Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum
i främmande länder. II.

Olika metoder för "objektiv upplysning" vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater

En översikt

av

HERBERT TINGSTEN

Uppsala 1921
Appelbergs Boktryckeri Aktiebolag

Inledning.

Folkomröstningsinstitutet har, såvitt bekant, endast på två håll, nämligen i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater, utbyggts med officiell upplysningsverksamhet i de till omröstning framlagda spörsmålen, i båda länderna endast vid decisiva omröstningar. Därjämte har i ett enstaka fall i en annan stat en dylik upplysning praktiserats, nämligen vid den semikonsultativa omröstningen i Danmark 1916; detta fall behandlas i den allmänna redogörelsen för den konsultativa folkomröstningen i främmande länder (bil. 1). Här äro alltså blott de system för bibringande av "objektiv upplysning", som kommit till användning i Schweiz och Förenta staterna, att undersöka. Någon tillnärmelsevis uttömmande redogörelse har det härvid — på grund av den bristande tillgången på källmaterial — ej varit möjligt att åstadkomma; föreliggande framställning kan alltså blott lämna en kort och på flera punkter ofullständig översikt över de i nämnda stater använda upplysningssystemens karaktäristiska huvuddrag och verkningssätt.

Schweiz.

Kantonerna.

I de schweiziska kantonerna har det referendala systemet tämligen allmänt kompletterats med anordningar för bibringande av objektiv upplysning i de till omröstning framlagda spörsmålen. Tämligen ensartade regler synas ha utbildats i de olika staterna, regler, vilka i allmänhet blott erhållit ett mera allmänt uttryck i författningarna och närmare utformats i särskild lagstiftning och praxis. Viktiga skiljaktigheter bestå härvid mellan de olika slag av folkomröstning, som förekomma i de schweiziska kantonerna: referendum i egentlig mening, det obligatoriska såväl som fakultativa, samt initiativreferendum.

Vid den obligatoriska folkomröstningen — då ett visst av representationen fattat beslut på grund av sin egen natur författningsenligt måste underställas folket — synes utsändandet av en officiell belysning av respektive lagförslag undantagslöst förekomma. Såsom ett typiskt exempel på det praktiserade systemet kan kantonen Zürich anföras. Där skall rörande varje av representationen an-

tagen lag, som enligt författningen måste underställas folkomröstning, ett förklarande budskap (erläuternde Botschaft) utarbetas. Detta sker antingen genom regeringens försorg eller också genom en av representationen utsedd kommission. Budskapet skall sedermera tillställas varje valman minst 20 dagar före omröstningen[1].

Vid det fakultativa referendum — då omröstningen i varje fall beror på begäran av ett visst antal valmän — är det ej lika allmänt sörjt för bibringande av officiell upplysning. Här stöter ju en dylik upplysning på den svårigheten, att man vid respektive lags antagande icke vet, huruvida en omröstning rörande densamma skall komma att äga rum. I vissa kantoner förekommer dock officiell upplysning även vid dessa slag av folkomröstningar. Så stadgas t. ex. i Schaffhausen helt generellt, att alla representationens beslut, "beträffande vilka folkomröstning skall äga rum, skola tillställas aktivborgarna med ett huvudpunkterna belysande budskap" (förf. 1876, art. 42). Detta budskap utskickas i denna kanton redan en vecka efter lagens publikation, alltså vid fakultativa omröstningar, innan det är klart, om en omröstning i frågan kommer att äga rum eller ej. Utarbetandet synes äga rum på samma sätt som vid obligatoriska omröstningar.

Vid initiativreferendum — då alltså ett av visst antal valmän framställt förslag framlägges till omröstning — förekommer ofta upplysningsverksamhet på officiell väg, men den har här en annan karaktär än vid övriga former av referendum. Dels skola i vissa kantoner vid lagförslaget, då det utskickas till omröstning, fogas en resumé av de av initianterna anförda motiven; denna resumé utarbetas då, på grundval av initianternas framställning, genom folkrepresentationens försorg. Dels har representationen rätt att samtidigt få sin åsikt rörande förslaget publicerad, att bifoga ett motiverat omdöme (Gutachten) rörande detsamma. I vissa fall är detta en plikt för representationen[2], i andra kantoner har den enligt författningen rätt, men icke skyldighet härtill[3]. Även

[1] Se Deploige, The referendum in Switzerland, London 1898, s, 180 f, Jfr även här och för det följande Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893, ss. 128—143.

[2] Så t. ex. i Zürich, där i "Gesetz betreffend das Vorschlagsrecht des Volkes" av 1894, § 5, stadgas: "Jedes dem Volke zum Entscheide vorzulegende Initiativbegehren ist mit einer Weisung des Kantonsrathes zu begleiten, welche kündig und sachlich sowohl die von den Initianten eingereichte Begründung ihres Begehrens wiedergeben, als auch die Ansicht des Kantonsrathes über den Gegenstand aussprechen soll". Detsamma är fallet även i Solothurn (förf. 1887, art. 18), Unterwalden (förf. 1902, art. 26) och Graubünden (förf. 1892, art. 3).

[3] Så t. ex. i Zürich (förf. 1869. art. 29) i Bern (förf. 1893, art. 9) och Wallis (förf. 1907, art. 32).

i de fall, då en dylik "Begutachtungsrecht" icke är uttryckligen stipulerad i författningen, anses emellertid representationen enligt sakens natur ha rätt att låta sin uppfattning rörande ett framställt initiativförslag komma till folkets kännedom på detta sätt[1].

Den officiella upplysningen är alltså av helt olika karaktär vid å ena sidan obligatoriska och fakultativa omröstningar, å den andra initiativreferenda. Vid de förra kommer upplysningen från ett håll (regering, respektive utskott av representationen) och skall principiellt utgöra en fullt objektiv historisk, kommentatorisk och argumentativ belysning av det av representationen antagna lagförslaget. Vid de senare kommer upplysningen från två håll, å ena sidan initianterna (genom deras av representationen sammanfattade motivering) å andra sidan representationen; någon objektiv framställning åsyftas alltså ej utan tvärtom ett klargörande av initianternas, respektive representationens subjektiva åsikt om förslaget. I dessa fall tjänstgör alltså representationen som ett utskott av valmanskåren och det är dess utlåtande över framställda förslag, som, jämte en sammanfattning av motionärernas motivering, publiceras till det beslutande folkets upplysande.

En undersökning av den officiella upplysningens resultat i de schweiziska kantonerna är det här — på grund av den förut nämnda bristen på tillgängligt material — icke möjligt att åstadkomma. Blott en fråga skall upptagas: hur har den "objektiva" upplysningen vid obligatoriska och fakultativa omröstningar gestaltat sig, framför allt, har den verkligen blivit objektiv?

En schweizisk författare, Hilty[2], skildrar på följande lovordande sätt de av regering eller representationskommittén utsända "upplysande budskapen", sådana de enligt hans uppfattning vanligen äro beskaffade: "Dessa (budskapen) bestå vanligen av en historisk del, där orsaken till lagens antagande och dess väsentliga ändamål skildras, och en praktisk del, där de motiv, som i lagstiftande församlingen gjorts gällande för och emot, klargöras, allt framställt med stort lugn och opartiskhet"; han tillägger emellertid, att rekommenderandet av den av representationen antagna lagen i allmänhet klart skymtar fram.

Den allmänna uppfattningen synes emellertid vara, att systemet i hög grad missbrukas och att de "objektiva" redogörelserna i själva verket blivit rena apologier för den av representationen antagna lagen. Så skriver Deploige[3]: "I själva

[1] Se här Keller, Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889, s. 101 f.

[2] Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Archiv für offentliches Recht 1887, s. 383.

[3] A. a., sid. 181.

verket är budskapet olyckligtvis ej alls den opartiska kommentar, som den borde vara. Jag har läst ett stort antal av dem i de olika kantonerna. Med ett undantag skildra de alla lagens fördelar, syfta till att påverka väljarna till dess förmån och råda dem att rösta ja. Valmännen känna så väl den form budskapet får, att de ej ens bry sig om att läsa det. Mina sagesmän äro på denna punkt enstämmiga". Han tillägger, att man funnit, att väljarna ej alls ta del av längre redogörelser, varför man alltmer förkortat dem; så förekom 1891 i Solothurn, att en lag på 905 artiklar (175 sidor) beledsagades av en redogörelse på 5 sidor. Lowell[1] framhåller samma synpunkt och åberopar sig härvid även på en schweizisk författare[2].

Med stöd av dessa få och möjligen delvis föråldrade uttalanden kan visserligen frågan om den officiella upplysningens resultat i de schweiziska kantonerna icke besvaras. Så mycket kan emellertid sägas, att all sannolikhet talar för att de "upplysande budskapen" bli långt ifrån objektiva. Särskilt i de fall, då ett utskott av representationen utarbetar budskapet — och detta kan i regel av representationen beslutas — talar givetvis sannolikheten för att budskapet snarast skall bli ett subjektivt uttryck för representationens uppfattning — och denna har ju just antagit den lag, som skall genom budskapet belysas. Man torde alltså kunna antaga, att de "objektiva" redogörelserna i regel bli försök från representationens sida att försvara sina åtgärder och påverka det omröstande folket. Då regeringen utarbetar budskapet, kan graden av objektivitet möjligen förväntas bli något större, ehuru även i detta fall rekommenderandet av lagen lär vara det regelmässiga[3]. I stort sett torde därför den officiella upplysningen i de schweiziska kantonerna kunna betecknas som ett vapen i representationens hand.

Vid sökandet efter bättre former för väljarnas objektiva upplysning har man varit inne på tanken att åvägabringa offentliga diskussioner före varje folkomröstning, med upplysande föredrag från representanternas sida. I vissa kantoner har man även bestämt, att debatt skall kunna äga rum före omröstningarna; framgången har emellertid varit ringa, ty enligt uppgift plägar ingen yttra sig. Dessa metoder för objektiv upplysning äro i alla händelser tydligen betingade av de schweiziska kantonernas ringa storlek och folkmängd.

---

[1] Governments and parties in Continental Europe, London, 1896, II, s. 275.

[2] Stüssi, Referendum und Initiative in Kanton Zürich 1869—1886, Horgen 1886, s. 35.

[3] Deploige (a. a., s. 181) berättar, att det i Aargau hänt, att en regering, som ej gillat representationens beslut i en viss lagfråga, begagnat sin rätt att utarbeta budskapet till att motverka lagens antagande.

Beträffande kostnaderna[1] för den officiella upplysningen kunna ett par uppgifter lämnas. I Zürich beräknades tryckning och distribution av lagförslagen jämte budskap före världskriget i regel till mellan 3500 och 8000 francs, dvs. 3—7 centimes på varje röstberättigad; i Bern säges medeltalet hava varit 3500 francs, dvs. 24 centimes på varje röstberättigad. På vissa håll har man nedbringat kostnaderna genom att icke skicka varje valman ett exemplar utan endast hålla ett visst antal dylika tillgängliga i varje kommun.

Förbundsstaten.

Frågans behandling i förbundsförsamlingen[2].

Vid folkomröstningar i den schweiziska förbundsstaten sörjes blott så till vida för valmännens upplysning i föreliggande frågor, som de till omröstning framlagda förslagen sändas till varje röstberättigad person. Någon form för bibringande av objektiv kunskap förefinnes alltså icke. Frågan har emellertid varit föremål för diskussion, såväl inom litteraturen som inom den schweiziska förbundsförsamlingen. Frågans behandling inom förbundsförsamlingen har det ej varit möjligt att närmare undersöka, då det schweiziska riksdagstrycket ej är i Sverige tillgängligt; av förhandenvarande uppgifter att döma har emellertid spörsmålet genom olika förslag aktualiserats vid tre tillfällen, 1875, 1885 och 1892.

Vid det första av dessa tillfällen är att märka, att förslaget om objektiv upplysning så till vida vann framgång, som ständerrådet för sin del fattade ett beslut av följande innehåll: "När en förbundslag eller ett förbundsbeslut enligt art. 89 i förbundsförfattningen underställes en folkomröstning, skall varje gång vid lagen eller beslutet vid dess bekantgörande före omröstningen fogas en officiell, objektiv, kort och klart hållen framställning över de orsaker, som förmått förbundsförsamlingen att antaga lagen eller beslutet. I regel uppdrages åt förbundsrådet att avfatta och underteckna detta budskap. Emellertid ha råden även rätt att vid behandlingen av en lag undantagsvis besluta, att ett ur deras led utvalt utskott skall utarbeta budskapet. I dessa fall väljer varje råd ett lika stort antal delegerade, som gemensamt utarbeta budskapet och i rådens namn underteckna detsamma". Två punkter i detta av ständerrådet antagna förslag synas förtjänta av särskild uppmärksamhet. Dels är att märka, att det ej var fråga om en objektiv redogörelse i den meningen, att skälen för och emot det

[1] Curti, Die Resultate des schweizerischen Referendums. Zweite vermehrte auflage. Bern 1911, s. 72.

[2] För uppgifterna härom se Hilty, a. a., s. 382 ff. och Le referendum et l'initiative en Suisse, Revue de droit international 1892, sid. 404, samt Deploige, a. a., s. 163.

till omröstning framlagda förslaget skulle i budskapet framhållas, utan blott om en objektivt hållen motivering för förbundsförsamlingens ställningstagande, alltså en argumentation endast för den ena ståndpunkten i frågan. Det är av intresse, att samma metod för budskapets utarbetande föreslås som den i kantonerna vanliga, nämligen att detta skall ske genom regeringen eller ett utskott av representationen; en dylik anordning ligger ju i detta fall, där det var fråga om en framställning av förbundsförsamlingens motiv för ett visst beslut, nära till hands. — Det refererade förslaget blev emellertid ej lag, det föll nämligen på nationalrådets motstånd.

Nästa gång frågan kom före var 1885, då ett förslag av liknande innehåll väcktes. Detta föll emellertid, synes det, redan i ständerrådet, med 24 röster mot 16. Det var tydligen från vissa kantoner motståndet mot saken utgick, från Genéve, Nidwalden och Uri. Av intresse är, att tanken på en verkligt opartisk redaktion av det i fråga satta budskapet tycks ha varit uppe i diskussionen. — En tredje gång var frågan, som nämnts, uppe 1892; i vad form saken fördes på tal denna gång och den närmare utveckling, den fick, har jag ej kunnat konstatera.

Det skäl, som framför andra åberopats mot de väckta förslagen om införandet av någon form för objektiv upplysning, har varit, att en dylik upplysningsapparat blott passade vid det obligatoriska referendum, då man alltså vid en lags antagande kan vara säker på, att omröstning kommer att äga rum. Denna referendumform förekommer ju, utom i författningsfrågor, ej i förbundsstaten. Vid det fakultativa referendum, resonerar man, skulle man antingen publicera en objektiv redogörelse omedelbart då representationen antagit en lag, och då kanske ingen tänker på att fordra omröstning, eller ock just vid omröstningen, och då kommer den "objektiva" framställningen i själva verket att utgöra ett försvar för den attackerade lagen. Det anförda skälet synes emellertid knappast vara hållbart, ty satsen, att den objektiva redogörelsen lätt kommer att sjunka ned till en apologi för den av representationen antagna lagen, synes med ungefär lika stort skäl kunna användas som skäl mot upplysning även vid obligatoriskt referendum — det är tydligen blott vid konsultativa omröstningar som det refererade skälet ej har samma giltighet, då nämligen representationen i sådant fall icke tagit ställning före omröstningen.

Än oförklarligare förefaller denna motivering med tanke på att man i kantonerna ofta sörjer för officiell upplysning även vid fakultativa omröstningar och framför allt med hänsyn till, att det i förbundsförsamlingen, i varje fall ej vid 1885 års diskussion, icke — i motsats mot i kantonerna — var fråga om en verkligt objektiv upplysning. — Det i realiteten avgörande skälet, varför man

avslagit de väckta förslagen om officiell upplysning, lär emellertid grunda sig på kantonal partikularism; huru denna kunnat spela in i här behandlade fråga, nämnes däremot ej i av mig använda källor.

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas, att man vid ett tillfälle verkligen så till vida sörjt för den objektiva upplysningen, som man vid omröstningen 1885 angående ändringar i spirituosabeskattningen fogade en kort redogörelse till lagförslaget. Att märka är, att det denna gång var fråga om en obligatorisk omröstning; de nya bestämmelserna infördes nämligen i författningen.

Frågans behandling i litteraturen.

I litteraturen har frågan om införandet av objektiv upplysning vid omröstningar i den schweiziska förbundsstaten varit föremål för ganska stort intresse, och man har på flera håll uttalat sig i den riktning, som av de i förbundsförsamlingen gjorda förslagen anvisats. Så skriver Hilty[1], att bibringandet av objektiv kunskap i föreliggande frågor "är huvudmedlet att göra referenduminstitutet verksamt och uppfostrande och bevara det för demagogien, åt vilken det annars ofelbart mer eller mindre hemfaller". Genom en dylik upplysning skulle själva det faktiska materialet i en viss fråga kunna fullt klarläggas och sålunda ställas utanför diskussionen; den offentliga debatten skulle sedan blott utgå från idémotsättningar och därigenom föras upp på ett högre plan. I samma riktning uttalar sig Deploige[2], som säger: "Enligt min uppfattning är frånvaron av varje medel, varigenom de röstberättigade kunna erhålla positiv upplysning om frågans innebörd eller få densamma opartiskt förklarad, en av de största bristerna i förbundsreferendum". På andra håll ställer man sig, med utgångspunkt från erfarenheterna i kantonerna, skeptisk mot tanken, med motiveringen, att en verkligt objektiv redogörelse för skälen för och emot i regel icke står att erhålla[3].

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas, att man föreslagit, att objektiv belysning av framlagda förslag åtminstone borde givas så till vida, som en kort, rent saklig framställning skulle införas i den officiella schweiziska tidningen, Bundesblatt[4].

Förfarandet vid lagarnas publikation och kostnaderna härför.

Det även i förbundsstaten praktiserade systemet att till varje röstberättigad skicka ett exemplar av den till omröstning framlagda lagen torde för belysandet

[1] Archiv, s. 384.

[2] A. a., s. 163.

[3] Se Lowell, a. a., s. 275.

[4] Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1886, s. 513. Uppsatsens förf. är sannolikt Hilty, som då var tidskriftens redaktör.

av frågan om objektiv upplysning vara av intresse ur två synpunkter, dels för den rent tekniska frågan om distributionen, dels för frågan om de med ett dylikt system förenade kostnaderna.

Distributionen. Besluten om omröstningen publiceras i förbundsbladet. Lagarna tryckas i erforderligt antal exemplar genom förbundets försorg, varpå de skickas till kantonerna. Dessa ha alltså hand om distributionen, vilken tillgår på så sätt, att varje väljare får ett exemplar av lagen sig tillskickat, vilket måste ske minst fyra veckor före omröstningen. Den erforderliga upplagan uppgår till ungefär 800.000 exemplar.

Kostnaderna för tryckning och distribution av lagarna variera givetvis ganska betydligt alltefter förslagens längd. Tryckningskostnaderna synas före världskriget hava varierat mellan 6.000 och 60.000 francs, d. v. s. från 1 till 8 centimes på varje röstberättigad. Kostnaderna för distributionen synas icke bliva fullt så stora; någon specifikation av desamma har dock ej varit tillgänglig. I sin helhet synes en förbundsomröstning kosta mellan 40.000 och 130.000 francs[1].

Förenta staterna.

Det äldre amerikanska författnings- och lagreferendum var icke förenat med något system för bibringande av objektiv upplysning. Det är först med de sista årtiondenas införande av ett på schweiziskt mönster kalkerat modernt lagreferendum i en rad stater, som problemet om officiell belysning av föreliggande frågor aktualiserats och man på vissa håll infört former av dylik upplysningsverksamhet. Behovet av officiell upplysning synes alltså helt naturligt först ha framträtt, då genom referenduminstitutets utvidgning flera och mera komplicerade förslag förelades folkets avgörande.

Oregon.

Den enda stat, från vilken närmare uppgifter angående anordnandet av den officiella upplysningen äro tillgängliga, är Oregon; ett system, liknande det i Oregon gällande, skall emellertid 1907 ha införts i Montana[2].

Sedan 1903 bestå i Oregon tre former av referendum: obligatoriskt författningsreferendum, fakultativt lagreferendum (i varje fall beroende på begäran av viss del av valmanskåren) samt författnings- och laginitiativ. Samtidigt med införandet av de två sistnämnda formerna av referendum infördes även ett system

[1] Curti, a. a., s. 73.

[2] Enligt Grönlund, Om olika former av referendum. Lund 1912, s. 114.

för beredande av objektiv upplysning. Huvudpunkterna i detta system äro följande[1]: statssekreteraren låter trycka varje lag, som skall gå till folkomröstning. Därjämte skall han ombesörja tryckningen av alla argument för och emot ett visst förslag, som till honom inlämnas; argument för ett genom initiativ framkommet få dock blott lämnas av personer, som deltagit i initiativet. Tryckningskostnaderna betalas av respektive författare. Sedermera samlas lagförslagen och de inlämnade framställningarna i ett särskilt häfte (the Campaign book), som genom statens försorg och på dess bekostnad sändes till varje valman. Distributionen skall ske minst 55 dagar före omröstningen och sker genom postverkets försorg.

Såsom synes är denna form av officiell upplysning i grunden olik den i de schweiziska kantonerna vid obligatoriska och fakultativa omröstningar praktiserade. Utarbetandet sker ej här av statlig myndighet: staten fungerar tvärtom blott såsom redaktör och distributör av de stridande parternas argumentation. Här är icke syftet att åstadkomma en objektivt hållen redogörelse för framställda förslag utan att sammanställa subjektiva, partiska synpunkter på desamma; syftet är blott att garantera valmännen tillgång till de olika parternas uppfattning. Betydande likheter finnas alltså mellan detta system och det i Schweiz vid initiativreferenda använda men sättet för framställningens utarbetande är ju ett helt annat. En till synes betänklig lucka i detta system är att det fullständigt ligger i enskilda personers hand, huruvida upplysning i en viss fråga överhuvud skall komma till stånd eller ej; staten intar här en rent passiv roll. Representationen påverkar alltså här på intet sätt den officiella upplysningsverksamheten och kan alltså ej draga fördel av densamma — ett för det amerikanska folkomröstningsinstitutet karaktäristiskt förhållande.

Uppgift om systemets tillämpning i praktiken finnes för tre tillfällen, 1906, 1910 och 1912[2].

1906, då 11 förslag framlades till referendum, åtföljdes endast ett, ett förslag om politisk rösträtt för kvinnor, av argumentation för och emot. Denna var utarbetad av föreningar för och emot kvinnans politiska rösträtt, uppgick till sammanlagt 30 sidor och lär ha utgjort en synnerligen klar motivering av de olika uppfattningarna. Sammanlagt upptog the Campaign Book ungefär 60 sidor. Kostnaden för dess distribution med posten skulle ha uppgått till 4.300 dollars på 130.000 valmän. Publikationen lär ha blivit flitigt läst och deltagandet i voteringen rörande kvinnans politiska rösträtt var särskilt livligt.

---

[1] Haynes, The education of voters. Political science quarterly 1907, s. 489 ff.

[2] Haynes, dels a. a., dels "Peoples Rule" in Oregon 1910, Political science quarterly 1911, s. 45 f. och dels "Peoples rule" on trial, samma tidskrift 1913, s. 30 f.

1910 var the Campaign Book väsentligt större, den uppgick då till 208 sidor, av vilka 85 utgjorde argumentation för och emot framställda förslag. Av de 32 framställda förslagen voro 31 åtföljda av argumentation; i fråga om vissa förslag lämnades ej mindre än tre bidrag till diskussionen. Av de 12 förslag, där motivering fanns både för och emot, antogos 4 och avslogos 8. Av de 15, som blott hade motivering för, antogos 5 och avslogos 10. Alla de 4 förslag, som blott hade motivering mot, avslogos[1].

1912 underkastades 37 förslag folkomröstning. Argumentation för och emot lämnades i 13 fall, i blott en riktning i 12 fall, i 13 fall förelåg ingen motivering, vilket i regel synes ha berott på, att sakens framgång var given. Om omröstningarnas resultat i de olika fallen föreligga inga uppgifter.

Från 1914 äro blott ett par uppgifter tillgängliga. Häftets storlek var detta år 110 sidor, alltså en minskning från 1912; detta lär emellertid huvudsakligen ha berott dels på att en särskild omröstning ägt rum under mellantiden, dels på att man använt mindre stil. Kostnaden för tryck och papper utgjorde ungefär 34 dollars — alltså omkring 126 kronor — för varje sida i häftet[2].

Det allmänna omdömet om upplysningssystemet i Oregon synes vara, att det fungerat väl, lett till ökat intresse för omröstningarna och visat sig som ett gott politiskt bildningsmedel[3]. Visserligen torde endast en ringa del av valmännen mera grundligt ta del av "the Campaign book" men dels läsa många vissa partier av densamma, dels begagnas den flitigt som uppslagsbok. Härtill kommer, att argumenten i sammandrag återgivas av tidningarna och på detta sätt komma till många valmäns kännedom[4].

Vissa erfarenheter av systemet ha emellertid givit anledning till kritik och haft olika reformförslag till följd. Så har man kunnat konstatera, att upplysningsverksamheten så till vida varit till fördel för de till omröstning framlagda förslagen som argument för framställda förslag förekomma väsentligt oftare än argument emot. Man beräknar nämligen att "the Campaign books" som regel innehålla argument för nära två tredjedelar av de framlagda förslagen men argument mot blott två femtedelar av desamma. Detta på upplysningsverksamhetens rent frivilliga anordnande beroende missförhållande orsakade år 1913 ett egen-

---

[1] Lowell, Public opinion and popular government, London etc. 1914, s. 192.

[2] Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, New York 1915, s. 93 f.

[3] Jfr Haynes' anförda arbeten samt Bourne, A defence of direct legislation i Munro, The initiative referendum and recall, New York and London 1920, s. 203, och Barnett a. a., s. 99 ff.

[4] Barnett a. a., s. 95.

domligt reformförslag. Man föreslog nämligen i lagstiftande församlingen, att statens "attorney general" skulle utarbeta argument mot de förslag, som icke på frivillig väg beledsagades med sådana. Förslaget ledde emellertid ej till något resultat[1].

En annan grund till anmärkningar mot systemets utforming har varit, att detsamma ej möjliggör någon som helst kontroll av de inlämnade framställningarnas innehåll. Ingen garanti förefinnes mot att ovederhäftiga och vilseledande framställningar få plats i den på statens bekostnad distribuerade publikationen. Och även om i regel de inlämnade argumenten varit av ganska hög kvalitet har dock vid flera tillfällen förekommit att framställningar inlämnats och publicerats, som mera varit ägnade att förvilla än upplysa väljarna och stundom t. o. m. innehållit nedsättande omdömen om enskilda personer och korporationer. Som botemedel häremot har man föreslagit någon form av offentlig censur, åtminstone så till vida, att statssekreteraren skulle få rätt att vägra införandet av personligen kränkande eller den allmänna säkerheten hotande uttalanden; statssekreterarens beslut skulle sedermera, enligt ett förslag, kunna underställas ett av guvernören, attorney general och chefen för den offentliga undervisningen bestående råd[2].

Man har slutligen även framkastat tanken på lagstadgad begränsning av argumentens omfång. Genom en dylik begränsning skulle, anser man, omfånget av "the Campaign book" kunna hållas inom rimliga gränser och därjämte argumenten vinna i effektivitet[3].

Såsom synes åsyfta samtliga här refererade förslag till reform av Oregons upplysningssystem att med bibehållande i huvudsak av principen om upplysningens frivilliga anordnande åstadkomma en större medverkan från statens sida, särskilt av kontrollerande natur. Man spårar alltså tendenser till en utveckling, varigenom det i Oregon använda systemet skulle närma sig det schweiziska, ehuru visserligen med bibehållande av de grundläggande skiljaktigheterna.

Ohio m. fl. stater.

I Ohio infördes 1912 i samband med lagreferendum ett system för bibringande av objektiv upplysning[4]. Detta system är så till vida av intresse, som det utgör en slags mellanform mellan det schweiziska systemet och det i Oregon an-

[1] Barnett a. a., s. 94.
[2] Barnett a. a., s. 94, n. 4.
[3] Haynes, The education of voters, s. 496 f.
[4] Crosser, The initiative and referendum amendments in the proposed Ohio constitution, Annals af the American academy for political and social science 1912, s. 200 f.

vända. Alla lagar, som underkastas folkomröstning, skola skickas till varje väljare jämte motivering för och emot. Denna motivering skrives av personer, som utses av representationen, om denna är samlad, annars av guvernören. Vid varje initiativ ha initianterna rätt att föreslå den person, som skall utveckla deras synpunkter på frågan. Argumenten få ej uppgå till mer än 300 ord. Liksom i Oregon har man alltså sörjt för att de olika uppfattningarna skola komma till uttryck genom sina egna anhängare, men i olikhet mot i Oregon utses författarna av staten; det föreligger alltså en offentlig kontroll, varigenom systemet närmar sig den schweiziska typen. Några uppgifter om denna metods användning ha ej varit mig tillgängliga.

Även i *California* och *Oklahama* äro system för bibringande av objektiv upplysning införda[1]. Dessa synas nära ansluta sig till den schweiziska formen, i det att argumentationen för och emot respektive förslag utarbetas av statlig myndighet. Metoden lär ej hava visat sig effektiv och säges vara väsentligt underlägsen det i Oregon använda systemet.

Slutligen kan nämnas, att vid författningsrevisionen i *Michigan* 1908 en kort redogörelse för det nya förslaget och dess förhållande till förut existerande bestämmelser skickades till varje valman före omröstningen; fördelarna av denna rent objektiva upplysningsverksamhet sägas ha varit påtagliga[2].

Avslutning.

Det här sammanbragta materialet är tydligen alltför litet och ofullständigt för att en systematisk analys av institutet "objektiv upplysning vid folkomröstningar" på grundval av detsamma skulle vara möjlig. Här skola därför blott ett par avslutande randanmärkningar göras.

Med avseende på upplysningens art kan man tydligen skilja mellan tre klart skilda system för objektiv upplysning: det historiskt-kommentatoriska, som avser en rent saklig redogörelse för respektive förslags tillkomst och innehåll, och det diskursiva, som avser att klargöra skälen för och emot förslaget, samt slutligen det system, där man åsyftar såväl en rent saklig som en argumentativ

[1] Se Dodd, Some considerations upon the state-wide initiative and referendum, Annals of the American Academy for political and social science 1912, s. 211 samt Curtius, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, Heidelberg 1919, s. 43.

[2] Fairlie, The referendum and initiative in Michigan, Annals of the American Academy for political and social science 1912, s. 154.

belysning av föreliggande fråga. På det först nämnda systemet ha vi exempel från den schweiziska förbundsstaten 1885 och Michigan 1908, på det diskursiva systemet från Oregon och Ohio, på kombinationen av båda metoderna från Schweiz' kantoner.

Vid valet mellan dessa olika system måste tydligen förhållandena i respektive stat till väsentlig del bli avgörande. Så är t. ex. tydligt, att det rent diskursiva systemet bäst lämpar sig i stater, där den privata upplysningsverksamheten — genom pressen o. s. v. — är obetydlig och valmännen sålunda kunna ha behov av att på officiell väg få tillgång till de olika parternas synpunkter. De båda andra systemen och särskilt det rent sakliga, äro däremot främst ägnade att motverka icke bristen på, utan bristerna i den privata upplysningsverksamheten. Klart är även, att det i hög grad beror på de framlagda förslagens karaktär, vilken form av upplysning, som i varje fall är den lämpligaste. Vid vissa förslag kan tydligen en kommentar vara fullständigt överflödig, vid andra nödvändig o. s. v.

På valet mellan de olika systemen beror i huvudsak, vilken metod för framställningens utarbetande, som bör användas. Vid en rent historisk och kommentatorisk framställning är objektivitet icke så svår att ernå och vid ett dylikt system innebär därför redogörelsens utarbetande efter schweizisk metod icke stora risker. Så snart en diskursiv belysning av frågan skall givas, synes det däremot lämpligast att överlämna framställningens utarbetande åt talesmän för de olika i frågan föreliggande åsikterna; i detta fall har utan tvivel den i Oregon och Ohio använda metoden ett väsentligt försteg framför den i de schweiziska kantonerna praktiserade.

Utdrag ur Oregons lag om referendum[1].

Sektion 8. Senast första måndagen i tredje månaden näst före varje allmänt val och ej senare än trettio dagar före varje särskilt val, varvid något lag- eller grundlagsändringsförslag skall underkastas folkomröstning, skall statssekreteraren i ett häfte låta trycka en riktig kopia av titeln på och texten till varje förslag, varom skall omröstas, jämte det nummer och den form, i vilken detta förslag skall tryckas på den officiella röstsedeln. De personer, kommittéer eller organisationer, som inlämnat något initiativförslag, men inga andra personer eller organisationer, hava rätt att, organisationerna genom vederbörligen befullmäktigade styrelsemedlemmar, hos statssekreteraren i och för tryckning och distribution inlämna argument för ett dylikt förslag; sagda argument skall inlämnas senast den första måndagen i fjärde månaden före det val, vid vilket omröstning rörande förslaget skall ske. Vilken som helst person, kommitté eller organisation må till statssekreteraren i och för tryckning och distribution, inlämna argument mot varje förslag, dock ej senare än fjärde måndagen i fjärde månaden före respektive val.

Argument för och emot alla förslag, som hänvisas till folket av lagstiftande församlingen, eller genom petition om referendum[2], vid ett allmänt val, skola i fråga om tiden för inlämnandet regleras av samma bestämmelser, men må inlämnas till statssekreteraren av vilken person, kommitté eller organisation som helst; i fråga om förslag, varom skall omröstas vid ett särskilt val, skola alla argument för förslaget inlämnas minst sextio dagar före valet. Under alla förhållanden skola den eller de personer, som för tryckning och distribution inlämna argument, betala statssekreteraren en tillräcklig summa för alla utgifter för papper och tryckning, som erfordras för att bifoga argumentet vid varje

[1] Översatt från Beard, Readings in American government and Politics. New and revised edition. New York 1920 s. 416 f.

[2] Här ej, som i det föregående, fråga om initiativreferendum, utan om fakultativt referendum, som ju, även det, i varje fall beror på petition av visst antal medborgare.

kopia av förslaget, som på statens bekostnad tryckes; och statssekreteraren skall genast underrätta de personer, som inlämna argument, om den behövliga summans storlek.

Statssekreteraren skall låta trycka en kopia av vart och ett av sagda argument och skola dessa bindas i samma häfte som kopiorna av de förslag, varom skall omröstas, och alla de förslag och argument, som skola föreläggas folket vid samma val, skola bindas i ett enda häfte. Tryckningen ombesörjes av staten, och sidorna i sagda häfte skola numreras i följd . . . Titelbladet till varje förslag, som bindes i sagda häfte, skall utvisa dess rubrik och nummer på röstsedeln. Titelbladet till varje argument skall utvisa det eller de förslag, varom detsamma handlar, jämte de personer eller organisationer, som inlämnat argumentet. När dylika argument tryckas, skall statssekreteraren betala statens boktryckare därför av de penningmedel, som hos honom deponerats och återställa överskottet, om sådant finnes, till respektive person eller organisation. Kostnaden för tryckningen, bindningen och distributionen av de gjorda förslagen, samt för bindningen och distributionen av argumenten, skall betalas av staten som en del av det officiella trycket; alltså skola de argumenterande parterna endast betala kostnaden för papper och tryckning av argumenten och de skola ej avfordras större ersättning för sådant arbete än som av staten betalas för samma arbete och pappersmängd.

Senast femtiofemte dagen före varje allmänt val, varvid skall omröstas rörande sådana förslag, skall statssekreteraren per post skicka en kopia av häftet till varje röstberättigad, vars adress är bekant, och skall kostnaden för försändningen betalas i förskott; dock att om sekreteraren vid ungefär samma tid skall per post skicka något annat häfte till varje valman, han, om så finnes lämpligt, må låta sammanföra de båda häftena med numrering av sidorna i följd eller innesluta de båda häftena i samma paket. Vid särskilda val skall statssekreteraren per post försända sagda häfte till varje valman minst tjugo dagar före nämnda val.

Innehållsförteckning.

Sid.

Inledning 3
Schweiz 3
Kantonerna 3
Förbundsstaten 7
Frågans behandling i förbundsförsamlingen 7
Frågans behandling i litteraturen 9
Förfarandet vid lagarnas publikation och kostnaderna härför 9
Förenta Staterna 10
Oregon 10
Ohio m. fl. stater 13
Avslutning 14
Bihang 16