tidigare prejudikat utvisade, att en sådan hänvändelse ginge för sig — som exempel anfördes att år 1896 en skattelag underställts generalrådens bedömande och att år 1901 i fråga om arbetarpensioneringslagen uttalanden inhämtats av handels- och arbetskamrar m. fl. korporationer. Att det var ett verkligt folkuttalande man ville åvägabringa framgår emellertid tydligt. Det skäl för motionen, som särskilt betonades, var nämligen, att den dåvarande kammaren, som valts år 1902, icke erhållit mandat att företaga en reform av den utomordentliga räckvidd som den föreliggande, "den mest djupgående politiska reform som varit å bane sedan ett sekel". Genom hörande av generalråden och de 36,000 municipalråden, vilka undergått förnyelse senare än kammaren (1904), skulle man få ett sant uttryck för folkmeningen. Denna utväg framhölls såsom den enda möjliga, då riksdagsupplösning ej inginge i fransk konstitutionell praxis. Det var alltså en rent politisk opinionsyttring, ett principiellt ståndpunktstagande från folkets sida i en på dagordningen stående fråga, som åsyftades, ehuru vädjandet iklätts formen av en rådfrågning av de kommunala församlingarna.

Från kammarmajoritetens sida framhävdes också denna underliggande avsikt med motionen, vars egentliga syfte förklarades vara ett försök från konservativt håll att sätta krokben för en reform, som debatterats i 25 år och därför om någon borde vara mogen för avgörande. Man undvek visserligen från denna sida att direkt taga ståndpunkt till spörsmålet om motionens författningsenlighet, men betonade, att den innebure ett ingrepp i kammarens befogenheter, ett avlyftande av det ansvar som tillhörde parlamentet, varför den stode i tydlig strid med "ett sunt tillämpande av det representativa systemet". Dessutom kunde de kommunala församlingarna, vilka enligt lag voro förbjudna att syssla med andra spörsmål än de rent kommunala, icke anses inneha något som helst folkmandat att uttala sig rörande skilsmässolagen. Vidare påpekades, att en rent principiell omröstning med ja och nej i den föreliggande frågan skulle stöta på oöverstigliga svårigheter, då läget i själva verket vore sådant, att en mängd från varandra mycket skiljaktiga utvägar funnes beträffande sättet för den lämpligaste lösningen. Betecknande för stämningen inom den förenade vänstern mot förslaget och mot folkomröstningstanken över huvud är, att dess anhängare, vilka tillhörde högern och centern, stämplades med det allmänna slagordet "plebiscitärer och cesarister" [1]. Vid voteringen samlade dessa senare 239 röster mot 335, alltså en rätt avsevärd minoritet.

[1] Huvudtalare mot motionen voro Briand, vilken var rapportör i utskottet för behandling av skilsmässolagen, samt Albert Le-Roy.

Det andra försöket att före skilsmässolagens antagande få till stånd ett folkuttalande gjordes någon tid senare (3 juli), sedan lagens speciella punkter redan hunnit genomgås av kammaren. Under debatten framställdes nämligen då av en talare från högern (Raiberti) ett yrkande om uppskov, under motivering att det vore hans avsikt att, för den händelse yrkandet bifölles, väcka motion om "att den allmänna rösträtten skulle rådfrågas" rörande lagen i dess utarbetade skick[1]. Något egentligt bemötande av detta förslag förekom icke — det avslogs med 335 röster mot 235 — men det har sitt intresse på grund av den utveckling förslagsställaren gjorde av frågan om den konsultativa folkomröstningens grundlagsenlighet. Han skiljer på två arter av omröstningar. Den ena är av "ratificerande natur" ("à titre de ratification") och gäller lagar, som redan voterats av kamrarna. En sådan omröstning vore inkonstitutionell. Den andra rör en lag, som ännu icke utgått ur kamrarna, den utgör alltså på sätt och vis en del i de förberedande arbetena för lagens färdigblivande. En sådan omröstning vore icke ratificerande, den vore upplysande ("une mesure d'instruction") och "ägde karaktären av en enquête, vars resultat det tillkomme kamrarna att uppskatta och att under ansvar följa eller icke följa". Den strede varken mot konstitutionens bokstav eller dess anda.

Resonemanget kan betraktas såsom typiskt. Det gör gällande samma grunduppfattning i det konstitutionella spörsmålet, som vi överallt (i Förenta staterna, Norge, Belgien) funnit genomgående för de tid efter annan uppdykande folkomröstningsförslagen[2].

2) *Förslag om omröstning rörande parlamentsledamöternas arvode 1908.*

Några år efteråt, 1908, framlades i deputeradekammaren ett formligt lagförslag om folkomröstning, denna gång i en fråga, som icke hörde till de betydande men som tydligen väckt rätt mycken offentlig uppmärksamhet, nämligen den år 1906 beslutade höjningen av parlamentsledamöternas arvode från 9,000 till 15,000 francs. Beslutet härom hade fattats av kammaren strax före de allmänna valen nyssnämnda år, och även nu anfördes som skäl för en hänvändelse till folket, att kammaren ej haft mandat att fatta sitt beslut, ett skäl som av för-

[1] Formen för yrkandet var egentligen, att kammaren skulle upphäva sitt förut fattade beslut att lagen skulle förklaras brådskande. Ch. des députés, Débats parl., Sess. ord. 1905, II: 2, s. 1234 ff.

[2] Meningarna i ovan berörda spörsmål äro inom fransk statsvetenskap delade. Grundlagsenligheten av ett konsultativt referendum hävdas av Duguit, a. a., s. 335, medan däremot Esmein, a. a., s. 419 f. förfäktar den officiella franska ståndpunkten. Härom mera nedan s. 94 ff.

slagsställaren (Archimbaud, konservativ) mera konsekvent än lyckligt utfördes ända därhän, att i en republik, i ett land med allmän rösträtt, vore en lag ogiltig, som icke godkänts av landet. Förslagets förhistoria var i övrigt den, att under åren 1907 och 1908 en del motioner väckts om nedsättning av arvodena, vilka motioner emellertid begravts i utskott. Enda utvägen att få fram frågan vore då, såsom även framhölls av förslagsställaren, vilken själv väckt en av de nyssnämnda motionerna, att föreslå folkomröstning i densamma[1].

Någon närmare motivering av förslaget utöver den anförda gavs egentligen icke, med undantag därav att en talare under debatten underströk dess allmänt demokratiska karaktär under påpekande att ingen bestämmelse i grundlagen uttryckligen talade däremot. Av en rakt motsatt åsikt var emellertid kammarens president, som förklarade att förslaget vore direkt stridande mot författningens bud om den lagstiftande maktens utövning av de båda kamrarna, på vilken grund han ställde "den förberedande frågan" ("question préalable", innebärande att förslaget icke skulle upptagas till realbehandling). I allmänhet uppfattades det av vänstermajoriteten i kammaren som ett försök av högern att på demagogiskt sätt utnyttja en ömtålig fråga för att komma det republikanska partiet till livs[2]. Utgången blev att förslaget förkastades med 311 röster mot 206.

3) *Förslag om omröstning rörande det proportionella valsättet 1914.*

Nästa gång frågan om en särskild folkomröstning bringas på tal i det franska parlamentet var det ett mera betydande politiskt spörsmål, nämligen det proportionella valsättets införande, som gav anledning härtill. Denna fråga hade särskilt efter de allmänna valen 1910 aktualiserats, och en av ministären Briand år 1913 framlagd proposition om proportionellt valsätt hade av deputeradekammaren blivit antagen men av senaten avslagen, vilket till och med haft ministärskifte till följd. Kammare stod alltså mot kammare och läget var ganska tillspetsat, då förslag om konsultativ folkomröstning i den sedan länge omtvistade frågan väcktes i deputeradekammaren (jan. 1914).

---

[1] Lagförslaget hade kort och gott följande lydelse:

1:o "Frågan om de deputerades arvode skall underkastas referendum.

2:o Detta referendum skall äga rum fjärde söndagen efter denna lags promulgering". — Ch. des députés, Débats parl., Sess. extraord. 1908, I: 2, s. 1479 ff.

[2] "On entend se servir de la question de l'indemnité contre le parti républicain et l'exploiter d'une façon absolument éhontée" (Louis Dumont). Jaurès, som reserverade sin mening i den konstitutionella frågan, karaktäriserade det hela "comme une comédie pitoyable, indigne de la chambre et indigne du pays". Betecknande för vänsteruppfattningen är Clémenceaus (då konseljpresident) korta utrop: "De la réaction!"

Motionären (Pugliesi-Conti), tillhörande en av kammarens högergrupper, hade tidigare gjort sig känd som en av referendumtankens ivrigaste parlamentariska förfäktare. Tydligt var, att utslaget av omröstningen, såsom också av motionären betonades, i viss mån skulle komma att få karaktären av ett skiljedomsreferendum. Situationen var även såtillvida anmärkningsvärd, som allmänna val samma år skulle äga rum, ett förhållande som av motståndarna anfördes till stöd för att omröstningen vore alldeles överflödig. Häremot framhöll motionären för sin del, att det just varit hans avsikt att få frågan ställd isolerad inför valmännen före valen för att därigenom framtvinga ett klart meningsuttalande i densamma från dessas sida. Den skulle annars bli bortblandad bland andra viktiga frågor under valrörelsen, och ställningen skulle därefter kanske fortfarande vara lika oviss som förut.

Själva lagförslaget gick ut på att de politiskt röstberättigade skulle kallas att med ja eller nej uttala sig i två frågor, dels huruvida de önskade majoritetssystemet bibehållet, dels huruvida de önskade proportionellt valsätt infört. Vidare innehöll det några korta föreskrifter rörande förfaringssättet vid omröstningen samt slutade med bestämmelsen, att denna skulle hava "karaktären av en enquête förordnad av lagstiftande makten" [1].

Liksom 1908 väcktes även nu den "förberedande frågan", varför debatten endast skulle få gälla den konstitutionella sidan av ämnet [2]. Sin mening härom hade motionären klart nog angivit genom nyss anförda bestämmelse i lagförslaget, varigenom han, i enlighet med belgiskt mönster i liknande fall, varom han sannolikt icke varit okunnig [3], åsyftade att få den konsultativa omröstningens egenskap av en enquête eller, som han också uttryckte det, "en nationalenquête", "en upplysningsprocedur", lagligen fastslagen för att därigenom även för framtiden hålla vägen öppen till användande av "ett på samma gång fredligt och osvikligt medel att lösa en hotande och invecklad situation".

---

[1] I sin helhet hade lagförslaget följande lydelse:

I. "Inom loppet av högst en månad skola de i röstlängderna uppförda medborgarna kallas att giva sin mening tillkänna rörande följande frågor: 1:o. Anser ni att majoritetssystemet bör bibehållas? 2:o. Anser ni att minoritetsrepresentation genom proportionellt system bör införas?

II. Ett dekret skall reglera utförandet av denna lag i enlighet med de för de politiska valen gällande föreskrifterna.

III. Regeringen skall överlämna till båda kamrarna resultatet av omröstningen. som skall hava karaktären av en enquête förordnad av lagstiftande makten." — Ch. des députés, Débats parl., Sess. ord. 1914, I: 1, s. 418.

[2] Ibid., s. 437 ff.

[3] Angående hans kännedom om de belgiska förhållandena jfr nedan s. 80.

I sin närmare bevisföring fastslår han med skäl, som vi redan känna från 1905 års debatter, att ett referendum i egentlig mening icke kunde praktiseras utan författningsrevision; men här gällde det ej ett folkvädjande ifråga om ett av parlamentet träffat avgörande eller ett minskande av dess prerogativer, endast inhämtande av en principförklaring, en opinionsyttring, som kunde tjäna kamrarna till vägledning. Det funnes ingen grundlagsbestämmelse, om man så letade "i alla konstitutionens skrymslen", som hindrade parlamentet "att rådfråga vem det vara må och så mycket mindre nationen själv för att underrätta sig om dess mening". Liksom 1905 åberopas även nu de förutnämnda enquêterna av år 1896 och 1901. Till stöd för sin åsikt andrager motionären till slut även de amerikanska domstolarnas utslag rörande lagligheten av det i unionens stater praktiserade konsultativa referendum[1], vars allmänna karaktär av ett i sann mening republikanskt institut till yttermera visso inskärpes.

Denna vädjan till de republikanska känslorna fann emellertid ingen genklang hos de förenade vänsterpartierna, som i en motion av ifrågavarande slag — nu såsom tidigare — endast sågo ett utslag av "plebiscitära och boulangistiska" tendenser, och det var förgäves som motionären erinrade om att de gamla plebisciten gällt en omröstning om personer, medan det nu gällde att rösta om idéer. Man vägrade på detta håll alldeles att acceptera motionärens distinktion mellan en folkkonsultation och ett verkligt referendum. Den omröstning, som vore ifrågasatt, innebure i själva verket parlamentets "abdikation", det vore ett otillåtet sätt att gå i förväg de allmänna val, som kort därpå i laga ordning skulle äga rum[2]. Konseljpresidenten Doumergue, som gjorde avslag på motionen till kabinettsfråga, såg en oförenlig och illa dold motsägelse mellan det "decisiva plebiscit", den "imperativa rådfrågning", som första paragrafen i lagförslaget påbjöd, och den "enkla enquête", varom den sista paragrafen talade. Andra talare[3] gingo närmare in på enquêteteorien och påvisade dess ohållbarhet. Enquêter hade visserligen förut föranstaltats av kammaren, men det hade då gällt att få upplysningar i vissa svårutredda punkter, icke att begära ett kategoriskt uttalande av den samlade väljarkåren. En enquête avsåge att inhämta en motiverad mening av en person eller en korporation, icke ett svar med blott ja eller nej. Skulle en verklig nationalenquête anordnas borde därför samtliga Frankrikes medborgare anmodas att individuellt avgiva sina meningar. Även de farliga konsekvenserna av ett bifall påvisades.

---

[1] Det är det ovan s. 14 omnämnda domstolsuttalandet 1894, som — ordagrant efter Esmein — anföres. Débats parl., s. 439.

[2] Briand, ibid., s. 442.

[3] André Hesse, ibid., s. 439; Thalamas, ibid., s. 440.

Folkomröstningar skulle komma att påyrkas i en mängd frågor, och en fullständigt oreglerad praxis skulle i detta hänseende uppstå.

Förslagets öde var i själva verket på förhand avgjort, och det avvisades med 385 röster mot 164. Utom av yttersta högern fick det ett visst understöd av socialisterna, vilka visserligen i sak förklarade sig mot det, men icke ansågo att dess laglighet kunde sättas ifråga[1].

Förslag att införa konsultativt referendum som varaktigt lagfäst institut.

De förslag, som i det föregående avhandlats, ha alla avsett en tillfällig folkomröstning. Liksom i Belgien ha de i Frankrike framburits av minoritetspartierna som ett medel att få till stånd folkuttalanden i vissa omstridda spörsmål, där dessa partier i allmänhet saknat utsikter att vinna gehör i parlamentet.

En ansats har emellertid också blivit gjord att införa den konsultativa omröstningen som ett varaktigt lagfäst institut. En motion i detta syfte väcktes i deputeradekammaren den 12 dec. 1910[2]. Dess upphovsman var samme politiker, Pugliesi-Conti, som sedermera frambar ovanberörda omröstningsförslag 1914. Motionen blev visserligen längre fram återtagen[3], och den framkallade ej några större debatter. Men både såsom tämligen enastående i sitt slag och på grund av den motivering, som åtföljer densamma, har den i detta samband ett ganska stort intresse.

Slutyrkandet i motionen är formulerat i tvenne korta lagparagrafer av följande innehåll. Senaten och deputeradekammaren skulle i den vanliga formen för sina överläggningar kunna "framkalla" (provoquer) en konsultativ folkomröstning (referendum populaire à titre consultatif) i alla frågor av "ekonomisk, administrativ eller politisk" art, som tillhörde deras befogenhet, samt reglera förfaringssättet vid omröstningen. Bestämmandet av ett referendum skulle i varje fall utgå ur en samtidigt i båda kamrarna företagen votering, och detta skulle äga rum, därest en tredjedel av vardera kammarens ledamöter därtill givit sitt bifall. Som synes var det en synnerligen vidsträckt, icke alls närmare reglerad rätt att föranstalta folkomröstningar, som sålunda lades i kamrarnas hand. Att särskilt märka är att denna rätt strängt taget icke skulle ligga hos kamrarna som sådana utan tillkomma en viss given minoritet inom dessa[4].

---

[1] Se anföranden av Vaillant och Jaurès, vilken sistnämnde gent emot kammarpresidentens genast yttrade betänkligheter mot motionen anmärkte: "C'est une enquête tout à fait légale; elle est parfaitement recevable". Débats parl., s. 418.

[2] Ch. des députés, Doc. parl., Sess. extraord. 1910, nr 570.

[3] Ch. des députés, Débats parl., Sess. ord. 1911, II, s. 543.

[4] Jfr det frivilliga decisiva referendum i St. Gallen, ovan s. 8, n. 2.

Förslagets egentliga syfte var alltså att tillförsäkra minoritetspartierna möjlighet att i uppkommande stridsfrågor framkalla vädjanden till folkopinionen. Historiskt sett var det ett konsekvent fullföljande av en idé, som man förut i enstaka fall förgäves sökt omsätta i handling och vars mera permanenta tillämpning man nu med laga medel ville trygga.

Emellertid bör motionen, för att rätt förstås, även ses i samband med den rörelse till förmån för minoritetsrepresentation i förening med proportionellt valsätt, som samtidigt började att göra sig mera märkbart gällande i Frankrike och som redan då givit upphov till en regeringsproposition i ämnet. I motiveringen uppehåller sig motionären utförligt vid frågan om minoriteternas rätt och deklarerar sin principiella anslutning till den proportionella valmetoden. Han har emellertid ett skarpt öga för dennas svagheter, och med sitt referendumförslag vill han bland annat skapa ett botemedel mot dessa, för den händelse metoden verkligen skulle komma att antagas. Resonemanget är följande. Genom proportionalismen fastlåsas partierna i kammaren vid en viss storlekssiffra, som genom de allmänna valen icke nämnvärt förändras. Utsikten för minoritetspartierna att göra sig gällande är under sådana förhållanden icke synnerligen stor, någon möjlighet att genom valen, så som de äro organiserade, vädja till folkopinionen i de stora politiska frågorna och vinna denna på sin sida äga de egentligen icke. Det behövs därför ett medel, varigenom detta kan ske, varigenom dessa frågor isolerade för sig kunna ställas till folket för inhämtande av dess verkliga mening. Ett sådant medel är referendum, vilket sålunda, i den form motionären tänkt sig det, är att fatta som ett komplement, och ett välbehövligt sådant, till proportionalismen.

Denna uppfattning har motionären, såsom han själv omtalar, närmast hämtat från Belgien, där man stundom i parlamentsdebatterna finner samma tankegång utvecklad [1]. Sitt förslag jämför han för övrigt med det i Belgien 1892 föreslagna kungliga referendum. Detta var avsett att bli ett prerogativ i konungens hand — en tanke som Pugliesi-Conti tydligen i hemlighet finner idealisk — i Frankrike skulle det bli ett prerogativ för den lagstiftande makten. Även de i England just vid denna tid från konservativt håll framkastade referendumprojekten

[1] I den belgiska deputeradekammaren berörde sålunda Lorand under 1901 års referendumdebatter (Ann. parl. 1900—01, s. 1663) i förbigående även frågan om folkomröstningsinstitutets förhållande till proportionalismen. Han hade därvid — på liknande grunder som de i texten ovan anförda — kommit till slutsatsen, att detta institut även i Belgien vore önskvärt såsom "un complément de la représentation proportionnelle, et que l'adoption de la représentation proportionnelle rend plus nécessaire encore l'introduction du referendum dans nos institutions".

anföras till stöd för motionen, under framhållande av att här vore ett tillfälle för det republikanska Frankrike att hämta lärdom av sina monarkiska grannar. Påpekanden som dessa voro knappast ägnade att gynna förslagets framgång i deputeradekammaren. Bättre verkan kunde då motionären hoppas av de uttalanden av schweiziska statsmän rörande folkomröstningsinstitutets välsignelsebringande verkningar i Schweiz, som han också andrager, men allra mest av den erinran han gör, att det här i själva verket icke gällde något annat än återgång till en fäderneärvd idé, som redan av den stora revolutionen anammats[1].

Naturligtvis har motionären ej kunnat undgå att något beröra även frågan om grundlagsenligheten av sitt förslag. Han gör det emellertid mycket kort, genom att till prövning upptaga spörsmålet, om icke grundlagsändring i ett fall som detta vore den enda rätta vägen. Han avvisar denna tanke under hänvisning till det praktiskt taget outförbara att få till stånd en författningsrevision i Frankrike, men dessutom av det skälet att med hans uppfattning av det konsultativa referendum såsom icke stridande mot konstitutionen vore den nämnda utvägen överflödig. Det var alltså en konsekvens av denna allmänna ståndpunkt i det konstitutionella spörsmålet, att reformförslaget fördes fram den vanliga lagvägen[2].

---

[1] "L'évolution naturelle et fatale de la démocratie", heter det i motionen med en vändning, som referendumtankens konservativa anhängare i Frankrike ofta betjänade sig av i striden mot sina republikanskt demokratiska motståndare, "est de se rapprocher autant que possible du gouvernement direct par le peuple tel que l'avaient rêvé nos pères de 1793".

[2] Om liknande uppfattning i Amerika jfr ovan s. 19, n. 1.

Jämförande sammanfattning.

Olika former av konsultativt referendum.

Den översikt av det konsultativa referendum i skilda länder, som i det föregående lämnats, visar, att denna omröstningsform vunnit en ganska utbredd om också ej överallt lika rik tillämpning. Såsom redan förut anmärkts förekommer den mera sällan som grundlagsfäst institut. Exempel därpå ha vi strängt taget endast i två schweiziska kantoner. Hit kunna dock i viss mån även räknas de egenartade, i ett par av den amerikanska unionens särstater författningsenligt införda mellanformerna av konsultativt och decisivt referendum, varjämte i en av dessa stater konsultativt folkinitiativ stadgats genom vanlig lag. I regel har den konsultativa folkomröstningen sålunda uppkommit och utbildats genom konstitutionell praxis vid sidan om författningen. Att den emellertid i varje fall alltid uppfattats som en form för sig — till skillnad från andra referendala former — med egen uppgift och särskild statsrättslig innebörd framgår av de diskussioner rörande dess användning eller ifrågasatta tillämpning, som ägt rum i vederbörande länders representationer såväl som i den vetenskapliga litteraturen.

Ett bevis för att den konsultativa omröstningsformen i det allmänna uppfattningssättet verkligen ingått som ett bestämt artskilt institut kan också hämtas därav, att i gällande språkbruk nästan överallt utbildat sig en vedertagen terminologi, som anger dess speciella karaktär. I Schweiz förekomma sålunda beteckningarna "Volksbefragung", en term som till och med fått författningsenlig helgd (Schaffhausen), jämte "consultatives referendum" (i litteraturen). I Amerika är den vanliga benämningen "advisory referendum" eller "advisory initiative" (om referendum är förenat med folkinitiativ). I Frankrike och Belgien omväxla beteckningarna "referendum consultatif", "referendum à titre consultatif", "referendum de consultation", "consultation populaire". I Norge och Danmark torde väl icke några bestämda termer utbildat sig, men åtminstone i det förra landet har själva begreppet klart definierats i nära överensstämmelse med innebörden av ovan anförda benämningar (under stortingsdebatterna: "meningsytring", "veiledning"). I nära anslutning till dessa

står ju också det hos oss vedertagna uttrycket: konsultativ folkomröstning. I Australien förekommer enligt uppgift termen "extraconstitutional referendum", vilken uteslutande tar sikte på det faktum, att omröstningen saknar hävd i grundlagen.

En sammanfattande överblick av den konsultativa folkomröstningens frekvens och de allmänna metoderna för dess användning erhålla vi bäst i samband med en närmare granskning — på grundval av det material vi lärt känna — av de skiftande former, varunder det framträder i de olika länderna. I anslutning till vad härom redan i inledningen sagts, skola vi först något beröra den ovannämnda övergångsformen, vad som förut kallats det semikonsultativa referendum, för att sedan sysselsätta oss med det konsultativa referendum i vanlig mening.

Det semikonsultativa referendum är, såsom namnet anger, egentligen en gränsform, som står på sidan av såväl det decisiva som det konsultativa referendum, ehuru med karaktäristiska inslag av bådadera, och är därför, på grund av denna sin egenartade statsrättsliga natur, strängt taget att räkna såsom en tredje huvudform av referenduminstitutet i allmänhet. Det decisiva inslaget består däri, att folket i fråga om det spörsmål, som förelägges detsamma, har absolut veto, det konsultativa åter däri, att representationen, i händelse av ett bifallande utslag av omröstningen, har att besluta om den vill följa detta eller icke. Denna omröstningsform, som egentligen har sitt hemland i Amerika, förekommer här som obligatoriskt grundlagsreferendum i Alabama (infört redan 1819 men sedermera upphävt) och Sydcarolina samt som obligatoriskt lagreferendum (rörande bankmonopol) i Wisconsin. Såsom vi sett, var även den danska folkomröstningen 1916 av semikonsultativ art[1].

Konsultativt referendum i ordets vanliga bemärkelse, fattat alltså såsom en folkomröstning utan någon som helst rättsligt förbindande verkan, är alltid, åtminstone så som det hittills förekommit, fakultativt, d. v. s. dess tillämpning är beroende på att särskild framställning därom göres från visst därtill bemyndigat håll. Ur synpunkten av vem som är initiativtagare till omröstningen kan det indelas i följande tre olika slag:

1) Initiativet kan tagas av folkrepresentationen själv eller av båda statsmakterna i förening (konsultativt referendum i egentlig mening).

2) Initiativet kan tagas av statschefen ensam (administrativt referendum).

---

[1] Såsom ovan (s. 22) anmärkts, torde det i Nya Zeeland på 1890-talet framkomna förslaget om införande av referendum närmast gått ut på en semikonsultativ form, här dock av fakultativt slag.

3) Initiativet kan tagas av en viss del av folket (konsultativt folkinitiativ).

Konsultativt referendum i egentlig mening är den utan jämförelse vanligast förekommande formen och förtjänar redan med anledning därav detta namn. Härtill kan läggas att då omröstningen i regel gäller en fråga, varom strid stått inom eller utanför representationen och varom denna i varje fall förr eller senare kommer att fatta beslut, är det naturliga, att begäran om råd och ledning utgår från den rådbehövande, d. v. s. representationen själv. Det är denna form, som är grundlagsfäst i de schweiziska kantonerna St. Gallen och Schaffhausen och som i amerikansk praxis ensam förekommit. Den har vidare tillämpats i Australien och Norge och flerfaldiga gånger tillfälligtvis föreslagits till användning i Belgien och Frankrike. Det vanliga är, att beslut härom i varje fall fattas genom särskild lag, vilket också alltid avsetts i de tillbakaslagna belgiska och franska förslagen. Ett generellt lagfästande av denna form har varit ifrågasatt i Amerika (Delaware, Massachussetts och Minnesota) samt Frankrike, i vilket sistnämnda land meningen dock var att lägga initiativrätten till omröstningen i händerna på en minoritet av representationens båda kamrar.

Administrativt referendum av konsultativ art har tillämpats endast i Australien (Sydaustralien och Victoria), och själva namnet har först använts rörande de här praktiserade omröstningarna[1]. Till detta slag hör även det i Belgien år 1892 föreslagna s. k. kungliga referendum, och hit kan vidare räknas den statschefen tillerkända plebiscitära appellrätten i Napoleon III:s författningar.

Konsultativt folkinitiativ, varigenom en viss procent av de röstberättigade erhålla rätt att i en av dem föreslagen fråga påkalla omröstning till folkrepresentanternas ledning, förekommer endast i en amerikansk särstat, Illinois (det s. k. public opinion-system)[2]. Som förut påpekats är dess uppgift att bereda folket möjlighet att vid de allmänna valen isolera vissa frågor för att därom uttrycka sin speciella mening.

Det konsultativa referendum ur politisk synpunkt.

Vid det detaljstudium, som förut ägnats föreliggande ämne land för land har hela tiden, såsom redan i inledningen betonats, tvenne huvudsynpunkter hållits i sikte: dels en politisk, dels en statsrättslig. Ur den förra synpunkten har det gällt att uppdaga, hur det konsultativa referendum i verkligheten uppkommit och gestaltat sig, vilka förutsättningarna i varje speciellt fall varit för utvecklingen och organisationen av den konstitutionella praxis, som — på de

---

[1] I a. a. av Moore och Scott. Jfr ovan s. 30.

[2] Rörande vissa ansatser därtill i Massachussetts, se ovan s. 20, n. 2.

allra flesta håll vid sidan av grundlagen — bragt denna omröstningsform till tillämpning, ur den senare att belysa frågan i vilket förhållande denna praxis stått till gällande rätt.

Den allmänna utvecklingsgången.

Den politiska synpunkten, vilken i allmänhet minst uppmärksammats, erbjuder måhända i grund och botten dock det största intresset, därför att den ställer i sitt rätta ljus den verkliga innebörden för statslivet av nämnda konstitutionella praxis. Vi skola längre fram närmare återkomma till denna kärnpunkt av frågan efter att först ha betraktat de allmänna förutsättningarna för den konsultativa folkomröstningens uppkomst och utveckling. Av de föregående skildringarna framgår, att dessa förutsättningar ställa sig ganska olika på olika håll, mera gynnsamma i den grupp av stater, där folkomröstningsinstitutet förut i någon form vunnit insteg, ogynnsammare i den grupp, där det tidigare ej funnits. Detta förhållande, vilket i och för sig synes tämligen självfallet, illustreras klarast, om man ställer mot varandra å ena sidan läget i Förenta staterna och Australien, å andra sidan i Frankrike och Belgien.

Vid en jämförelse mellan Förenta staterna och Australien, vilka länder i avseende på den allmänna utvecklingsgången förete stora likheter, kunna dock de skiljaktigheterna observeras, dels att impulsen till en referendal praxis i det senare landet egentligen utgår från förbundsförfattningen, medan rörelsen i det förra ej är påverkad av en sådan central inflytelse, dels att i Australien praxis dyker upp ungefär samtidigt med, i ett enstaka fall till och med tidigare än det grundlagsfästa institutet, medan samma praxis i Förenta staterna först långsammare uppkommer. Om båda länderna gäller emellertid i stort sett samma sak, nämligen att folkomröstningsinstitutets tidigare författningsenliga existens beträffande vissa områden införlivat det med det allmänna uppfattningssättet och på så sätt historiskt politiskt berett väg för dess tillämpning, i fall av behov, även på andra områden. Den konsultativa folkomröstningen, använd tillfälligtvis i frågor, där detta av en eller annan anledning befunnits önskvärt, framstår sålunda i dessa båda länder såsom en naturlig utbyggnad på det grundlagsfästa institutet, vilken motståndslöst tämligen oreglerad vuxit fram.

Det rakt motsatta förhållandet möter oss i Frankrike och Belgien. Utvecklingen har i dessa länder gått parallellt med inbördes mycket nära beröringspunkter. Visserligen har Frankrike en gammal folkomröstningstradition, men just tack vare denna, på grund av det vanrykte, som här av kända skäl drabbat hela institutet, har dess införande eller tillämpande i varje form alltid tillbakaslagits. I Belgien daterar sig rörelsen egentligen från 1892 års förolyckade

grundlagsförslag om kungligt referendum, men har även här hela tiden kämpat i motvind. I båda länderna utgöras de drivande krafterna i denna rörelse av minoritetspartierna inom representationen, vilka, icke minst till de egna partiintressenas främjande, målmedvetet arbetat för referendumtanken, användande den tillfälliga konsultativa folkomröstningen som ett slags murbräcka i detta arbete. I detta avseende är parallellen slående, men syna vi närmare partiförhållandena i respektive länder, finna vi en olikhet, som ger en rätt intressant kontrastverkan. I Frankrike är det en konservativ minoritet, som söker betjäna sig av den konsultativa omröstningen för sina syften, under det en radikal blockmajoritet står rustad att avvärja vad den betraktar som farliga attentat mot folkrepresentationen och demokratien. I Belgien åter är det en radikal minoritet, som med samma vapen förgäves söker bryta makten hos en klerikal-konservativ majoritet, vilken länge orubbad suttit vid väldet. Trots att de framburna förslagen i intetdera landet vunnit bifall — majoriteterna vid deras tillbakavisande ha dock stundom icke varit alltför överväldigande — kan man emellertid i båda skönja, hurusom en omisskännlig tendens till förmån för folkomröstningsinstitutet mer eller mindre framgångsrikt gör sig gällande, där den konsultativa omröstningsformen så att säga betecknar förelöparen.

Man kan ännu tydligare iakttaga detta förhållande i Norge, där ifrågavarande omröstningsform i ett fall slagit igenom. Utvecklingsgången kan här i viss mån betraktas som typisk. Efter tjuguåriga diskussioner, varunder referendumtanken stadigt vinner allt större terräng, når den slutligen fram till verklighet i form av en tillfällig konsultativ folkomröstning. Vägen till en praxis av rätt oberäknelig räckvidd kan härigenom vara öppnad. Ett anteciperande har ägt rum, om man så vill, av referenduminstitutets grundlagsenliga införande, vilket ju sedan några år formligen förberetts. Jämför man den norska folkomröstningen med den danska några år tidigare är det emellertid betecknande, att i Norge dock åtskilliga principiella betänkligheter mot det föreslagna steget framfördes, medan i Danmark, där referendum av visst slåg redan fått rum i författningen, inga invändningar av sådan art läto höra sig.

Vad slutligen beträffar Schweiz kunde man möjligen haft skäl att vänta, att den konsultativa omröstningen här skulle funnit rik utbredning i praxis. Då motsatsen likväl är förhållandet — någon sådan praxis existerar, så vitt bekant, icke — strider detta på intet vis mot vad som förut sagts om de gynnsamma förutsättningarna för den konsultativa omröstningens uppkomst i länder, där referendum i någon form förut funnits författningsenligt stadgat. Att observera är nämligen, att i Förenta staterna och Australien folkomröstningsinstitutet varit begränsat endast till vissa slag av frågor, medan det i Schweiz, i förbundsstaten

såväl som kantonerna, omfattar så gott som alla frågor. I de förra länderna har därför ett särskilt behov att införa referendum på nya användningsområden existerat, vilket delvis skett genom konsultativa omröstningar, under det att i det senare landet detta behov ej förefunnits. Vad man med ledning av de schweiziska förhållandena kan konstatera är sålunda, att på områden, där det decisiva referendum redan är rotfäst, där synes den konsultativa omröstningsformen vara överflödig.

Vill man i korthet sammanfatta den konsultativa folkomröstningens generella utvecklingsgång, kan man säga, att denna följer tvenne huvudlinjer: i vissa länder går denna omröstningsform i det allmänna referenduminstitutets släptåg, kompletterande detta genom praxis på områden, där det ännu ej i laga form vunnit insteg; i andra länder åter framträder den såsom ett slags förelöpare, banande väg för detta institut. Den konsultativa formen spelar alltså en roll för institutets utbredning, som visserligen ej på långt när kan mäta sig med den decisiva formens, men som dock i det hela är av en betydelse, som ej bör underskattas.

Den faktiska innebörden.

Utgå vi från de karaktäristiska drag det konsultativa referendum uppvisar i sin allmänna utveckling, blir dess politiska innebörd tydlig. I mycket äro dessa drag desamma som utmärka referenduminstitutet i dess helhet. Överallt, där detta institut vinner terräng — och under de senaste decennierna har det gjort högst avsevärda framsteg — betyder det ju en omläggning av det representativa systemet genom infogande av ett element av direkt demokrati i detsamma, en mer eller mindre genomgripande jämkning alltså av de hävdvunna grundvalarna för den moderna statsorganisationen. Den rättsliga artskillnad, som råder mellan konsultativt och decisivt referendum, gör väl sitt till att den förra formen ej kan komma att innebära samma avgörande avsteg från det representativa systemet som den senare. Och den omständigheten, att representationen själv i regel bestämmer de konsultativa omröstningarna, kan ju även i viss mån sägas vara ägnad att utgöra ett skydd för dess självständighet.

Men ser man till, hur de opinionsyttringar, som dessa omröstningar avse att vara, i verkligheten betraktas, finner man, att de ofta på förhand tillmätas en faktiskt utslagsgivande innebörd. Exemplet från den norska förbudsomröstningen är ju i detta avseende belysande. Från håll, där man är som mest ivrig att betona omröstningens formella karaktär av meningsyttring, framkommer ej sällan samtidigt det mest kraftiga understrykande av dess reellt avgörande betydelse. Typiska exempel på uttalanden i denna riktning kunna hämtas

både från Norge och Belgien. Å andra sidan kan anmärkas, att denna uppfattning icke alltid gjort sig gällande, och att representationens åsikt om sin bundenhet att följa ett folkuttalande i varje särskilt fall givetvis varit beroende på den tillfälliga politiska situationen och arten av den fråga, som sändes till omröstning. Men i det stora hela torde — med stöd av de hittills vunna erfarenheterna — kunna påstås, att det konsultativa referendum, ehuru rättsligt av annan art än det decisiva, till sin politiska innebörd kommit att stå detta ganska nära, tjänstgörande, skulle man kunna säga, såsom ett slags surrogat för detta med en viss omisskännlig tendens att medföra liknande, om också ej fullt så tydligt markerade verkningar.

För statslivet betyder det konsultativa referendum sålunda en ombildande kraft, ett uppmjukande så att säga av det representativa systemet, ett medel till närmande mellan folket och representationen, som i verkligheten kan föra fram detta till deltagare i de förefallande frågornas avgörande. Från historisk synpunkt sett skulle också kunna sägas, att den faktiska broslagning mellan folket och folkrepresentationen, varom här är fråga, så småningom framgått som en produkt av den allmänna demokratiska utvecklingen i förening med den allmänna bildningsnivåns gradvisa höjande, och att den tillfälligt använda konsultativa omröstningen eller kraven därpå allenast äro att betrakta som ett uttryck för detta förhållande.

Denna omröstningsforms politiskt taget ofta närbesläktade natur med det decisiva referendum belyses ytterligare, om vi betrakta de skäl, som plägat anföras för dess tillämpande eller som därvid faktiskt gjort sig gällande. Liksom för referendum i allmänhet ha sålunda för de konsultativa omröstningarna, särskilt i Frankrike och Belgien, ofta åberopats folkets suveränitet, dess principalatsställning i förhållande till representationen, varpå man velat grunda en rätt för folket att direkt få uttala sig i någon viktig fråga, som sysselsatt parlamentet. Detta har till och med förmenats sakna mandat att utan sådan uttrycklig anvisning från folkets sida fatta sitt beslut. På så sätt ha de franska och belgiska minoritetspartierna stundom för åstadkommande av en ren okynnesdemonstration sökt spela ut demokratien mot parlamentsmajoriteternas partidiktatur. Man kan också se, exempelvis i Amerika, att representationerna själva, då de bestämt sig för en folkkonsultation, ofta gjort detta i klart syfte att slippa ifrån ansvaret av eget avgörande, som de faktiskt överlämnat åt folket. Det kan även tänkas, att läget varit sådant — och exempel härpå kan särskilt hämtas från den norska förbudsomröstningen — att en parlamentsmajoritet, som själv haft en utpräglad åsikt, av flera skäl funnit lämpligt att söka bekräftelse härpå av folket.

Å andra sidan ha naturligtvis därjämte fall förekommit, då en allmän tvekan

inom representationen varit rådande i en fråga, som brutit igenom partibanden, och där man sökt ett råd i egentlig mening. Hur pass fri man sedan känt sig till det inhämtade rådet, är en annan sak. Exempel saknas ju icke alldeles på, att rådet icke befunnits lämpligt att följa. Så mycket synes man dock kunna fastslå som regel, att en omröstning, som negerande besvarat en fråga, alltid ansetts lämna mindre frihet för representationen än en som lämnat ett jakande svar. De konsultativa omröstningarna ha sålunda i allmänhet betraktats såsom åtminstone i den ena riktningen avgörande, och i denna mening ha de faktiskt icke fått mer än en semikonsultativ karaktär.

Egenskapen hos det konsultativa referendum -- som det för övrigt delar med referendum i allmänhet — att isolera en frågas behandling har givit upphov till en alldeles speciell användning av sagda institut, som i detta samband till slut förtjänar uppmärksammas. Genom att, såsom i Australien, anordna omröstningarna i sammanhang med de politiska valen har man åtminstone i vissa fall uppnått den fördelen, att en viss annars livligt omstridd fråga kunnat nästan helt undandragas valstriden. En avspänning i denna stridsfråga har inträtt genom att folket därom fått uttala sin särskilda mening, vilken i dessa fall fattats som imperativt mandat för de valda kandidaterna, och dessas personliga åsikt i frågan har man under sådana omständigheter ej ansett sig behöva taga hänsyn till. Såsom ett medel att så att säga luckra upp de omfattande allmänna valprogrammen och lämna folket tillfälle att vid valen även ge uttryck åt vissa speciella önskemål har ju också det s. k. public opinion-systemet i Illinois tjänstgjort. Detta har däremot icke verkat i imperativ riktning.

Det har också hänt, att man i parlamentariskt invecklade situationer utnyttjat den konsultativa folkomröstningen för att isolera ett partiskiljande spörsmål och därigenom finna en lösning ur svårigheterna, utan att behöva tillgripa det för tillfället såsom mindre lämpligt ansedda vanliga radikalmedlet: parlamentsupplösning och nyval. De exempel på en dylik användning, som kunna hämtas från Australien och Danmark, ha sitt intresse såsom visande prov på den konsultativa folkomröstningens förmåga att under vissa säregna omständigheter anpassa sig efter parlamentarismen.

Ämnen för omröstningarna.

De spörsmål, vilka förelagts folket vid de konsultativa omröstningarna, uppvisa tillsammans en provkarta av ganska växlande beskaffenhet. De kunna emellertid efter sin art i det stora hela indelas i trenne huvudgrupper, vartill komma en del frågor av diverse slag.

Till en sådan huvudgrupp, som måhända i första rummet förtjänar att framhävas, kunna hänföras vissa frågor av rent personlig art, direkt berörande den individuella friheten. I dessa frågor, vilka på grund av sin ömtåliga natur varit föremål för särskilt livliga meningsskiljaktigheter, har tydligen alldeles speciellt ett behov av folkomröstning gjort sig gällande. Exempel på sådana spörsmål äro frågan om religionsundervisningens ordnande (Australien), frågan om kyrkans skiljande från staten (Frankrike) samt förbudsfrågan (Norge)[1].

En annan, även den ganska talrik grupp omfattar konstitutionella frågor. Exempel härpå äro rösträttsfrågan, vilken tydligen på grund av sin politiskt eggande natur ofta framkallat omröstningar eller förslag till sådana (Amerika, Australien, Frankrike, Belgien), frågan om parlamentsledamöternas arvode (Australien, Frankrike), frågan om deras lagstadgade antal (Australien) med flera dylika spörsmål.

Som en tredje grupp kan räknas territoriella frågor. Hit höra Kongofrågan (Belgien) samt den västindiska frågan (Danmark).

Dessutom har hänt, att även i en del andra ämnen, t. ex. av ekonomisk natur, omröstningar påyrkats eller ägt rum.

Frågeställningen.

De metoder, som kommit till användning vid omröstningsfrågornas framställande till folket, ha givetvis i varje särskilt fall varit beroende på det skick, i vilket dessa frågor vid tiden för omröstningen befunnit sig. I allmänhet har det ju varit spörsmål av större räckvidd eller i varje fall ämnen, vilka på grund av sin omstridda natur varit offentligen livligt omdiskuterade, som gjorts till föremål för folkuttalanden. Då spörsmålet sålunda åtminstone till sin principiella innebörd varit allmänt känt, har man kunnat utgå ifrån, att vissa kunskapsförutsättningar för och en viss vilja till ett ståndpunktstagande från folkets sida förefunnits. Vad som krävts har ju också, i enlighet med den konsultativa omröstningens förberedande natur, vanligen varit ett principuttalande, i motsats till vad fallet är vid den decisiva omröstningen, där det alltid gäller ett avgörande i fråga om ett konkret, färdigutarbetat förslag.

Tydligt är, att själva frågeställningen erbjuder vida större svårigheter vid användandet av den förra omröstningsformen än vid begagnandet av den senare. Vid den decisiva omröstningen är saken jämförelsevis enkel: folket får sig förelagd en av representationen beslutad lag, som det har att definitivt antaga eller förkasta. Ämnet för omröstningen är fullt klart åtminstone för var och en, som

[1] De i Amerika och Australien vid flerfaldiga tillfällen företagna förbudsomröstningarna hava, såsom ovan (ss. 12 och 29) nämnts, i det stora hela varit av decisiv karaktär.

har vilja och förmåga att sätta sig in i det, och om innebörden av de avgivna svaren kan ingen tvekan råda. Vid den konsultativa omröstningen åter ligger saken ofta så, att det gäller att i en mer eller mindre utredd allmän stridsfråga utfinna en formulering, som på samma gång är så uttömmande och så enkel, att det begärda folkuttalandet kan väntas ge ett verkligt uttryck för folkopinionen. Den faran kan då lätt uppstå, att frågeformuleringen antingen blir så förenklad, att berättigad tvekan kan uppstå om den verkliga innebörden av folkets svar, eller så invecklad, att det stöter på hinder för de röstande att på ett tillfredsställande sätt avgiva sina svar. Svårigheten att på en gång uppfylla kraven både på fullständighet och enkelhet är i och för sig så stor, att värdet av hela den konsultativa omröstningsformen på denna grund understundom kan sättas i fråga.

Därtill kommer, att en parlamentsmajoritet, som beslutar en omröstning, lätt nog känner sig frestad att redan från början giva omröstningsfrågan en sådan formulering, som säkrast kan väntas pressa fram det svar, som majoriteten önskar. Genom en enkel ja- eller nej-omröstning, genom undertryckande av tänkbara olika positiva alternativ avskäres möjligheten för specialopinioner bland folket att tillbörligen göra sig gällande. Exempel härpå kan hämtas från den norska förbudsomröstningen, vid vars tillkomst det stora tvisteämnet egentligen var, hur frågan riktigast borde formuleras. Vid parlamentsdebatterna i Frankrike och Belgien om de där väckta omröstningsmotionerna var det även en ofta återkommande anmärkning, att frågeställningen var ensidig, att den ej tog vederbörlig hänsyn till olika möjliga förslag till lösning av det föreliggande spörsmålet.

Som nämnt blir emellertid frågeställningen i varje särskilt fall alltid mer eller mindre beroende av de förutsättningar, under vilka frågan uppkommit och den behandling den tidigare kan ha undergått. Det praktiska förfaringssättet vid omröstningarna i skilda länder visar också, att allt efter omständigheterna en massa skiftande frågescheman kommit till användning. Ehuru några bestämda metoder för dessas uppställande svårligen låta sig urskilja, kan man dock skönja vissa allmänna typer av frågeformuleringar, allt eftersom dessa uppställa ett enda kortfattat spörsmål att besvaras med ja eller nej eller innehålla flera spörsmål, lämnande rum för flera alternativa svar.

Klarast är naturligtvis läget i sådana fall, då regeringen eller enskild motionär framlagt förslag för parlamentet i den fråga, varom omröstning anordnas. Denna avser då, liksom vid de decisiva omröstningarna, ett enkelt uttalande för eller mot förslaget. Ett typiskt exempel på detta slags frågeställning ger den danska omröstningen 1916, vilken tillika visar de möjligheter, som i ett dylikt fall förefinnas att meddela de röstande allsidiga upplysningar om den föreliggande frågans innebörd. Ytterligare exempel på sådana omröstningar, där frågan för

eller mot ställts emot bakgrunden av ett väckt detaljerat förslag, kunna hämtas från vissa australiska stater (Sydaustralien och Queensland), och hit kan även räknas den föreslagna franska omröstningen rörande lagen om kyrkans skiljande från staten.

Rena principomröstningar äro däremot exempelvis den norska förbudsomröstningen (låt vara, att det här gällde ett uttalande om ett känt och redan praktiserat system) och den föreslagna franska omröstningen 1914 om den proportionella valmetoden, ävensom en del amerikanska omröstningar. Exempel på frågeformuleringar av den mera detaljerade typen ha vi från Belgien (de föreslagna omröstningarna i rösträttsfrågan 1899 och 1901), där hela frågekomplex uppställdes, tydligen i avsikt att erhålla så uttömmande svar som möjligt, vidare från Australien (omröstningarna angående religionsundervisningen). Det motsägande resultat, som framkom vid en av dessa omröstningar, visar vanskligheten av ett system med alltför många frågealternativ.

Det konsultativa referendum ur statsrättslig synpunkt.

Enligt den i inledningen givna definitionen å det konsultativa referendum har en folkomröstning av detta slag icke några rättsliga verkningar, den är icke formellt bindande utan har karaktären av en meningsyttring till ledning för statsmakterna, då dessa gå att fatta sitt beslut. Den gör alltså icke folket till deltagare i lagstiftningen, till direkt utövare av statsmakten i rättslig mening, i motsats till det decisiva referendum, där detta är fallet. Till trots för denna statsrättsliga artskillnad kunna emellertid, såsom ovan uppvisats, dessa båda huvudformer av referendum politiskt taget, i avseende på sina faktiska verkningar, ofta bliva av närbesläktad natur. Den fråga, som det här återstår att besvara, gäller, huruvida den vid sidan av författningen i ovan berörda länder uppkomna praxis att anordna konsultativa omröstningar kan anses stridande mot i dessa länder gällande konstitutionell rätt. Närmare bestämt skulle frågan också — med hänsyn till den i regel anlitade metoden för tillämpande av denna refedumform — kunna formuleras så: Är en av statsmakterna beslutad tillfällig lag om sådan omröstning grundlagsenlig?

Innan vi upptaga detta mycket omstridda spörsmål till direkt behandling, skola vi kasta en återblick på de olika meningar, som därom gjorts gällande såväl i den parlamentariska som vetenskapliga diskussionen. I detta samband må blott anmärkas, att det tydligen är nödvändigt, om man ej skall råka på villospår, att strängt hålla i sär den statsrättsliga och den politiska synpunkten. Det ligger i sakens natur, att endast den förra här har avseende.

Den parlamentariska diskussionen.

Såsom av det föregående framgår är det egentligen endast i tre länders parlament, där den konstitutionella sidan av problemet gjorts till föremål för debatter, nämligen Frankrikes, Belgiens och Norges. Jämför man dessa ofta långt utdragna konstitutionella debatter med varandra, finner man hur slående lika argumentationen på vardera av de båda motsatta sidorna ställer sig i de skilda länderna. De utförliga redogörelser, som lämnats över desamma, torde just ur denna jämförande synpunkt ha sitt främsta intresse, då de göra det möjligt att in i detalj konstatera de ensartade huvudlinjer, efter vilka diskussionen överallt rör sig. Likheten sträcker sig icke endast till den allmänna tankegången i resonemangen, den återfinnes icke sällan i själva ordalagen. Inom vardera av de två meningsriktningar (för och emot den konsultativa omröstningens laglighet), vilka överallt stå rustade mot varandra, upprepa de olika talarna med vissa variationer i uttryckssättet i stort sett samma huvudargument.

En sammanfattning av dessa, sådana de från bägge sidor framförts, kan därför bli jämförelsevis kort. Å ena sidan (majoritetspartierna i Frankrike och Belgien samt minoriteten i Norge) anföres gent emot grundlagsenligheten av en konsultativ omröstning, att en sådan skulle göra folket till direkt lagstiftande makt i strid mot konstitutionens bud om lagstiftningsmaktens utövning av folkrepresentationen. En omröstning av denna art skulle betyda ingenting mindre än ett frivilligt avsägande av representationen av ett uppdrag, som grundlagen uttryckligen lagt i dennas händer, en "abdikation"[1] av parlamentet till förmån för direkt folkstyre. Den rådfrågning av folket, som begärdes, betydde i själva verket, att representationen inhämtade "order" från folket[2], den vore i grunden till sin innebörd "imperativ", ett "decisivt plebiscit", som ej skilde sig från ett verkligt folkavgörande[3]. En praxis, sådan som den åsyftade, vilken icke i författningen vore förutsedd och därför måste betraktas som utesluten, skulle sålunda i verkligheten komma att rubba hela det representativa systemet och därmed den grundval, på vilken konstitutionen vilade.

Från motsidan försvarar man grundlagsenligheten av de föreslagna konsultativa omröstningarna först och främst därmed, att de icke innebure ett avgörande från folkets sida. Med utgångspunkt från den statsrättsliga skillnaden mellan decisivt och konsultativt referendum betonar man, att det förra såsom ett

[1] Briand i Frankrike (ovan s. 78). Jfr härmed De Trooz i Belgien: "Un referendum d'abdication" ovan s. 67).

[2] Skaar i Norge (ovan s. 50). Jfr härmed De Trooz i Belgien: "taga order" (ovan s. 67).

[3] Doumergue i Frankrike (ovan s. 70). Jfr härmed De Trooz i Belgien, som också sätter likhetstecken mellan konsultativt och decisivt referendum (ovan s. 63).

direkt ingrepp av folket i lagstiftningen vore grundlagsstridigt, medan det senare i sin egenskap av blott och bart en meningsyttring på ett förberedande stadium lämnade representationens lagstadgade myndighet ograverad[1]. I Frankrike och Belgien stöder man dessutom sina yrkanden ömsevis på den kamrarna i författningarna medgivna enquêterätten, under förmenande, att ett beslut om konsultativ omröstning endast vore ett utflöde ur denna rätt, ömsevis på den likaledes lagstadgade petitionsrätten, under påpekande att en folkomröstning intet annat vore än en stor nationalpetition.

Men man går ett steg längre och försmår icke att i sin bevisföring ställa saken på sin spets i ett resonemang, som för problemets rätta bedömande är synnerligen klargörande. En del talare erkänna sålunda oförbehållsamt, att syftet med omröstningarna vore att få till stånd ett verkligt avgörande, som representationen skulle känna sig bunden att följa. Denna skulle visserligen ha sista ordet, den skulle ha sin formella rätt i behåll att fatta själva beslutet men den skulle ej kunna använda denna sin formella rätt för att gå emot omröstningsutslaget[2]. Distinktionen mellan omröstningens politiska och rättsliga karaktär har tydligen här utdragits till sina yttersta konsekvenser.

I flera avseenden är onekligen den parlamentariska argumentationen synnerligen upplysande, även om den ej kan undgå den anmärkningen, att den icke sällan från båda sidor skjuter över målet. På vilken sida den riktiga uppfattningen ligger, skola vi nedan närmare återkomma till, men i förbigående kan redan här sägas, att försvararna av den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet i det väsentliga företräda en klarare, mera skarpt preciserad ståndpunkt i det konstitutionellt rättsliga spörsmål det här gäller än motsidan. Över huvud får emellertid ej förbises, när man har att bedöma de parlamentariska debatterna, att argumentationen från båda lägren i de flesta fall här mindre avser att fullfölja en strängt objektiv vetenskaplig undersökning än att så gott sig göra låter betjäna sig av alla de skäl, som stå att uppdriva till förmån för själva den sak man vill förfäkta.

Motsatta åsikter inom statsvetenskapen.

De motsatta åsikter, som göra sig gällande i den parlamentariska diskussionen, återspeglas i den statsvetenskapliga litteraturen. En resumé av de här

---

[1] Jfr Vanderveldes och Ferons bevisföring i Belgien (ovan s. 66) med Raibertis i Frankrike (ovan s. 75). I nära överensstämmelse härmed står ju också den amerikanska domstolsuppfattningen (ovan s. 14).

[2] Jfr uttalanden av Paul Janson i Belgien (ovan s. 67, n. 1) samt Berg och Castberg i Norge (ovan s. 51 f.).

framförda meningarna visar, att man i amerikansk vetenskap allmänt uttalat sig för den konsultativa omröstningens laglighet[1] (här har man ju också haft domstolarnas auktoritet att stödja sig på), denna ståndpunkt har anhängare även i dansk[2] och norsk[3] och saknar icke heller företrädare i fransk vetenskap[4]. Inom denna senare såväl som den belgiska har emellertid även den motsatta ståndpunkten funnit övertygade försvarare[5]. I allmänhet äro de gjorda uttalandena ytterst knapphändiga, tillkomna som de äro mera i förbigående, och lämna därför föga ledning till frågans närmare bedömande. Ett undantag härifrån utgör den franska statsvetenskapen, där från motsatta håll av sådana auktoriteter, som å ena sidan Esmein och å andra sidan Duguit, mera ingående motiverade åsikter gjorts gällande. Då dessa med skäl kunna betraktas som representativa, skola de här något närmare upptagas till skärskådande.

Esmein, som är principiell motståndare till folkomröstningsinstitutet över huvud, uppvisar till en början det grundlagsstridiga i en decisiv folkomröstning, tillämpad utan uttrycklig hävd i författningen. I avseende på den konsultativa omröstningen utgår han från den amerikanska domstolsuppfattningen, vilken han bestämt utdömer, och upptar i samband därmed problemet i hela dess vidd även för Frankrikes och Belgiens vidkommande, i vilka länder han finner det ligga på principiellt samma plan som i Amerika.

Särskilt inriktar Esmein sin kritik mot den både i Amerika och de två europeiska länderna flerfaldiga gånger gjorda jämförelsen mellan en konsultativ omröstning och ett inhämtande i upplysande syfte från parlamentets sida av vissa sakkunnigutlåtanden från därtill kompetenta myndigheter eller korporationer (anordnande av enquêter i större eller mindre omfattning). Han finner att en sådan rätt givetvis tillkommer parlamentet vare sig i dess helhet eller endera av kamrarna, men betonar däremot, att saken ställer sig helt annorlunda med en konsultativ omröstning inom hela den politiskt röstberättigadä väljarkåren. Det "råd", som av denna begärdes, skulle i själva verket förvandlas till en "dom", som skulle "trycka sig på" folkrepresentationen och som denna ej skulle våga motsäga. Det vore omöjligt att avkläda väljarna deras politiska egenskap och förvandla dem till vanliga rådgivare. Deras råd skulle alltid bli "order". En konsultativ omröstning vore därför i grund och botten sak samma som en

---

[1] Jfr ovan s. 16.

[2] Jfr ovan s. 35.

[3] Jfr ovan s. 52, n. 2.

[4] Jfr ovan s. 75, n. 2.

[5] Jfr ovan ss. 59, 75, n. 2. Tilläggas kan, att denna ståndpunkt inom tysk statsvetenskap delas av HATSCHEK, Allgemeine Staatslehre, II, s. 91.

decisiv. Enda skillnaden låge däri, att i förra fallet komme folkets avgörande förut, i senare fallet efteråt.[1]

Esmein är visserligen icke alldeles blind för, att det finnes en rättslig skillnad mellan de båda omröstningsformerna. Men detta har ingen inverkan på hans slutsats, som blir, att, då författningen organiserat den lagstiftande makten i formen av ett representativt styrelsesätt, så har representationen icke rätt att lämna ifrån sig (delegera) denna makt till någon annan (folket), vilket i strid mot grundlagens uttryckliga bud skulle ske genom en konsultativ såväl som en decisiv omröstning[2].

Till en helt annan slutsats i detta spörsmål kommer Duguit, vilken för övrigt deklarerar sig som principiell anhängare av referenduminstitutet över huvud. Liksom Esmein påpekar han först, att en decisiv omröstning avgjort strider mot fransk författning, då den skulle göra folket jämte representationen till lagstiftande makt. Däremot finner han det klart, att parlamentet eller en av kamrarna kan anordna en konsultativ omröstning. Under denna form kvarstår nämligen kamrarnas frihet att avgöra frågan rättsligt obeskuren, varför den i författningen fastslagna principen, att lagstiftande makten tillhör kamrarna, icke rubbas[3]. Att Duguit kommer till detta resultat, har tydligen sin grund däri,

---

[1] "Bien que déguisé dans la forme d'une simple consultation, le verdict du peuple s'imposerait aux assemblées législatives. Comment oseraient-elles contredire la volonté précise du corps même dont elles émanent? Un semblable referendum de consultation ne se distinguerait du referendum de ratification qu'en ce qu'il serait préventif au lieu d'être répressif: mais l'autorité directe, que la législature donnerait au peuple sur elle-même, serait aussi énergique, aussi efficace dans les deux cas. On ne peut enlever ainsi aux électeurs, à volonté, leur qualité politique et les transformer en simples donneurs de conseils: leurs conseil seront ordres". Esmein, a. a., s. 419 f.

[2] På dessa grunder betraktar E. det konsultativa referendum "comme inconstitutionnel sous le régime américain, comme sous le régime français". Sin åsikt sammanfattar han (a. a., s. 437 f.), i anslutning till de franska och belgiska kammarmajoriteternas ståndpunkt, sålunda: "La Chambre (i Frankrike) n'a jamais admis même le referendum de consultation, quoiqu'on en ait soutenu devant elle le principe, par les mêmes arguments qui l'ont fait triompher aux Etats-Unis. Elle a estimé que la Constitution, ayant organisé le pouvoir législatif sous la forme du gouvernement représentatif, ne pouvait admettre en même temps une consultation directe et préalable du peuple qui, sans lier en droit le législateur, lui dicterait en fait sa décision. C'est aussi ce qu'a décidé la Chambre des représentants de Belgique. Cela est parfaitement conforme aux principes; le pouvoir législatif est attribué aux deux Chambres par la Constitution et le pouvoir législatif, aussi attribué, est en principe indélégable".

[3] Duguit har i tämligen lika ordalag, för övrigt ganska kortfattat, yttrat sin mening i två arbeten, dels i Traité de droit constitutionnel, I (1911), s. 334 f., dels i Manuel de droit constitutionnel (1918), s. 150. I det sistnämnda heter det: "Mais, au

att han på ett helt annat sätt än Esmein beaktar konsekvenserna av den rättsliga skillnaden mellan decisivt och konsultativt referendum.

Är den konsultativa omröstningen förenlig med gällande konstitutionell rätt?

Vid det slutliga besvarandet av denna fråga, som vi nu direkt återkomma till, har man först anledning att ställa spörsmålet, om vi ha rätt att utan vidare utgå från, att här föreligger ett generellt problem, med lika läge i alla de här behandlade länderna, eller om det ej bör förutsättas, att svaret kan utfalla växlande alltefter beskaffenheten av de olika ländernas författningar.

Spörsmålet har utan tvivel sitt berättigande och kan naturligtvis icke avgöras utan jämförande undersökning av de olika författningarna i fråga. Av det föregående är i detta avseende först och främst klart, att den konsultativa omröstningen ingenstädes, där den enbart förekommer som konstitutionell praxis, vare sig direkt har stöd eller är förbjuden i grundlagen. Den är en företeelse, som ingenstädes över huvud varit förutsedd i konstitutionen. Den frågan uppstår då, om den indirekt strider mot de olika författningarnas allmänna gestaltning och byggnad och om till stöd härför några bestämmelser i desamma finnas att åberopa. Vi ha funnit, att denna fråga överallt kommit att gälla den konsultativa omröstningens förenlighet med det rådande representativa systemet eller närmare bestämt med grundsatsen om lagstiftningsmaktens utövning av en av folket vald representation. Överallt ha vi likaledes funnit denna grundsats fastslagen i allmänt formulerade författningsstadganden, som i det stora hela till innehållet äro tämligen likartade.

En närmare granskning av dessa författningsstadganden[1] visar, att den

---

contraire, nous estimons que l'une des chambres et a fortiori le parlement pourrait ordonner un referendum consultatif, c'est à dire décider que le corps électoral sera consulté sur le principe de tel projet de loi, la liberté de décision des chambres restant alors entière en droit. Le principe que le pouvoir législatif appartient aux chambres reste alors absolument intact".

[1] Till jämförelse må de här sammanställas:

Belgien (§ 26): "Le pouvoir législatif s'excerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat".

Frankrike (L. const. $^{25}/_{2}$ 1875, § 1): "Le pouvoir législatif s'excerce pas deux Assemblées: la Chambre des députés et le Sénat".

Norge (§ 49): "Folket udøver den lovgivende magt ved Storthinget, der bestaar av to Afdelninger, et Lagthing og et Odelsthing".

Danmark (§ 2): "Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening".

Förenta staterna. Som typisk kan utväljas följande bestämmelse i Kentuckys författning (sec. 29): "The legislative Power shall be vested in a House of Represen-

anmärkta likheten dem emellan sträcker sig ända till själva ordalagen. I dem alla talas — med en viss oföränderlighet i formuleringen som tyder på ett gemensamt mönster — om den lagstiftande maktens utövning av eller uppdragande åt representationen eller representationen i förening med regenten. Ursprunget till den använda gemensamma terminologien kännes också rätt väl igen, det är tydligen den Montequieuska maktfördelningsteorien. "Den lagstiftande makten" innefattar enligt denna all den "makt" som tillkommer folket, och denna makts överlämnande åt en representation betyder följaktligen, att folket som sådant enligt grundlagen är uteslutet från allt direkt deltagande i statsmaktens utövning. Denna mening ligger också otvivelaktigt i de nämnda författningsbestämmelserna, vilka sålunda alla på ett i det närmaste lika sätt fastslå samma grundsats. Då frågan här gäller den konsultativa omröstningens förenlighet med denna grundsats, torde det vara tydligt att problemläget principiellt är detsamma i alla de här ifrågavarande länderna. Överhuvud har man ett intryck av, att få statsrättsliga problem, internationellt taget, äro så direkt kommensurabla som det här föreliggande. Den i de olika länderna förda diskussionen — med argument och inlägg, som blott i obetydligt förändrad form äro lika användbara i det ena parlamentet som det andra — är endast ägnad att stärka detta intryck.

Möjligen skulle det dock — åtminstone vid första påseendet — kunna tyckas, som om Förenta staterna och Australien (förbundsstaten) ävensom Danmark intaga en undantagsställning. Här är ju referendum för vissa lagstiftningsområden författningsenligt infört och det representativa systemet alltså åtminstone delvis genombrutet. Såsom i det föregående betonats, har också detta förhållande, som i det allmänna uppfattningssättet så att säga sanktionerat folkets rätt till direkt ingripande i lagstiftningen, rent politiskt befordrat och underlättat referendums spridning i praxis till andra områden. Ur statsrättslig synpunkt gör emellertid berörda förhållande varken något från eller till saken. Den omständigheten att t. ex. i de amerikanska särstaterna och Danmark referendum är påbjudet i fråga om grundlagsändringar ger intet rättsligt stöd för dess användande utan vidare — icke ens i den konsultativa formen — på andra lagstiftningsområden, vilka enligt författningen helt höra under representationens

---

tatives and a Senate, which, together, shall be styled the General Assembly of the Commonwealth of Kentucky".

Australien (förbundsförf., § 1): "The legislative power of the Commonwealth shall be vested in a Federal Parliament, which shall consist of the Queen, a Senate and a House of Representatives, and which is hereafter callad 'The Parliament', or The 'Parliament of the Commonwealth".

bestämmanderätt. Huruvida det konsultativa referendum är tillåtligt på dessa andra områden är därför uteslutande beroende på dess allmänna förenlighet med det representativa systemet som sådant; och denna fråga beröres som nämnt konstitutionellt sett på intet sätt av det faktum att referendum införts beträffande vissa speciella lagstiftningsområden. Då vidare den konsultativa omröstningen i de här ifrågavarande länderna alltid tillämpats på områden, där referendum ej är grundlagsenligt stadgat och där representationens makt följaktligen är fullt ograverad, synes det obestridligt, att det konstitutionella spörsmål det här gäller överallt principiellt ställer sig lika, på samma sätt alltså t. ex. i Förenta staterna som i Frankrike. Ett stöd för denna uppfattning kan hämtas av Esmein, den ende egentligen inom litteraturen, vilken sökt att se problemet internationellt. Det spelar därvid ingen roll, att Esmein ur sina utgångspunkter förnekar grundlagsenligheten av det konsultativa referendum. Vad som i detta sammanhang har betydelse är, att han gör det på alldeles samma grunder såväl för Frankrikes som Förenta staternas vidkommande.

Vad härefter själva huvudfrågan, den konsultativa folkomröstningens förenlighet med det representativa systemet, beträffar, så torde lösningen härav efter allt det föregående egentligen vara ganska klar. Svaret är i själva verket, när allt kommer omkring, icke så långt borta, det ger sig självt, skulle man kunna säga, som en logisk konsekvens av den givna definitionen på denna omröstningsform. Då det förhåller sig så — och därom råder enligt sakens natur ingen meningsskiljaktighet — att det folkuttalande, varom här är fråga, icke har någon som helst rättsverkan, så är härav tydligt, att representationen (och statschefen) äro rättsligen oförhindrade av ett sådant folkuttalande att i det spörsmål det gäller fatta det beslut, som de finna bäst. Någon rätt att deltaga i statsmaktens utövning har därmed ej givits folket, representationen (och statschefen) ha ej i juridisk mening lämnat ifrån sig (delegerat) något av den makt, som det enligt författningen är deras plikt att ensamma handhava, det representativa systemet kvarstår i rättslig mening alltjämt ograverat. Vad statsmakterna genom en konsultativ folkomröstning begära är alltså icke ett avgörande, som de förbundit sig att följa, utan en opinionsyttring, som formellt varken binder dem i den ena eller andra riktningen. Under sådana förhållanden kan intet grundlagsenligt hinder för dem förefinnas att anordna en dylik opinionsyttring, och det låter sig icke påvisa, att en överträdelse mot vare sig någon speciell eller allmän rättsregel i de här förvarade ländernas konstitutioner därmed blivit begången.

Någon karaktär av en enquête, som ju avser att inhämta motiverade upplysningar, har den konsultativa omröstningen däremot icke, såsom dess försvarare i Frankrike och Belgien ofta velat göra gällande; i det avseendet har Esmein otvivelaktigt rätt. Den är tydligen ej heller en petition, ett frivilligt frambärande av vissa önskemål på initiativ av medborgarna själva[1]. Den är organiserad, vanligen genom lag, för att ge ett allmänt uttryck åt folkets mening i en viss fråga (genom ett kort ja eller nej), ett enkelt viljetillkännagivande alltså, om man så vill. Men det väsentliga, som härvidlag bör fasthållas och som gör att något konstitutionellt förbud mot ett sådant organiserande av folket ej kan anses föreligga, är att detta viljetillkännagivande icke — såsom vid den decisiva omröstningen — är statsrättsligt avgörande.

Det är genom förbiseende av denna rättsliga skillnad mellan decisiv och konsultativ folkomröstning och framför allt konsekvenserna därav, som innebörden av hela det här föreliggande problemet så ofta bortskymts. Då Esmein betonar, att folkets "råd" i själva verket kommer att fattas som "en order" av parlamentet och därav drar den slutsatsen, att parlamentet vid sitt beslut att inhämta detta råd förfarit inkonstitutionellt, begår han ett felslut. Ty det må väl vara sant, att rådet faktiskt kan bli en order, rättsligt förhåller det sig dock icke så. Vad Esmein, och med honom hela den sida han företräder, gör sig skyldig till är en förblandning, ett oriktigt identifierande av den statsrättsliga synpunkten och den politiska, under det Duguit och med honom i allmänhet det läger han tillhör vid bedömande av spörsmålets konstitutionellt rättsliga sida se denna, såsom sig bör, ur enbart statsrättslig synpunkt. Följden härav har blivit, att de båda lägren — i den parlamentariska såväl som vetenskapliga diskussionen — i stort sett följa parallella tankelinjer, som aldrig mötas.

De politiska följderna av den konsultativa och decisiva folkomröstningen ha ovan ingående jämförts, och det har därvid visats att de i detta avseende ofta kunna vara tämligen likartade. Men detta är en sak för sig, som ej upphäver dessa omröstningsformers statsrättsliga artskillnad och de konsekvenser, som härav själva giva sig vid bedömandet av det här föreliggande konstitutionella problemet. Genom att ofta anlitas kan det konsultativa referendum så småningom utan tvivel komma att medföra verkningar, som faktiskt innebära en ombildning av det representativa systemet och därmed av själva grundvalen för statsskicket. Detta betyder dock, i enlighet med vad som förut uppvisats,

[1] Att man så ofta sammanställt den konsultativa omröstningen med en enquête eller en petition beror naturligtvis därpå, att den likheten alltid finnes, att representationen till alla dessa meningsyttringar av skilda slag står på samma sätt rättsligt obunden.

intet brott mot den bestående rätten, även om det medför avsevärda förändringar i det konstitutionella livet. En ombildning sådan som den här ifrågavarande träffar en väsentlig punkt av författningen och är därför ägnad att alldeles särskilt tilldraga sig uppmärksamheten. I och för sig är den emellertid icke något alltför ovanligt. Den får sin rätta förklaring, om vi erinra oss, att vad vi här kunna iakttaga i grunden intet annat är än en inre utveckling inom författningens ram — utan brytning av dess bokstav — av samma art, som även på andra områden av statslivets satt märkbara spår efter sig.

Käll- och litteraturöversikt.

Källor.

Parlamentshandlingar (kammarprotokoll, utskottsutlåtanden, motioner) för följande länder:

Danmark: 1914—15, 1915—16, 1916—17.

Norge: 1905—06, 1911, 1919.

Belgien: 1892—93, 1898—99, 1900—01, 1907—08, 1912—13, 1919—20.

Frankrike: 1905, 1908, 1910, 1911, 1914.

Författningseditioner:

F. R. Dareste, Les constitutions modernes, I—II. Paris 1910.

Sammlung der Bundes- und Kantonsverfassungen (Schweiz). Zofingen 1910.

F. N. Thorpe, The federal and state constitutions, colonial charters and other organic laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming The United States of America. Vol. I—VII. Washington 1909.

Litteratur.

T. H. Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, II. Kristiania 1892.

J. Barthélemeny, L'organisation du suffrage et l'expérience belge. Paris 1912.

K. Berlin, Den danske statsforfatningsret, I. Kbhn 1916.

——, Folkeafstemningen som konservativ garanti (Gads Danske magasin 1913—14).

——, Danmarks ny grundlov (Gads Danske magasin 1914—15).

Ch. Borgeaud, The rise of modern democracy in old and new England. London 1894.

C. Bornhak, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1909.

J. Bryce, The American Commonwealth, I. Newyork 1914.

F. A. Cleveland, Organized democracy. Newyork 1913.

G. og N. Cohn, Rigsdagen efter den nye grundlov (Juridisk tidskrift 1915).

J. Debacq, Le referendum. Étude de législation comparé. Paris 1896.
S. Deploige, The referendum in Switzerland, ed. by L. Tomn. London 1898. (Tidigare belgisk upplaga, Bruxelles 1892.)
T. Diesen, Folkeafstemning. En historik og en udredning. Kristiania 1912.
L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, I. Paris 1911.
——, Manuel de droit constitutionnel. Paris 1918.
H. Dumont, La vie politique et parlementaire en Belgique (Revue politique et parlementaire 1920).
A. Esmein, Élements de droit constitutionnel français et comparé. Paris 1914.
Fuld, Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien (Archiv für öffentliches Recht 1893).
O. Grönlund, Om olika former av referendum. Lund 1912.
W. Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten (Zeitschrift für Politik 1914).
J. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, II. Leipzig 1909.
G. H. Haynes, How Massachussetts adopted the initiative and referendum (Political science quarterly 1919).
C. C. Heilesen, Grundloven af 5 juni 1915 (Ugeskrift for retsvæsen 1915, afd. B).
A. N. Holcombe, State government in the United States. Newyork 1916.
G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.
F. Kretz, Aarbog for rigsdagssamlingen 1913—14. Kbhn 1914.
Ch. S. Lobingier, Popular legislation in the United States. The development of the system (Political science quarterly 1908).
L. Lowell, Public opinion and popular government. Newyork 1914.
——, The referendum in operation in the United States (Quarterly riview 1911).
W. H. Moore, The constitution of The Commonwealth of Australia. London 1910.
W. H. Moore and E. Scott, The referendum in operation in Australia (Quarterly review 1911).
B. Morgenstierne, Utredning av spørsmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand. Kristiania 1913.
Newyork State Library, Legislation bulletins 1901, 1905, 1907.
Nykterhetskommitténs betänkande IX. Sthm 1920.
E. P. Oberholtzer, The referendum in America. New edition, with supplement covering the years from 1900 to 1911. Newyork 1912 (tidigare uppl. 1900).
O. Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, II. Bruxelles 1908.
W. R. Peabody, Direct legislation (Political science quarterly 1905).
L. Puibaraud, Le gouvernement direct chez J.-J. Rousseau et après lui. Poitiers 1908.

Revue des deux mondes, uppsatsen "Une question du droit constitutionnel. Le referendum belge" (maj 1892) av anon. förf.

J. B. Sanborn, Popular legislation in the United States. The value of the system (Political science quarterly).

Margaret A. Schaffner, The initiative, the referendum and the recall (The American political science review, II, 1907—08).

J. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I. Band, Das Staatsrecht. Zürich 1900.

J. Signorel, Étude de législation comparé sur le referendum législatif. Paris 1896.

H. Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Zürich 1893.

The Round Table, följande uppsatser av anon. förf.: The conscription referendum (mars 1917); The reinforcements referendum (mars 1918); The second rejection of conscription (juni 1918).

Tilskueren 1916, uppsatserna "Valg og Salg" samt "Højre—Forliget" av Friradikal.

L. Tomn, The referendum in Australia and New Zealand (Contemporary review 1897).

S. Wallengren, Tvåkammarsystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—15. Lund 1915.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Inledning 3
Olika former av referendum 3
1) Det decisiva referendum 4
2) Det konsultativa referendum 5
Undersökningens plan 6

Schweiz 8

Nordamerikas Förenta stater 10
Det amerikanska folkomröstningsinstitutets allmänna utveckling 10
Konsultativt referendum som konstitutionell praxis 13
Konsultativt referendum som lagfäst institut 16
Semikonsultativa former av grundlags- och äldre lagreferendum 17
Den konsultativa omröstningsformen i den moderna referendumrörelsen 18
Konsultativt folkinitiativ 19

Australien 21
Folkomröstningsinstitutets allmänna utveckling och karaktär 21
Konsultativa folkomröstningar i förbundsstaten 22
Konsultativa folkomröstningar i särstaterna 25
Sydaustralien 25
Victoria 27
Queensland 28
Nya Sydwales 28
Några allmänna anmärkningar 29

Danmark 31
Referendum i den danska författningen 31
Folkomröstningen angående de dansk-västindiska öarnas försäljning 1916 35
Omröstningens politiska förspel 35
Reglerna för omröstningen 39
Omröstningens förlopp och resultat 41

Norge 43
Folkomröstningsfrågans tidigare utveckling 43
Förbudsomröstningen 1919 44
Frågeställningen vid omröstningen 46
Det konstitutionella spörsmålet 48
Omröstningens politiska konsekvenser 52

Förfaringssättet vid omröstningen och dennas resultat 54
Belgien 55
Det kungliga referendum 1891—93 55
Folkomröstning i Bryssel 1893 59
Förslag om folkomröstningar i rösträttsfrågan 60
1) Omröstningsförslag 1899 60
2) Omröstningsförslag 1901 64
3) Omröstningsförslag 1913 68
Förslag om folkomröstningar i andra ämnen än rösträttsfrågan 69
Frankrike 71
Folkomröstningsinstitutet i den franska författningsutvecklingen 71
Ifrågasatt tillfällig användning av det konsultativa referendum 73
1) Förslag om omröstning rörande kyrkans skiljande från staten 1905 73
2) Förslag om omröstning rörande parlamentsledamöternas arvode 1908 75
3) Förslag om omröstning rörande det proportionella valsättet 1914 76
Förslag att införa konsultativt referendum som varaktigt lagfäst institut 79
Jämförande sammanfattning 82
Olika former av konsultativt referendum 82
Det konsultativa referendum ur politisk synpunkt 84
Den allmänna utvecklingsgången 85
Den faktiska innebörden 87
Ämnen för omröstningarna 89
Frågeställningen 90
Det konsultativa referendum ur statsrättslig synpunkt 92
Den parlamentariska diskussionen 93
Motsatta åsikter inom statsvetenskapen 94
Är den konsultativa omröstningen förenlig med gällande konstitutionell rätt? 97
Käll- och litteraturöversikt 102