



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:20
JUSTITIEDEPARTEMENTET



FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTENS UTREDNINGAR ANGÅENDE REFERENDUM
I FRÄMMANDE LÄNDER V

FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET
UTANFÖR SCHWEIZ
OCH
FÖRENTA STATERNA

STOCKHOLM

1923

Statens offentliga utredningar

Kronologisk förteckning

1922

April—December

1. Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmän-
val. Av E. v. Heidenstam. Norstedt. 20 s. **Ju.**
2. Byggnadsarbetsakkunnigas betänkande 2. Arbets-
statistisk undersökning rörande husbyggnadsverk-
sambeten i Sveriges städer och stadsliknande sam-
hällen. Av B. Nyström. Norstedt. 208 s. **S.**
3. Järnvägsstyrelsens skrivelser till Kungl. Maj:t den
28 april 1922 med förslag till taxebändring samt den
5 maj 1922 med yttrande över tull- och traktat-
kommitténs utlåtande m. m. Sv. Tr.-aktieb. 22 s. **K.**
4. Klimatets inverkan på byggnader vid västkusten.
Kungl. Byggnadsstyrelsens meddelande nr 1.
Marcus. 13 s. **K.**
5. Betänkande med förslag till förändrad kyrklig in-
delning och organisation inom de till Kristianstads
och Malmöhus län hörande delarna av Lunds stift.
Hæggström. 392 s. **E.**
6. Tillägg till betänkande och förslag beträffande för-
rådsverksamheten vid marinen. Tullberg. vi, 92 s. **Fö.**
7. Betänkande rörande fiskerinäringsens främjande.
Hæggström. 95 s. **Jo.**
8. Utredning angående statsunderstöd för idrottens
främjande. Tullberg. v, 124 s. 1 kart. **E.**
9. Patentlagstiftningskommitténs betänkande 7. För-
slag till lag om rätt till tidnings eller tidskrifts
titel m. m. Marcus. 51 s. **H.**
10. Om lappskattelandsinstitutet och dess historiska ut-
veckling. Av Åke Holmbäck. Almqvist & Wiksell.
95 s. **S.**
- 11—12. Betänkande med förslag till lag angående kul-
turminnesvård samt organisation av kulturminnes-
vården. 1. Historik, memorial ang. minnesvårdens
nuvarande ståndpunkt. utländsk lagstiftning samt
bilagor. viij, 483 s. 3 kart. 2. Förslag och motiv.
xxij, 197 s. Centraltr. **E.**
13. Högskolornas löneruleringskommitténs betänkanden.
2. Fackhögskolor och övriga vetenskapliga anstal-
ter. Hæggström. vi, 193 s. **E.**
14. Statsmakterna och bränsleanskaffningen under krigs-
åren. Av bränslekommisjonen avgiven berättelse över
dess verksamhet åren 1917—1921. Marcus. 353 s. **H.**
15. Statistiksakkunnigas betänkande. Utredning och
förslag till åtgärder för minskning av kostnaderna
för den officiella statistiken samt åstadkommande
av en permanent kontroll över det statistiska arbe-
tet m. m. Beckman. x, 367 s. **Fi.**
16. Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rör-
ande jakt och fågelskydd. 2. Ändringar i jakt-
lagen, fridlysningsbestämmelser m. m. Marcus.
317 s. **Jo.**
17. Betänkande och förslag rörande det akademiska
befordringsväsendet. Lund, Berling. 268 s. **E.**
18. Det svenska lantbrukets produktionskostnader. 1.
Bokföringsåret 1919—1920. Av L. Nannesson. Medde-
lande från Kungl. Lantbruksstyrelsen nr 240 (Nr 6
1922). Norstedt. viij, 125 s. **Jo.**
19. Betänkande med förslag angående arrendators rätt
till ersättning för elektrisk anläggning. Tullberg.
iv, 29 s. **Ju.**
20. Mellanhandssakkunniges betänkande ang. olägenhe-
terna vid mellanhandssystemet inom livsmedels-
handeln. Eklund. 295 s. **Jo.**
21. Om röstsammanräkning vid kommunala val enligt
lagarna den 9 juni 1922. Av E. v. Heidenstam.
Beckman. (4), 51 s. **S.**
22. Kolonisationskommitténs betänkande 1922. För-
slag till kolonisation å kronoparker i Norrland
och Dalarna jämte förslag dels till utsträckt tilläm-
pande av intensivt skogsbruk å de norrländska kro-
noparkerna dels till kraftigare befrämjande av eg-
nahemsbildning å enskild jord i Norrland. Cen-
traltr. (2), xvij, 433, 133, 112 s. 1 kart. **Jo.**
23. Betänkande och förslag angående utbildningskurser
inom tullverket. Tullberg. viij, 143 s. **Fi.**
24. Utredning rörande den s. k. Nyköpings kanal.
Meddelande från Kungl. Kanalkommissionen. Nr 6.
Hæggström. 69 s. 3 pl. **K.**
25. Förslag till författningar angående handel med och
import av utsädesfrö ävensom till omorganisation
av frökontrollverksamheten m. m. Beckman. iv,
131 s. **Jo.**
26. Utkast till lag om visst trygghande av byggnads-
borgenärers fordringar m. m. Tullberg. 51 s. **Ju.**
27. Redogörelse för de eklesiastika boställena. 5. Värmlands
län. Av H. Skoglund. Beckman. xlvij, 692 s. **E.**
28. Betänkande och förslag rörande brandskyddsföre-
skrifter och ordnandet av brandväsendet inom riket.
7. Betänkande med förslag till Kungl. Maj:ts
nådiga stadga angående skydd för människor vid
brandfara inom industriella arbetslokaler. Beck-
man. 15 s. **K.**
29. Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående
skolreglemente för flottan. 1. Skolor och kurser
för sjömansskärens manskap. Tullberg. viij, 117 s.
1 bil. **Fö.**
30. Åtgärder mot godsanhopning i tullpackhus m. m.
Generaltullstyrelsens underdåniga utlåtanden över
1914 års tullkommissions betänkanden. 3. Marcus.
101 s. **Fi.**
31. Supplement nr 1 till Sveriges familjenamn. Stat.
repr.-anst. 12 s. **E.**
32. Bilaga till kolonisationskommitténs betänkande. Re-
dogörelser för inventering av odlingsjord. Av E.
Haglund. Centraltr. (2), 278 s. 11 kart. **Jo.**
33. Förslag till reviderad lag om arbetstidens begräns-
ning jämte utredningar rörande arbetstidslagstift-
ningens verkningar och arbetstidsförhållandena in-
om vissa yrken. Norstedt. (2), 186, 109* s. **S.**
34. Betänkande och förslag avgivna av den av Kungl.
Maj:t den 31 augusti 1920 tillsatta kommitté för
verkställande av utredning, huruvida krigsdomstolar-
na i fredstid kunna avskaffas. Marcus. viij, 224 s. **Ju.**
35. 1921 Års fastighetskreditsakkunniga. Betänkande 1.
Utredning och förslag angående höjning av maxi-
migränsen för den primära jordbruksfastighets-
krediten. Marcus. 26 s. **Jo.**
36. Tull- och traktatkommitténs utredningar och be-
tänkanden. 11. Pappersindustriens produktionsför-
hållanden. Av E. Bosæus. Tullberg. iv, 101 s. **Fi.**
37. Underdånigt utlåtande med förslag till förordning
angående tillverkning och beskattning av malt-
drycker m. m. Marcus. 143 s. **Fi.**
38. Tull- och traktatkommitténs utredningar och be-
tänkanden. 13. Den svenska kautschukindustriens ut-
veckling 1890—1913 med särskild hänsyn till dess
ställning åren närmast före världskriget. Av B.
Ohlin. Marcus. iv, 38 s. **Fi.**
39. Betänkande med förslag till förordning om motor-
fordon jämte därmed sammanhängande författ-
ningar samt till stadga om trafiken å vägar och
gator. V. Pettersson. viij, 254 s. 4 bil. **K.**
40. Tull- och traktatkommitténs utredningar och be-
tänkanden. 12. Margarinindustriens utveckling med
särskild hänsyn till förhållandena före världskri-
get. Av J. Lublin. Tullberg. iv, 184 s. **Fi.**
41. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betän-
kanden. 14. Huvuddragen av det svenska jordbru-
kets utveckling 1871—1919. Av A. Sjöström. Marcus.
iv, 120 s. **Fi.**
42. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betän-
kanden. 15. Översikt av jordbrukets utveckling i
vissa främmande länder 1871—1913. Av E. Hötjer.
Marcus. iv, 97 s. **Fi.**
43. Betänkande med förslag till allmän sjukhusstadga
m. m. Norstedt. 302 s. **S.**

Fortsättning å omslagets tredje sida.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:20
JUSTITIEDEPARTEMENTET



FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTÉNS UTREDNINGAR ANGÅENDE REFERENDUM
I FRÄMMANDE LÄNDER V

FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET
UTANFÖR SCHWEIZ
OCH
FÖRENTA STATERNA

A.-B. HASSE W. TULLBERGS BOKTRYCKERI
STOCKHOLM 1923

STATENS OMBUDSMAN I FINLANDS RÄTTSSYSTEM



STATENS OMBUDSMAN I FINLANDS RÄTTSSYSTEM

STATENS OMBUDSMAN I FINLANDS RÄTTSSYSTEM

1938

STATENS OMBUDSMAN I FINLANDS RÄTTSSYSTEM

STATENS OMBUDSMAN I FINLANDS RÄTTSSYSTEM
STOCKHOLM 1938

FÖRORD.

Föreliggande del av folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder avser att i korta översikter giva en framställning av folkomröstningsinstitutets förekomst och utbredning i stater utanför institutets egentliga hemländer, Schweiz och Nordamerikas Förenta stater. Därvid ha även vissa länder — Frankrike, England, Belgien, Holland och Norge — där folkomröstningsproblemet i det stora hela endast varit föremål för diskussion, upptagits till behandling. Undantar man Danmark, som 1915 införde författningsreferendum, har folkomröstningsinstitutet i Europa egentligen endast vunnit inträde i sådana stater, som efter världskriget helt nybildats eller antagit nya författningar. Till denna grupp av stater höra Tyskland, Österrike, Tjeckoslovakien, Estland, Lettland och Irland, medan i Polen folkomröstningstanken endast förslagsvis blivit framförd. Utom nu nämnda europeiska länder har även Australien medtagits i utredningen.

Framställningen av de här ifrågavarande länderna har på kommitténs uppdrag utarbetats av följande författare: beträffande Frankrike och Tyskland av undertecknad Brusewitz, beträffande England och Australien av filosofie doktor Knut Petersson samt beträffande övriga länder av kommitténs biträdande sekreterare, filosofie licentiaten, juris kandidaten Herbert Tingsten.

Stockholm i februari 1923.

Axel Brusewitz.

Frankrike.

I folkomröstningsinstitutets europeiska utvecklingshistoria förtjänar Frankrike vid sidan av Schweiz främst att nämnas såsom idégivare och initiativtagare. Vissa former av direkt folkstyrelse funnos sedan gammalt utbildade i Schweiz, och det är genom schweizaren Rousseau som den direkta demokratin först erhåller sin teoretiska grundläggning. Men sin moderna konstitutionella utformning har institutet under inflytande av den rousseauska folksuveränitetsläran, första gången fått i de båda revolutionsförfattningarna av 1793, den girondistiska av den 16 februari och den jakobinska av den 24 juni. Man påträffar i själva verket redan här alla de huvudformer av folkomröstning, decisiva såväl som konsultativa, som sedermera komma igen i referendumrörelsen i andra länder.¹

Någon praktisk tillämpning fingo emellertid ej dessa former i Frankrike, om man undantar författningsreferendum, som två gånger kom till användning under den egentliga revolutionstiden, 1793 och 1795. Det bruk, som Napoleon I och sedan Napoleon III gjorde av folkomröstningsinstitutet, innebar en förvanskning av hela institutet, och de napoleonska plebisciten, vilka avsågo att främja rent despotiska syften, ha väsentligen bidragit att diskreditera referendum i fransmännens ögon.

Förslag om grundlagsenligt införande eller tillfällig användning av decisiv folkomröstning ha visserligen senare rätt ofta förekommit. Sålunda föreslogs, att 1848 års författning skulle föreläggas folket, och motioner i liknande syfte väcktes vid uppgörandet av 1875 års författning. Under 1880- och 1890-talen framlades upprepade gånger i deputeradekammaren både från konservativt (bonapartistiskt) och socialistiskt håll referendummotioner av växlande innehåll, men alla dessa förslag blevo

¹ Utförlig redogörelse om Rousseaus betydelse för folkomröstningsinstitutet samt dettas utbildning i de franska revolutionsförfattningarna är lämnad i Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder, III, sid. 39 ff., 46 ff.

med stora majoriteter avvisade.¹ Under 1900-talet ha referendumvännerna företrädesvis inriktat sina strävanden på åvägabringandet av konsultativa omröstningar, men även de motioner, som i detta syfte tid efter annan blivit väckta, ha varit utan framgång.² De antidemokratiska traditioner, som i Frankrike varit förbundna med folkomröstningsinstitutets användning, ha här utgjort ett stadigt hinder för dess accepterande vare sig i den ena eller den andra formen.

¹ Se härom A. Sarraut, *Le gouvernement direct en France*. Paris 1899, s. 306, 342 ff. Ett år 1895 i anslutning till en interpellation framlagt dagordningsförslag om författningsrevision, som bl. a. krävde införande av referendum och initiativ, samlade 90 röster mot 444.

² Se härom Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder, I, s. 73 ff.

Storbritannien.

Folkomröstningsproblemet har vid olika tillfällen och i olika sammanhang kommit på tal i det politiska meningsutbytet i Storbritannien, utan att frågan i det stora hela intagit någon förgrundsställning. Den teoretiska diskussionen i ämnet har ej varit så ingående eller så omfattande, att den i och för sig motiverar någon utförligare behandling i denna utredning. Däremot kan det faktum, att institutets införande i engelsk konstitutionell rätt vid ett tillfälle allvarligt påyrkades av ett av de stora partierna, ge anledning till ett kortfattat omnämnande.

Detta inträffade under striden mellan över- och underhuset 1910—1911 och i samband med frågan om en inskränkning i överhusets legislativa befogenheter. Dessförinnan hade folkomröstningsinstitutet endast erbjudit intresse såsom en teoretisk spekulatio och en främmande statsrättslig kuriositet, vid vilken diskussionen snuddat blott tillfälligtvis och ytligt. Genom de tidigt utbildade representativa formerna försvann folkets direkta deltagande i styrelsearbetet utan att lämna några spår efter sig i praktik eller teori. Det representativa begreppet växte s. a. s. in i det allmänna medvetandet såsom en av grundförutsättningarna för hela det engelska statsskicket.

Under dessa förhållanden är det egendomligt att finna tanken på folkets direkta medverkan i viktigare avgöranden, och detta under former, som direkt häntyda på en omröstning bland myndiga medborgare, tämligen klart utformad i det intressanta aktstycke från den puritanska revolutionen, som går under namnet "The Agreement of the People".

Den förkastelsedom, som underhuset uttalade över de häri inbegripna förslagen, nämligen att de skulle förrinta såväl parlamentets myndighet som själva grundvalen för all styrelse, blev emellertid avgörande för lång tid framåt. Dessa revolutionens hypermoderna demokratiska idéer försvunno helt och hållet ur diskussionen, och det dröjde mycket länge innan folkomröstningen åter fördes fram på dagordningen. Den under intrycket av den franska revolutionen uppväxande engelska radikalismen, som under första hälften av 1880-talet spelade en viss roll

inom engelsk politik för att under 1840-talet kodifieras i det s. k. kar-tist-programmet, beblandade sig ej med detta projekt. Ännu mindre var detta fallet med den engelska liberalismen, som i sin omtanke om medelklassen och den enskilda äganderätten snarast ställde sig direkt fientlig mot så vittgående demokratiska tankelinjer. Vi se sålunda en så representativ företrädare för denna skola som John Bright häftigt motsätta sig ett förslag om införande av lokalt veto, framfört med obe-segrad energi i underhuset under en lång följd av år från 1864 av sir Wilfrid Lawson, under framhävande av tesen, att folkomröstning vore ett för engelsk uppfattning främmande institut.¹

Från 1880 möta vi i litteraturen och den politiska diskussionen spo-radiska uttalanden i ämnet. Sir Henry Maine's "Popular Government", publicerad år 1883, berör flyktigt det i Schweiz tillämpade folkomröst-ningsinstitutet. Arbetet utmärkes av en genomgående antidemokratisk tendens. Författaren förnekar energiskt demokratiens förmåga av sund och klok lagstiftning och ser i folkomröstningen ett nytt led i "massor-nas" usurpation av den politiska makten. Han utläser ur föreliggande erfarenheter nya bevis för demokratiens skadliga verkningar. "Jag vill ej påstå, att försöket misslyckats, men det kan endast betraktas så-som en fullständig framgång på sådant håll, där man önskar en så begränsad lagstiftningsverksamhet som möjligt."² Referendum tende-rade, i Maine's åsikt, till negativism och stillastående.

Senare, under 1890-talet, framträdde emellertid talrika anhängare till folkomröstningen, framför allt inom det konservativa partiet. Det är egendomligt, att konstatera, hurusom redan på detta stadium den kon-servativa opinionen visade sig mera mottaglig än den liberala och ra-dikala för tanken på direkt folklig medverkan i styrelsearbetet. För-klaringen torde vara den, att man tidigt lärde sig att i referendum se en återhållande kraft, en konservativ garanti, istället för ett incitament i reformarbetet. I likhet med Maine hämtade man sin kännedom om institutets verkningar huvudsakligen från Schweiz, och erfarenheterna från detta land talade uppenbarligen ganska starkt till förmån för en dylik uppfattning.

Bland dem, som vid denna tid framträdde såsom anhängare av re-ferendum, må nämnas två personer, som ända in på senaste tid ener-giskt påyrkat dess införande, nämligen den kände konservative stats-rättsläraren A. V. Dicey och publicisten J. St. Loe Strachey, utgivare av den bekanta konservativa veckotidskriften "Spectator". Den först-nämnde framlade sina åsikter i ett flertal tidskriftsartiklar (Contem-porary Review, april 1890, Living Age 30 maj s. å. och National Re-

¹ H. W. Howitt, The Referendum in Great Britain. Pol. Science Quarterly, sept. 1911.

² Popular Government. New ed. (1890) sid. 96.

view mars 1894). Uttalanden i "Spectator" i samma riktning återfinnas i numren för den 24 oktober 1891 och 10 februari 1894. En annan skriftställare av konservativ läggning, W. E. H. Lechy, uttalade likaledes starka sympatier för referendum i sitt år 1896 utkomna arbete "Democracy and Liberty".¹ Vid denna tid stannade emellertid diskussionen på ett i huvudsak rent teoretiskt stadium.²

Det var ej förrän långt senare, som frågan om införande av folkomröstning vann starkare aktualitet. Detta skedde i samband med den efter den politiska regimförändringen 1906 återigen tillspetsade motsättningen mellan över- och underhus. Denna motsättning hade visserligen kommit till uttryck redan under Gladstone's och Rosebery's ministärer 1892—1895, men den liberala majoriteten i underhuset var då alltför svag för att någon ändring av överhusets politiska och legislativa befogenheter på allvar skulle kunna ifrågasättas. Efter 1906 var ställningen en annan. Den dåvarande liberala regeringen synes från början ha varit inriktad på en reformering av förhållandet mellan de båda husen. Utan att frågan av någon yttre anledning aktualiserats togs den upp i ett resolutionsförslag, som den 24 juni 1907 framlades i underhuset av premiärministern Campbell-Bannerman. I detta förslag fastslogs såsom nödvändigt för att bringa folkets vilja i verkställighet, att överhusets vetomakt inskränkes därhän, att underhusets beslut i lagfrågor skulle kunna genomföras under loppet av en och samma legislaturperiod oberoende av motstånd från lordernas sida.³

Under debatten rörande denna resolution framkastade flera talare från oppositionen tanken på referendum såsom ett alternativ till den föreslagna inskränkningen i överhusets befogenheter.⁴ Av de bestämda uttalandena från regeringshåll mot detta projekt synes framgå, att regeringen redan innan resolutionsförslaget framlades tagit ställning till referendumprojektet. Premiärministern själv berörde det endast i förbigående⁵, medan sir Herbert Samuel på ett senare stadium inlade en kraftig gensaga mot detsamma. "Det är ej valmännens uppgift att handhava styrelsen eller att avgöra om lagförslagens detaljer.

¹ Anf. arbete. New. ed. London 1899, I, 286 ff.

² Nämnas kan dock, att förre kolonialministern Chamberlain under sin agitation för tariffreform år 1903 vid flera tillfällen uttalade sig för referendum, särskilt som ett medel att få en isolerad fråga framlagd till valmännens bedömande.

³ Parliamentary Debates Ser. 4, vol. 176, sp. 909.

⁴ Se sp. 963, 972, 1 002 m. fl. ställen.

⁵ "Folkets kontroll över lagstiftningen ligger åtminstone här i landet, innesluten i underhusets makt och myndighet. Det parti, för vilket jag talar, har aldrig vikit från den ståndpunkten, att ingen annan utväg står öppen, såvitt man ej vill falla tillbaka på sådana främmande metoder som referendum, mandatet eller plebiscitet eller någon annan metod att rådfråga valmännen bakom de valdas rygg, än att förbehållslöst erkänna den makt, som ligger hos detta hus." (Anf. st. sp. 911.)

Deras uppgift är att avgöra de principfrågor, som föreläggas dem, de stora allmän-politiska stridsfrågorna partierna emellan.”

Med denna debatt hade uppmärksamheten inriktats på möjligheten för de konservativa att falla tillbaka på referendum såsom en försvarsposition under attackerna mot överhuset. De mer eller mindre tveksamma uttalandena i denna riktning ange emellertid tydligt, att förslaget ej omfattades med någon större hänförelse, och att det fördes fram närmast i insikt därom, att ett positivt program i denna strid vore en nödvändig förutsättning för ett verksamt motstånd. Lord Robert Cecil var den ende som på denna punkt lade i dagen någon verklig övertygelse, medan samtliga övriga förespråkare syntes betrakta folkomröstningen mer eller mindre såsom en nödfallsutväg.

Ehuru sålunda referendum vann sitt huvudsakliga understöd på konservativ sida, bör dock nämnas, att sporadiska sympatiuttalanden även från andra håll förekommo, exempelvis från medlemmar av det oberoende arbetarpartiet och från den liberala "Manchester Guardian", som i en serie artiklar i februari 1907 rekommenderade förslaget.

Av den Campbell-Bannermanska överhusreformen blev denna gång intet. Frågan om en inskränkning i husets lagstiftande befogenheter sköts åt sidan för att återkomma såsom ett efterspel till den bekanta budgetstriden år 1909—1910. När överhuset då på allvar fann sig ställt inför kravet på en beskärning av dess vetomakt, blev dess första försvarsposition densamma som 1907. Det är i detta sammanhang som diskussionen rörande referendum blir som livligast.

I underhuset hördes under vintern 1910 allt emellanåt röster till förmån för införandet av skiljedomsreferendum. Man begärde upplysningar av regeringen rörande erfarenheterna från andra länder, och regeringen utfärdade i anledning härav den 4 april 1910 en cirkulärskrivelse till de brittiska diplomatiska representanterna i utlandet, vari dessa anmodades att framlägga sådana fakta, som kunde tjäna till vägledning för diskussionen i hemlandet. Denna skrivelse åtföljdes senare av en liknande till de brittiska guvernörerna i Australien. Svaren å dessa båda skrivelser framlades år 1911 för parlamentet¹, men betecknade knappast något värdefullare bidrag till diskussionen.

I överhuset framlade ledaren för den konservativa oppositionen, lord Landsdowne, den 23 november 1910 en serie resolutionsförslag, avseende att klarlägga det konservativa programmet i striden om vetomakten.² Dessa förslag, som senare antogos av överhuset, förutsatte en reformering i husets sammansättning i enlighet med där tidigare antagna resolutionsförslag samt stadgade vidare, att tvister mellan husen i

¹ Command Papers (1911) 5 522, 5 778 och 5 780.

² Lords Debates 1910 VI: 838.

egentliga lagstiftningsfrågor såsom regel skulle avgöras genom gemensamma sammanträden. Men därest tvisten gällde en fråga av stor vikt (great gravity), som ej på tillbörligt sätt förelagts folket till bedömande vid allmänna val, skulle den hänskjutas, ej till gemensamt sammanträde utan till avgörande genom folkomröstning.

Härmed hade överhuset definitivt bundit sig vid referendumprogrammet, som därför blev ett av de mest framträdande diskussionsämnena under den kommande valkampanjen. Medan debatten i huset ännu pågick, gjorde premiärministern Asquith lord Landsdownes förslag till föremål för kritiska kommentarer i ett offentligt anförande i Hull den 25 november. Nu liksom senare uttalade han sig försiktigt och återhållsamt i detta ämne. Han förnekade ej, att folkomröstning i vissa exceptionella fall med fördel skulle kunna komma till användning, men förklarade sig ej kunna acceptera institutet i den vaga formulering det erhållit i överhusets resolutioner. Balfour, de konservativas ledare i underhuset, uttalade däremot sitt och partiets instämmande och förklarade sig även beredd att hänskjuta det konservativa tullskyddsprogrammet till folkomröstning. I Reading den 1 december, Cheshire den 9 och Dartford den 12 december utlade han vidare detta sitt program.

Jämsides med diskussionen i parlamentet och på valmötena fortgick en livlig presskampanj. Åsiktsgrupperingen gick även här strikt efter partilinjer. Samtliga ledande konservativa organ, "Morning Post" allena undantagen, uttalade sig till förmån för referendum-programmet, medan den liberala pressen ställde sig kritisk och avvisande.

Efter valen befann sig emellertid den konservativa oppositionen fortfarande i minoritet: dess referendum-program hade icke vunnit den resonans hos valmännen, man hoppats på. Det intog dock allt fortfarande en framskjuten plats i de nu följande segslitna diskussionerna i parlamentet rörande den av regeringen framlagda "Parliament Bill".

Den 2 mars framlade lord Balfour of Burleigh i överhuset ett förslag om införande av skiljedomsreferendum¹, vars huvudsyfte var att åt båda husen och åt en minoritet i underhuset ge rätt att hänskjuta en fråga till folkomröstning. Detta förslag nådde endast fram till andra läsningen, varefter behandlingen uppsköts på obestämd tid. Anledningen härtill var den, att partiledningen beslutat sig för att framlägga referendumprogrammet såsom ett ändringsförslag till parlamentsbillen. I detta ändringsförslag, som framlades av mr Cave i underhuset den 26 april och senare av lord Landsdowne i överhuset², gjordes folkomröstningen till en utbyggnad på parlamentsbillens bestämmelser rörande överhusets veto. Inga förslag skulle sålunda *mot* överhusets

¹ Lords Debates 1911, VII: 253.

² Lords debates (1911) IX: 100.

beslut framläggas till kungl. sanktion, såvitt de berörde det monarkiska styrelsesättet och den protestantiska successionen *eller* upprättandet av särskilda legislativa församlingar för Irland, Skottland, Wales eller England, *eller* om de hänvisats till gemensamt utskott och enligt dettas uppfattning gällde en fråga av stor vikt och betydelse, om vilken landets mening ej blivit tillräckligt klarlagd.

Detta förslag innebar en klarare utformning av det program, som tidigare skisserats i november-resolutionerna. I enlighet med den uppfattning, som kommit till uttryck i den tidigare diskussionen, fattades folkomröstningen här såsom en konservativ garanti, en parlamentet eller rättare underhuset överordnad kontrollerande instans. Institutet skulle endast tillämpas ifråga om sådana förslag, som överhuset motsatt sig, och var således till hela sin karaktär ett skiljedomsreferendum. Såsom sådant var det obligatoriskt ifråga om två begränsade slag av ärenden, i övrigt fakultativt. I sistnämnda fallet skulle det försättas i funktion på initiativ, ej från något av husen utan från ett gemensamt utskott. Detta sistnämnda var såtillvida en nyhet, som överhuset i de tidigare förslagen tillagts en absolut rätt att genom sitt nej hänvisa en fråga till referendum.

Ändringsförslaget antogs visserligen av överhuset, men då parlamentsbilden kom tillbaka från underhuset i sin ursprungliga form uppgåvo som bekant lorderna sitt motstånd, varför det mycket diskuterade referendumprogrammet stannade på papperet. Sedan dess har det ej spelat någon roll i praktisk politik. Det konservativa partiet uppgav snart kravet på referendum. Redan år 1912 föllo uttalanden från den nye partiledaren Bonar Law, som antydde, att han och partiet ej längre ansågo sig bundna av av Balfours tidigare löfte att låta frågan om preferenstillarne avgöras genom folkomröstning.¹ Sedan dess ha visserligen enstaka röster höjts för att frågan ånyo skulle tagas upp, men ingen samlad opinion har gjort sig gällande för ett sådant krav.

En analysering av diskussionen ger genast vid handen, att förespråkarna för referendum fattade institutet i mycket inskränkt bemärkelse. Samtliga förslagsställare utstakade mycket trånga gränser för dess tillämpning. När Lecky på 1890-talet påyrkade dess införande, skedde det under uttryckligt framhållande, att det ej kunde bli annat än ett i undantagsfall tillämpat förfarande.² A. V. Dicey, som i sina artiklar

¹ Se särskilt Bonar Laws anförande i Ashton-under-Lyne den 16 dec. 1912.

² "I ett land som England skulle referendum aldrig kunna bli ett regelbundet anlitat lagstiftningsinstrument. Ständiga folkomröstningar skulle bli en odräglig plåga. Referendum skulle bli mycket olämpligt ifråga om utrikespolitiska angelägenheter och beträffande inrikespolitiska frågor bör det endast användas vid sällsynta tillfällen och under allvarliga omständigheter." *Democracy and Liberty* I: 293. Förf. vill helst inskränka institutet till ett författnings- och skiljedomsreferendum.

presterade den kanske starkaste motiveringen — dock utan att uttala sig i så positiva ordalag, som exempelvis St. Loe Strachey — inskränkte likaledes institutets tillämpning till ett ganska begränsat område. Han definierar det i själva verket ej såsom folkomröstning i vidsträckt bemärkelse utan såsom *folkveto*. Dess huvudsakliga användning är att *hindra* genomförandet av sådana viktiga lagförslag, som ej ha väljarnes fulla gillande.¹ De förslag, som framlades i parlamentet, utgingo från samma stränga begränsning.

Det var således ej fråga om att införa någon ny, sanktionerande instans i lagstiftningsproceduren. Man skall näppeligen i meningsutbytet kunna finna någon anslutning till kontinentala folksuveränitetsidéer. Diskussionen hade från början till slut en praktisk karaktär. Man såg överhusets lagveto hotat och ville ersätta det med ett folkveto. Referendum var för samtliga förslagsställare i första hand en konservativ, övervägande negativ garanti mot förhastad eller alltför forced lagstiftning. Man kan t. o. m. spåra ansatser att utnyttja folkomröstningen såsom ett medel till återupprättande av monarkens personliga inflytande på lagstiftningsarbetet. En talare i överhuset föreslog sålunda att göra initiativet för anställande av folkomröstningar till ett kungligt prerogativ i syfte att vinna en ersättning för konungens absoluta vetomakt.²

Med denna argumentering blandade sig emellertid en annan, som dels kan betecknas såsom en svag efterklang av den gamla tory-demokratismen och dels är att föra tillbaka till ett vitt utbrett och växande missnöje med partiorganisationernas överhandtagande politiska makt. Många sågo sålunda i folkomröstningsprogrammet ett medel att försona och sammansmälta konservatism och demokrati, en väg fram till de hos folket inneboende konservativa instinkterna.³ Det framhölls i sådant sammanhang, hurusom en stor del av väljarekåren under rådande förhållanden vore berövad allt verkligt politiskt inflytande, alla de nämligen, som val efter val befunno sig i hopplös minoritet i sin valkrets. Referendum skulle däremot åt alla fullmyndiga medborgare ge en personlig röst i allmänna angelägenheter.

Förhoppningen att referendum skulle verka neutraliserande gentemot partiväsendets skadliga verkningar bildade ett mycket viktigt inslag framför allt i den utomparlamentariska opinionen. För många utgjorde den i själva verket det avgörande momentet i ståndpunktstagandet. Detta förefaller exempelvis vara fallet med Lecky och Dicey. "Om ett

¹ "Introduction to the Study of the Law of the Constitution", 8th ed. London 1915, s. XCII ff. Jfr även beträffande Dicey's uppfattning hans artikel i "Quarterly Review" april 1910.

² Lord Ellenborough, Lord Debates (1911) VIII: 412. Jfr Dicey, nyss anförda ställe.

³ Se exempelvis Harold Cox, "A great democratic Reform." 19th Century, Jan. 1911.

sådant system kunde bringas att fungera skulle det säkerligen, förmedelst utpräglat demokratiska metoder, verka korrigerande på sådana demokratiska missförhållanden, som nu hota imperiet med allvarliga olyckor", heter det från den förstnämnde.¹ Och den sistnämnde anför såsom sitt viktigaste argument, att folkomröstningen är ett institut, som skulle vara starkt nog att tygla absolutismen hos ett parti, som är i besittning av en parlamentarisk majoritet.² På denna punkt äro flera auktoriteter, som annars ställa sig mycket tveksamma gentemot tanken på att införliva referendum med engelsk lag, färdiga att instämma.³

Olika meningar ha emellertid här gjort sig gällande. Å ena sidan står uppfattningen att en folkomröstning skulle s. a. s. lyfta frågorna ur stridsvimlet och att de politiska partiorganisationerna skulle komma att stå mer eller mindre utanför avgörandet. Å den andra hävdas, att dylika omröstningar endast skulle ge partimaskinen ett nytt och vidgat verksamhetsfält, där penningeresurserna mer än någonsin skulle fälla utslaget. Denna invändning framfördes med styrka från liberalt håll liksom från arbetarpartiet. Detta sistnämnda parti torde i hög grad ha låtit sig påverkas av just detta argument i sin opposition mot referendumsförslagen. Inläggen från detta håll under parlamentsdebatterna återkommo ständigt till påståendet, att referendum skulle verka till nackdel för det fattigaste partiet. Samma åsikt synes gå igen hos en författare som James Bryce, den av de engelska auktoriteterna på området, som gjort sig bäst underrättad om institutets verkningar i främmande länder, och vars konklusioner övertvägande tala mot dess införande i England.⁴

Vad i övrigt argumentationen mot referendumprogrammet angår bör framhållas, att oppositionen mindre riktade sig mot institutet som sådant än mot den speciella utformning, som framlagts i de olika förslagen. Det betecknades visserligen såsom en för England främmande inrättning, som stode i en bestämd motsättning till hela det representativa styrelsesättets anda, men på ledande håll erkändes ofta, att det i begränsad utsträckning och i utmordentliga fall kunde ha en mission att fylla. Detta var t. ex. Asquiths ståndpunkt. Samma kvalificerade och villkorliga förkastelsedom återfinna vi hos en arbetarpolitiker som Ramsay Mac Donald⁵ och en teoretiker som J. A. R. Marriot.⁶

Diskussionen i England har således ej resulterat i någonting slut-

¹ Nyss anförda arb. I: 286.

² Law of the Constitution, sid. XCII.

³ Se exempelvis Sidney Low, Government of England. New ed. London 1915, sid. XVII.

⁴ Modern Democracies. London 1921. II: 476.

⁵ "Parliament and Democracy", London 1920, sid. 22.

⁶ "English Political Institutions, 2nd edition. Oxford 1915, sid. 228—29.

giltigt. Det konservativa partiets uppslutning kring förslaget om referendum var ett tillfälligt politiskt schackdrag, framtvinget av ett politiskt nödläge. Detta schackdrag föranledde en ventilerings av problemet, som bidrog att klargöra opinionen inom de olika partierna och även att popularisera ett förut relativt okänt konstitutionellt institut. Därutöver ledde det ej till några positiva resultat. Verkningarna torde istället kunna betecknas såsom negativa. Diskussionen synes nämligen ha ådagalagt, att ingen starkare opinion för införande av folkomröstning förefinnes i England, varför också frågan tillsvidare helt avskrivits från dagordningen.

Belgien.

Under den författningsrevision, som efter världskriget ägt rum i Belgien, har frågan om införande av decisiv folkomröstning aktualiserats. Resultatet blev emellertid negativt, i det att samtliga förslag i frågan avslogs. Vissa av de skäl, som anfördes för och emot referendum, återfinnas i ett av författningsutskottet avgivet utlåtande av den 6 april 1921, som här torde böra i korthet refereras.¹

Författningsutskottets majoritet uttalade sig med synnerligen kort motivering mot folkomröstning överhuvud. Till en början framhölls, att folkomröstning stode i motsättning mot det representativa systemet. Det vore visserligen sant att representationen stundom kunde fatta beslut, som ej uppburos av en allmän opinion och att folkomröstningen kunde synas innebära ett naturligt korrektiv mot dylika beslut. Men detta huvudargument för folkomröstning vore, enligt utskottsmajoritetens mening, av mycket begränsad betydelse. Den stora massan av väljare hade icke tillräcklig kunskap om de frågor, som det gällde att avgöra. Ofta visade det sig, att intresset bland valmännen vore obetydligt och deltagandet i omröstningarna svagt. Därjämte vore folkomröstningen ägnad att minska folkrepresentanternas ansvarskänsla. Slutligen framhölls, att referendum i praktiken ofta verkade i konservativ riktning och att valmännen, särskilt i finansiella frågor, visade sig benägna för en kortsynt politik.

Vid utlåtandet var fogat en av en medlem, Lemonnier, undertecknad reservation. I denna upprepades de gängse skälen för folkomröstning. Sålunda framhölls referendums förmåga att isolera sakfrågor, dess karaktär av korrektiv mot representativsystemets brister och dess uppfostrande betydelse. Med styrka underströks, att folkomröstningsinstitutet i Schweiz icke visat sig hindra behövliga reformer. Reservationen utmynnade i ett förslag om att av representationen antagna lagar skulle underställas folket, därest 50,000 röstberättigade så fordrade, alltså ett fakultativt lagreferendum.

¹ Chambre des representants, Documents, Sess. 1920—1921, sid. 500 f. (Nr 207).

Holland.

Under den författningsrevision, som för närvarande pågår i Holland, har frågan om införande av referendum kommit till aktualitet. Den 20 december 1918 tillsatte regeringen en kommitté med uppdrag att förbereda en revision av grundlagen i vissa delar; i kommitténs utredningsuppdrag ingick bl. a. att undersöka, huruvida referendum och initiativ borde införlivas med den holländska författningen. I kommitténs betänkande, avlämnat den 27 oktober 1920, ingår en analys av folkomröstningsfrågan, som i sina huvuddrag här torde böra återgivas.²

I betänkandet tas till en början bestämt avstånd från tanken på införande av folkinitiativ. Såsom motivering härför framhålles endast, att den motionsrätt, som tillkommer ledamöterna av generalstaternas andra kammare, är tillräcklig för att låta de olika intressena hos folket komma till uttryck. För referendum förefanns däremot inom kommittén större sympatier. Att införa ett allmänt fakultativt referendum ansåg kommittémajoriteten emellertid icke lämpligt. Detta institut skulle i alla de fall, då folket bekräftade parlamentets beslut, blott leda till onödigt uppskov med lagstiftningen. Om folkets avgörande åter innebure ett avvisande av parlamentets ståndpunkt, skulle såväl detta som regeringen komma i en egendomlig situation. Den rätt, som enligt gällande grundlag finnes för konungen att upplösa endera eller båda kamrarna, vore i själva verket fullt tillräcklig för att mellan de ordinarie valen garantera folket medbestämmanderätt i de viktigaste frågorna. Slutligen framhölls, att referendum i mera allmän form svårligen läte förena sig med partiväsandets princip och dessutom stode i strid med grundtanken i det holländska statsskicket, enligt vilken folkrepresentanterna under sin mandattid oinskränkt skulle representera folket.

¹ Uppgifter härom ha erhållits från svenska beskickningen i Warschau.

² Betänkandet återfinnes i det holländska parlamentstrycket för år 1921; jfr *Handelingen von de beide kamers der Staten General, Zitting 1920—1921, Bijlage 451*, sid. 10 ff.

I två särskilda fall ansåg emellertid kommittén folkets direkta medverkan vid vissa avgöranden vara önskvärd, nämligen dels vid revision av grundlagen, dels vid beslut angående statsformen.

Enligt gällande bestämmelser träffas beslut om grundlagsändringar i följande ordning. Sedan ett förslag härom väckts, kunna kamrarna förklara, att det är skäl att taga förslaget i övervägande. Därefter upplösas båda kamrarna. De nyvalda kamrarna pröva sedan förslaget och kunna med två tredjedelar av de avgivna rösterna antaga den föreslagna förändringen, varefter konungens sanktion skall inhämtas. Genom denna procedur avses tydligen att ge folket möjlighet att vid nyvalen taga ställning till föreliggande författningsändringsförslag.

Härutinnan föreslog kommittén en ändring, som i huvudsak innebar, att parlamentsupplösningen under vissa förhållanden skulle ersättas av folkomröstning. Den dubbla parlamentsbehandlingen skulle helt slopas. Om ett grundlagsändringsförslag antagits av båda kamrarna med minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna samt sanktionerats av konungen, skulle det omedelbart få gällande kraft; i detta fall ansågs utan vidare tillräckliga garantier förefinnas för att förslaget stode i överensstämmelse med folkmeningen. Om åter förslaget bifölls av kamrarna med mindre än två-tredjedels majoritet samt godkändes av konungen, skulle folkomröstning rörande detsamma inom två månader äga rum. Den underställda ändringen skulle härvid få laga kraft, om den bekräftades med minst två-tredjedelar av de vid omröstningen avgivna rösterna. — Det är alltså ett decisivt och under vissa förhållanden obligatoriskt författningsreferendum, som här föreslås.

Det andra av de fall, då folkomröstning skulle förekomma, är av mera speciell natur. Då någon tronföljare icke finnes, skulle enligt kommitténs förslag frågan om statsformen — monarki eller republik — föreläggas folket. Även i detta fall skulle folkomröstningen vara av decisiv karaktär.

Det av kommittén framlagda förslaget godtogs, i vad det gällde författningsrevisioner, av regeringen och förelades, jämte en rad andra grundlagsändringsförslag, parlamentet under våren 1921. Förslaget om referendum rörande statsformen i vissa fall biträdades däremot icke av regeringen.

Rörande parlamentsbehandlingen av frågan föreligga endast sparsamma uppgifter. I ett utlåtande, som andra kammarens lagutskott avgav i anledning av regeringspropositionerna, diskuterades frågan om införande av referendum i mera allmän form.¹ Vissa ledamöter av utskottet uttalade sig för ett allmänt fakultativt referendum. Härigenom skulle förhindras, att en klyfta uppstode mellan folk och parlament; i parla-

¹ Handelingen etc., sid. 39, 46, 52.

mentet fattades stundom, särskilt på grund av kompromisser mellan de olika partierna, beslut, som icke stode i överensstämmelse med folkets vilja, och folket borde därför ha rätt att effektivt kontrollera sina representanter. Referendums värde skulle främst ligga i dess preventiva verkan; det skulle förhindra beslut, som icke uppbures av folkmajoriteten. Andra ledamöter av utskottet utalade sig mot referendum i varje form; detta stode i strid mot representativsystemet och ledde i praktiken till konservativa och reaktionära resultat.

Enligt uppgift har sedermera en inom parlamentet väckt motion om införande av fakultativt referendum blivit avslagen.¹ Regeringspropositionen om obligatoriskt författningsreferendum har däremot, såvitt bekant, icke definitivt slutbehandlats.

¹ Enligt meddelande från svenska beskickningen i Haag. — 1922 års holländska parlamentstryck har icke funnits tillgängligt.

Norge.¹

I Norge ha, som bekant, vid vissa tillfällen extrakonstitutionella folk-omröstningar föranstaltats. 1905 ägde med anledning av unionsupplösningen två dylika omröstningar rum; stortinget beslöt att underställa folket dels frågan om unionens upplösning, dels frågan om konungaval. 1919 beslöts en omröstning i förbundsfrågan av klart konsultativ karaktär. Ingen av dessa folkomröstningar har, såsom antytts, åvägabragts med stöd av någon författningsbestämmelse; de ha alla utgjort in casu beslutade, av speciella förhållanden betingade medel att i vissa brännande frågor erhålla klar upplysning om folkets ståndpunkt.

Därjämte ha emellertid en rad förslag framförts, som avsett att i författningen införa stadganden om folkomröstning. Redan under utarbetandet av 1814 års grundlag framkastades — i det Adler-Falsenska grundlagsutkastet — tanken på ett grundlagsfästade av folkomröstningsprincipen, detta i form av ett obligatoriskt författningsreferendum. Under 1800-talets sista år kom frågan ånyo före genom en rad olika motioner i stortinget. Så framlades 1892 ett förslag om rätt för konungen att till folket hänskjuta av stortinget antagna lagar och år 1898 föreslogs från skilda håll obligatoriskt eller fakultativt författningsreferendum och fakultativt lagreferendum. Efter detta år har frågan om införande av decisiv folkomröstning synnerligen ofta framförts i stortinget; i regel har det endast varit fråga om referendum, i allmänhet av fakultativ natur, stundom har man även ifrågasatt införande av folkinitiativ. Samtliga väckta förslag ha av representationen förkastats.

Vid 1917 års riksdag vanns emellertid så tillvida ett positivt resultat, som stortinget med anledning av väckta motioner enhälligt beslöt att hän-

¹ Jfr. Morgenstierne, Utredning av spørmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand, Kristiania 1919; Brusewitz, Det konsultativa referendum, Uppsala 1921, sid. 43 ff. och den utförliga framställningen hos Grönlund, Till frågan om referendum i Norge, Statsvet. tidskrift. 1921.

visa folkomröstningsfrågan för utredning till den tidigare tillsatta parlamentariska "valgordningskommissionen".¹ Några direktiv för utredningen avgåvos icke. Den tillsatta kommissionen har ännu ej avgivit något betänkande men väntas inom den närmaste tiden komma att avsluta sitt arbete.

¹ Beslutet lydde: "Det överdrages den ved Stortingets beslutning av 22:de juni 1917 nedsatte parlamentariske valgordningskommissionen at utrede spørgsmaalet om indførelse av folkeavstemning" (Stortingstidende 1917, Forhandlinger i Stortinget B., sid. 2,754).

Danmark.

År 1915 införlivade Danmark folkomröstningsinstitutet med sin författning, ehuru visserligen i mycket begränsad form. Detta år infördes nämligen, i samband med en allmän konstitutionell revision, obligatoriskt författningsreferendum. Såväl institutets utformning som dess politiska tillkomsthistoria erbjuder i vissa avseenden egenartade och intressanta drag.

Då folkomröstningstanken först aktualiserades i Danmark, skedde detta genom förslag från de radikala partiernas sida. Redan 1905 upptog den radikala vänstern fordran på folkomröstning i viktiga frågor i sitt program; socialdemokraterna gingo än längre, i det att de uttalade sig för såväl referendum som folkinitiativ.¹ Först 1907 kom emellertid frågan upp i riksdagen för första gången och utgjorde sedermera under de närmast följande åren föremål för åtskilliga från det radikala lägret emanerande reformprojekt.

Vid 1909 års urtima riksdag, som sammankallats för behandling av försvarsfrågan, framställde medlemmen av det radikala vänsterpartiet Rode å sitt partis vägnar ett förslag om införande av fakultativt lagreferendum i författningen.² Enligt detsamma skulle 30 000 vid val till folketinget röstberättigade valmän kunna begära av riksdagen antagna lagars hänskjutande till folket, d. v. s. folketingsväljarna. Från referendumrätten skulle finanslagen, tilläggsbevillningslagen samt "lagförslag, vilkas beskaffenhet nödvändiggör omedelbart ikraftträdande", vara undantagna. Av intresse är, att konungens veto- och sanktionsrätt icke skulle påverkas av folkomröstningen utan kvarstå orubbad av densamma; folkomröstningen skulle ingå som ett mellanled mellan riksdagens beslut och den kungliga sanktionen. Typologiskt sett er-

¹ Enligt uppgifter hos Wallengren, Tvåkamarsystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—1915, Lund 1915, sid. 114 och Grönlund, Till frågan om referendum III, Referendum i Danmark, (Statsvetenskaplig Tidskrift juli 1922) sid. 211.

² Riksdagstidende, Overordentlig samling 1904, Tillæg A., sid. 250.

bjuder förslaget alltså, liksom flera senare framkomna förslag, en synnerligen egenartad bild; folkomröstningen skulle vara decisiv i förhållande till riksdagen men konsultativ, eller rättare sagt semi-konsultativ, i förhållande till konungen. Den monarkiska statsformen trycker sålunda sin stämpel på institutets föreslagna utformning.

Rode's förslag ledde icke till något resultat, och blev icke ens föremål för diskussion. Vid motionens avgivande lämnade emellertid förslagsgivaren en kort kommentar till densamma, vilken i ett par punkter torde böra refereras.¹ Talaren erinrade till en början om, att folkomröstningsinstitutet sedan gammalt var infört i Schweiz och föreslagits även i andra europeiska stater; det nu framställda förslaget var, såsom uttryckligen framhölls, kalkerat på schweiziskt mönster. Anledning finnes även att upptaga tanken på folkinitiativ, men för närvarande ansåges denna fråga böra uppskjutas. Den egentliga motiveringen till förslaget består i en hänvisning till den rådande politiska situationen. Det för denna karaktäristiska var att högern och den s. k. moderata vänstern enats om att genomföra ett nytt härordningsförslag. Detta motarbetades av den radikala vänstern och socialdemokraterna, som hävdade, att detsamma icke stode i samklang med folkmajoritetens uppfattning. För den skull ansåg man på radikalt håll — ehuru denna tanke icke motionsvis framfördes — att den nya härordningslagen genom en lex in casu borde hänskjutas till folket, och närmast som en konsekvens av denna förgäves förfäktade plan hävdades tillika, att referendum borde erhålla en fast plats i författningen för "att återge folket dess gamla rätt att motsätta sig lagar, som stå i uppenbar strid mot dess vilja."

Nästa gång folkomröstningsfrågan kommer före är det som led i en mera allmän författningsrevision. För att förstå detta och senare framställda förslag liksom den senare utvecklingen överhuvud är det nödvändigt att med några ord beröra det danska tvåkammerssystemets dåvarande karaktär. Enligt 1866 års reviderade grundlag var andra kammaren, folketinget, vald på en tämligen bred demokratisk bas, under det att första kammaren, landstinget, på grund av starkt restriktiva rösträttsbestämmelser och andra i samma riktning verkande stadganden väsentligen utgjorde ett organ för de besuttna samhällsklasserna. I praktiken ledde detta till, att de konservativa grupperna erhöles en fast majoritetsställning inom landstinget, under det att de radikalarne småningom tillkämpade sig makten inom den "folkvalda" kammaren. Ställningen liknade, i korthet sagt, situationen i Sverige före 1918 års författningsreform. Följden blev givetvis en stark mot-

¹ Rigsdagstidende, Overordentlig samling 1909, Folketingets forhandlinger, sp. 851—854.

sättning mellan de båda kamrarna, en motsättning, som tryckte sin prägel på Danmarks hela politiska historia under slutet av 1880-talet och i början av 1900-talet. Omkring 1909 började en kraftig aktion för tvåkammerssystemets reformering i demokratisk riktning, främst landstingets men även folketingets demokratisering. Denna aktion, som hade sin tyngdpunkt i folketinget med dess av moderat vänster, radikal vänster och socialdemokrater bestående "vänster"-majoritet och som i det längsta bekämpades av de inom landstinget starkt representerade konservativa grupperna, nådde med 1915 års författningsrevision fram till seger, om också i viss mån i kompromissens tecken. Mot denna bakgrund måste man se de folkomröstningsförslag, som under tiden efter 1909 års urtima riksdag framföras från olika håll.

Vid början av den lagtima riksdagen i oktober 1909 framlades från en rad medlemmar av det radikala vänsterpartiet (även nu med Rode i spetsen) ett förslag om revision av de gällande bestämmelserna om representativsystemet.¹ Förslagets huvudpunkter avsågo demokratisering av landstinget samt utsträckning av rösträtten även vid val till folketinget. Därjämte uttalade man sig emellertid för folkomröstningsinstitutets införande i två olika former. Dels skulle ett fakultativt lagreferendum av i huvudsak samma karaktär som det vid den urtima riksdagen föreslagna genomföras, dock att en begäran från 50 000 valmän skulle fordras för en lags hänvisande till folket. Dels framkastades tanken på ett obligatoriskt författningsreferendum; en i båda tingen antagen grundlagsändring skulle underställas valmännen och, om majoritet för densamma uppnåddes, därefter framläggas för konungen. Referendum skulle, i denna form närmast ha karaktären av en ersättning för det rådande systemet med nyval till riksdagen före en grundlagsändrings definitiva antagande. Även här finna vi, såsom synes, den egenartade företeelsen av en i förhållande till riksdagen decisiv, men i förhållande till exekutivmakten semikonsultativ folkomröstning.

De radikalas författningsändringsförslag ledde icke till något resultat. Diskussionen om detsamma rörde sig nästan uteslutande om tvåkammarproblemet; blott i ett par yttranden blev referendumfrågan föremål för uppmärksamhet. Så framhöll socialdemokraten Borgbjerg, att den genomgripande demokratisering av representationssystemet, som föreslogs, lämpligen borde kompletteras med referendum.² Detta institut skulle, jämte proportionalismen, innebära en konservativ och på samma gång demokratisk garanti; "folkmajoriteten får möjlighet att hävda det bestående gentemot förändringar i radikal riktning, som en tillfällig riksdagsmajoritet genomdriver." Talaren ansåg därför, att

¹ Jfr Kretz, Aarbog for rigsdagssamlingen 1909—1910, sid. 48 f.

² Rigsdagstidende, Forhandlinger paa folketinget. 1909—1910, sp. 1889 f.

man från konservativt håll icke rimligen kunde motsätta sig införandet av referendum. Jämte referendum borde emellertid även folkinitiativet införlivas med författningen: folket borde få rätt att driva sin vilja igenom, då riksdagen i en viss fråga icke motsvarade folkmajoritetens uppfattning. Detta yttrande uppkallade en medlem av högern, Hammerich, som skarpt uttalade sig mot referendum.¹ Dels framhöll han, att väljarna i regel icke besatte den sakkunskap, som behövdes för bedömandet av politiska frågor; agitationen, icke det lugna övervägandet, komme därför att fälla utslaget. Dels skulle referendum försvaga folkrepresentanternas ansvars känsla, ty ansvaret för lagstiftningen skulle i själva verket överflyttas från riksdagen till folket.

Under de följande åren framlades från socialdemokratiskt håll två förslag om författningsreform, som jämväl innefattade folkomröstningsinstitutets införande. Förslagen ledde ej till något resultat och blevo, vad referendumfrågan beträffar, knappast föremål för någon diskussion. Det första av dessa förslag framfördes år 1911, i form av en reservation till ett utskotts betänkande i författningsfrågan, och var undertecknat av Borgbjerg och två andra medlemmar av det socialdemokratiska partiet. Enligt detsamma skulle representationen blott bestå av en kammare, utsedd genom lika och allmän rösträtt.² Folkomröstningsinstitutet skulle införas dels i form av obligatoriskt författningsreferendum samt fakultativt lagreferendum (med ungefär samma bestämmelser som i de radikalas förslag i oktober 1909), dels också i form av laginitiativ: på begäran av 50 000 valmän skulle en av dessa föreslagen lag underställas folket och därefter, om omröstningen utfölle med majoritet för förslaget, föreläggas konungen för stadfästelse. Initiativet skulle alltså, av den oklara formuleringen att döma, ha en synnerligen egendomlig karaktär; vid behandlingen av initierade förslag skulle riksdagen icke på något sätt medverka, under det att konungens sanktionsrätt kvarstode orubbad. — Två år senare, på våren 1913, framfördes av Borgbjerg m. fl. socialdemokrater ett förslag om författningsrevision, vilket innefattade samma bestämmelser om folkomröstning som det nu refererade.³

Det kan även nämnas, att, ehuru utan direkt sammanhang med dessa förslag, ett kort meningsutbyte om referendum uppstod vid behandlingen av grundlagsfrågan i oktober 1912. Härvid uttalade sig dåvarande konseljpresidenten Berntsen, en av den moderata vänsterns ledare, be-

¹ Riksdagstidende, Forhandlinger paa folketinget, 1909—1910, sp. 1925 f.

² Riksdagstidende 1910—1911, Tillæg B. sp. 778 f. Redogörelsen för detta förslag i Kretz, Aarbog 1910—1911 sid. 27, är ej fullt riktig, vilket synes vara anledningen till den ofullständiga redogörelsen hos Wallengren, a. a. sid. 114 och Grönlund, a. a. sid. 212.

³ Kretz, Aarbog 1912—1913, sid. 47.

stämt mot institutet under framhållande av, att detsamma vore ägnat att försvaga folkrepresentationens ansvars känsla.¹ Däremot uttalade Rode, i överensstämmelse med sina tidigare förslag, sympatier för referendum; särskilt framhölls folkomröstningen som ett lämpligt medel att slita divergenser mellan representationens båda avdelningar.² Detta synes vara det enda tillfälle, då tanken på folkomröstningens användande som skiljedomsinstitut framkommit under den danska författningsdiskussionen.

Året 1913 kan sägas bilda en vändpunkt i folkomröstningsfrågans historia i Danmark. Under det att förslag om referendum förut framställt av de radikala partierna, är det hädanefter på konservativt håll, som man visar sympatier för institutets införande. Orsaken till denna fullständiga omkastning av partiernas ställning är utan tvivel att söka i det förändrade läge, vari frågan om författningsrevision kommit. Sedan den moderata vänstern, den radikala vänstern och socialdemokraterna enat sig om att arbeta för en demokratisering av båda tingen och särskilt sedan de radikala vunnit en betydande seger vid 1913 års folketingsval, stodo planerna på författningsrevision inför sitt omedelbara förverkligande. Det radikala intresset för referendum som ett kontrollmedel mot representationen kom därmed helt naturligt att svalna; under ett demokratiserat representativt system förefanns icke längre samma behov av denna folkliga garanti. Å andra sidan fick man nu inom vissa högerkretsar blicken öppnad för referenduminstitutets egenskap att utgöra ett retarderande element i lagstiftningsarbetet, dess konserverande och återhållande karaktär.³ Institutet kommer för vissa konservativa politici "att framstå som en tygel på den allt mera segerrika demokratien, hämtad ur dess egen förrådskammare".⁴ Referendum — givetvis utan komplettering med initiativrätt — betraktas i viss mån som "en kompensation för det försvagande av tvåkammerssystemet, som författningsrevisionen skulle komma att medföra".⁵ Förändringen i partiernas ställning utgör alltså en följd av den politiska lägeförvandling, som försiggått, ett typiskt exempel på opportunistisk anpassning efter skiftande förhållanden.

Under år 1914 framställas från högerhåll icke mindre än tre folkomröstningsförslag. Dessa framfördes i direkt anknytning till den radikala ministären Zahles förslag om författningsrevision och behandlades i anslutning till detta. Någon nämnvärd diskussion i referen-

¹ Rigsdagstidende. Forhandlinger paa folketinget 1912—1913, sp. 1000.

² Rigsdagstidende. Forhandlinger paa folketinget 1912—1913, sp. 931, 1026.

³ Denna tankegång kommer särskilt till uttryck i professor Berlins uppsats: Folkeafstemningen som konservativ garanti, Gads danske Magasin 1913—1914.

⁴ Wallengren, a. a., sid. 114.

⁵ Brusewitz, Det konsultativa referendum, Uppsala 1921, sid. 32.

dumfrågan ägde icke rum; meningsutbytet koncentrerades kring två-kammarproblemet.

Alla de nämnda förslagen framställdes inom de utskott, som tillsattes för grundlagsfrågans behandling. Det första väcktes i januari 1914 av fyra konservativa ledamöter, bland dem den förut nämnde Hammerich, som några år tidigare starkt uttalat sig mot referendum.¹ Enligt förslaget skulle endast ett obligatoriskt författningsreferendum införas; sedan en grundlagsändring antagits av två riksdagar med mellanliggande upplösning av folketinget, skulle saken föreläggas väljarna. Om därvid två tredjedelar av de röstande voro för den föreslagna ändringen, skulle frågan underställas konungens stadfästelse. Ett par månader senare framställdes av Hammerich och den frikonservative Rottböll tillika ett förslag om fakultativt lagreferendum.² Enligt detsamma skulle referendum kunna ske beträffande lagförslag, som av riksdagens båda avdelningar antagits med mindre än två tredjedels majoritet inom varje ting. Folkomröstning skulle härvid anordnas "antingen på konungens personliga begäran eller när minst två femtedelar av någotdera tingets medlemmar så fordrade". Konungens veto- och sanktionsrätt skulle tydligen efter folkomröstningen kvarstå ograverad. En mycket egendomlig form av referendum skulle sålunda tillskapas; konungen personligen samt en minoritet inom varje ting kunde var för sig begära folkomröstning men denna rätt tillkom icke, såsom eljest är vanligt, en viss del av väljarekåren. I ett tredje förslag, framställt i juni 1914 av nio konservativa ledamöter i ett för båda tingen gemensamt utskott, innefattades ungefär samma bestämmelser; dock skulle enligt detta även fem % av valmännen kunna begära referendum.³ Därjämte angåvos i detta förslag vissa begränsningar av referendumrätten; sålunda skulle finanslagar, tilläggsbevillningslagar, lagar, som anginge överenskommelser med främmande makter samt lagar, som av "den förenade riksdagen" förklarades vara av brådskande natur, falla utanför referendum.

Någon nämnvärd diskussion kom, såsom nämnts, icke till stånd rörande de framställda förslagen. På vänsterhåll tog man nu alltså avstånd från tanken på fakultativt lagreferendum; sålunda förklarade Borgbjerg, som kort förut väckt motion om dess införande, att det vore oförenligt med det parlamentariska systemet, och denna uppfattning kom även till synes i ett uttalande av den moderate vänstermannen Neergaard.⁴ Däremot enade man sig om det obligatoriska författningsre-

¹ Kretz, Aarbog 1913—1914, sid. 37.

² Kretz, Aarbog 1913—1914, sid. 41 f.

³ Kretz, Aarbog 1913—1914, sid. 44.

⁴ Aarbog 1913—1914, sid. 42 f. — På vissa håll ansåg man emellertid, att riksdagen utan att någon grundlagsändring härför vore behövlig, kunde genom beslut in casu

rendum; bestämmelsen härom återfinnes i den gällande författningens 93:dje paragraf.

Bestämmelsen om författningsändring är av följande lydelse: "Förslag om ändring av eller tillägg till nu gällande grunddrag kunna framställas såväl vid lagtima som urtima riksdag. Antages ett förslag om ny grundlagsbestämmelse i båda tingen och vill regeringen främja saken, upplöses riksdagen och allmänna val försiggå såväl till folketinget som till landstinget. Återupprepas beslutet av den efter valet sammanträdande lagtima eller urtima riksdagen, skall det inom ett halft års förlopp föreläggas folketingsväljarna till antagande eller förkastande vid en direkt omröstning. De närmare reglerna angående denna omröstning fastställas genom lag. Har ett flertal av de i omröstningen deltagande och minst 45 % av samtliga valmän röstat för riksdagens beslut, och stadfästes detta av konungen, är det grundlag."

Dessa bestämmelser äro synnerligen egendomliga, och, torde man kunna tillägga, föga lyckligt utformade. Den gamla bestämmelsen om riksdagsupplösning såsom villkor för författningsändring har bibehållits, trots att folkomröstning införts. Detta innebär, såsom en dansk författare framhåller, en viss inkonsekvens, ty genom folkomröstning erhålles ju ett klarare uttryck för folkets uppfattning i en viss fråga än vid ett val; att låta folkmeningen rörande en författningsändring komma till uttryck först genom val och sedan genom omröstning synes därför utgöra en lika onödig som invecklad anordning.¹ Påpekas bör även, att i detta stadgande, liksom i de tidigare väckta förslagen, konungens sanktions- och vetorätt kvarstår orubbad efter folkomröstningen, som alltså icke har klart decisiv karaktär. Särskilt märkelig är bestämmelsen om den för positivt resultat vid omröstningen behövlige majoriteten. Denna innebär, att, så snart deltagandet i omröstningen sjunker under 90 % av de röstberättigade, en kvalificerad majoritet av de röstande fordras för förslagets antagande; ju mindre deltagandet är, desto mera betydelsefull blir denna fordran. Om t. ex. 67 % av de röstberättigade deltaga i omröstningen, kräves i själva verket två tredjedelars majoritet av dessa för förslagets antagande.² Det torde med bestämdhet kunna sägas, att denna fordran är orimligt sträng. Att döma av erfarenheterna från andra stater, finnes all anledning att antaga, att bestämmelsen kommer att leda till betänkliga konsekven-

överlämna beslutanderätten i en viss fråga till valmännen; beträffande meningsutbytet i denna punkt hänvisas till Brusewitz, *Det konsultativa referendum*, Uppsala 1921, sid. 32 ff. Detta spörsmål har sedermera, vid försvarsfrågans behandling år 1922, ånyo varit föremål för diskussion; härom mera i det följande.

¹ Jfr Berlin, *Danmarks ny grundlov*, Gads danske Magasin 1914—1915, sid. 569.

² Jfr Wallengren, a. a. sid. 123.

ser. Det bör härvid särskilt erinras om att röstfrekvensen vid obligatoriska omröstningar i såväl Schweiz som Nordamerikas Förenta stater i genomsnitt icke uppgår till 50 % av de röstberättigade. Vid ett motsvarande deltagande innebär den danska författningsbestämmelsen fordran på nära nog fullständig enhällighet.

Vid det enda tillfälle, då bestämmelsen i praktiken tillämpats, erhöles ett starkt belägg på dess ytterligt restriktiva karaktär. Den 6 september 1920 hänvisades till folket ett författningsändringsförslag, innefattande bl. a. de konstitutionella följdbestämmelserna av Nord-Slesvigs införlivande med Danmark.¹ I folkomröstningen deltog 640 759 personer, eller 49.6 % av alla röstberättigade. 614 227 jaröster, 19 592 nejroster, och 6 940 ogiltiga sedlar avlämnades. Författningsändringen blev alltså antagen, ty 47.5 % av de röstberättigade hade röstat ja. Men det be-tecknande är, att antagandet skedde med knapp nöd, trots att det underställda förslaget icke var föremål för någon opposition och samlade tecknande är, att antagandet skedde med knapp nöd, trots att det framlagda förslaget icke var föremål för någon opposition och samlade eller mera omstridda förslag föreläggas valmännen.

Slutligen torde det böra nämnas, att ett förslag om en extrakonstitutionell folkomröstning av decisiv natur helt nyligen, nämligen under sommaren 1922, varit före i Danmark.² Även nu var det, liksom 1909, försvarsfrågan, som man på vissa håll ansåg böra hänskjutas till valmännens avgörande. Även så till vida erinrar läget år 1922 om folkomröstningsfrågans behandling under tidigare år, som tanken på en folkomröstning understöddes av det radikala och det socialdemokratiska partiet, under det att de mera konservativa partierna ställde sig avvisande. Den obeständighet och opportunist, som de danska partierna visat i sitt ställningstagande i folkomröstningsfrågan, kommer alltså ånyo till uttryck.

Förslagets historia är i korthet följande: Genom 1920 års val blevo de båda radikala partierna — den radikala vänstern och socialdemokraterna — försatta i minoritetsställning i båda kamrarna; regeringsmakten övergick till den moderata vänsterministären Neergaard, som understöddes även från högerhåll. Regeringsmajoriteten i folketinget var emellertid jämförelsevis liten, endast ett tiotal röster. Under sommaren 1922 framlade regeringen en rad lagförslag, åsyftande en nyorganisation av försvarsväsendet. Dessa förslag understöddes i huvudsak av den vanliga regeringsmajoriteten, under det att de båda radikala

¹ Statistisk Aarbog 1920, Köbenhavn 1921, sid. 200, jfr. sid. 192.

² Beträffande den halft konsultativa folkomröstning, som ägde rum år 1916 angående de västindiska öarnas försäljning, hänvisas till redogörelsen hos Brusewitz, a. a. sid. 35—42.

partierna motarbetade deras antagande. Då dessa partier inom riksdagen icke hade några utsikter att fälla regeringsförslagen, framställde de ett förslag om de viktigaste lagförslagens hänskjutande till valmännens avgörande. Enligt detsamma skulle till vederbörande lagar fogas nya paragrafer, innehållande bestämmelser därom, att lagarna skulle träda i kraft blott om de godkändes vid en allmän folkomröstning, hållen senast tre månader efter riksdagens beslut. I motiveringen till förslaget, som framfördes inom det utskott, som tillsatts för försvarsfrågans behandling, uttalades, att de nya försvarslagarna vore av så genomgripande betydelse, att de helst icke borde antagas, förrän nyval till folketinget ägt rum. Såsom en ersättning för ett dylikt nyval föreslog man nu i stället en folkomröstning.¹ Den 22 juli behandlades frågan i folketinget. Efter långa debatter beslöts först med 77 röster mot 68 att avslå förslaget om folkomröstning, varefter försvarslagarna antogs med 73 röster mot 70. Samma beslut fattades sedermera av landstinget.

Ur de debatter, som föregingo frågans avgörande, torde ett par huvudpunkter böra återgivas. Från radikalt håll framhöll man, i anslutning till den refererade motiveringen till förslaget om folkomröstning, att försvarsfrågan vore av så genomgripande betydelse, att den icke borde avgöras, förrän valmännen på ett eller annat sätt fått giva sin mening tillkänna.² De nästföregående valen hade icke gällt denna fråga, och den sittande riksdagen kunde därför icke i detta hänseende anses representera folkets flertal. Riksdagsmajoritetens motstånd mot tanken på en folkomröstning förklarades vara en följd av medvetandet om att en sådan omröstning skulle leda ill regeringsförslagets fall. Därjämte framhöll man även, att folkomröstningsinstitutet i viss form funnes stadgat i den danska författningen och att det alltså ej vore en helt ny anordning, som nu ifrågasattes. — Från det motsatta lägret uttalades såväl principiella som praktiska betänkligheter mot en vädjan till folket. En talare framhöll, att enligt det representativa systemet de vore riksdagens plikt att självständigt avgöra alla uppkommande frågor; riksdagen vore i detta likaväl som i andra spörsmål, beklädd med ett mandat att handla å folkets vägnar.³ "Om det skulle utskrivas nya val eller hållas folkomröstning för varje gång oppositionen vore missnöjd med ett regeringsförslag, skulle detta leda till olidliga parlamentariska förhållanden." Konseljpresidenten Neergaard uttalade i ett kortare anförande, att ett beslut om folkomröstning i detta fall

¹ Riksdagstidende 1921—1922, Tillæg B, sp. 3 716 f.

² Jfr Rigsdagstidende, Forhandlinger paa folketinget 1921—1922, sp. 9 402 f. (Rasmussen), 9 429 f. (Munch).

³ Riksdagstidende, Forhandlinger paa folketinget 1921—1922, sp. 9 399 f. (Hansen).

kunde giva anledning till en "författningsmässig praxis", som regeringen icke önskade medverka till.¹ Därjämte anförde man även, att praktiska svårigheter stode i vägen för anordnande av en folkomröstning; då flera olika förslag förelåge i försvarsfrågan, kunde en enda omröstning med ja och nej icke giva visshet om folkmeningens ställning.

Av särskilt intresse är det förhållandet, att några egentliga konstitutionella betänkligheter icke uttalades mot förslaget om en dylik extra-konstitutionell folkomröstning. Denna sida av frågan blev överhuvud icke föremål för något meningsutbyte.

¹ Riksdagstidende, Forhandlingar paa folketinget 1921—1922, sp. 9 414 f.

Tyskland.

Folkomröstningsinstitutet har efter 1918 års revolution i en eller annan form vunnit inträde såväl i den tyska riksförfattningen som i alla ländernas (delstaternas) författningar. Vi skola i det följande först taga en överblick över de skiftande former, i vilka institutet förekommer, för att därefter något uppehålla oss vid dess allmänna ställning och betydelse i den nya tyska demokratin.¹

Gällande folkomröstningsformer.

Riksförfattningen.

Riksförfattningen känner de båda gängse huvudformerna av folkomröstningsinstitutet, referendum och folkinitiativ, men innehåller därjämte en del omröstningsstadganden, vilka på grund av sin säregna art kunna sägas ligga på sidan om de ordinära bestämmelserna.²

¹ Allmänna översikter över folkomröstningsinstitutet i de tyska författningarna lämnas av H. Gmelin, Referendum (Handbuch der Politik, III, s. 74 ff.); H. von Jahn, Wahlrecht und Volksabstimmungen (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, s. 197 ff.); H. Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern (Archiv des öffentl. Rechts 1922, Band 43, s. 40 ff.); O. Grönlund, Till frågan om referendum. I. Referendum i Tyskland (Statsvet. tidskr. 1921, s. 33 ff.).

² Rörande folkomröstningsinstitutet i riksförfattningen hänvisas till H. Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung (Archiv des öffentl. Rechts 1920, Band 39, s. 456 ff.); F. Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 2. Aufl. Bonn 1920, s. 162 ff.; O. Meissner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1921, s. 117 ff.; E. Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Greifswald 1921, s. 152 ff.; L. Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922, s. 425 ff.; W. Berthold, Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung (Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft 1922—23, Jahrg. 77, s. 52 ff.); R. Brunet, La constitution allemande du 11 août 1919. Paris 1921, s. 143 ff.; W. Droin, La démocratisation de l'empire allemand. Étude de droit constitutionnel. Genève, Paris 1922, s. 75 ff. Författningseditioner av G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin 1921; F. Poetsch, Handausgabe der Reichsverfassung. 2. Aufl. Berlin 1921; F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 3. Aufl. Berlin 1921.

Referendum är uteslutande fakultativt. I det första av statssekreteraren Hugo Preuss uppgjorda författningsutkastet av den 3 jan. 1919 fanns dock en föreskrift om obligatoriskt författningsreferendum, vilken föreskrift skulle träda i kraft om fem år.¹ Tanken övergavs emellertid sedermera såsom alltför opraktisk, varför det fakultativa referendum omfattar både grundlag och vanlig lag. För att ett av parlamentet fattat beslut, det må vara av det ena eller det andra slaget, skall kunna förkastas av folket fordras, att över hälften av de röstberättigade deltagit i omröstningen. För antagande är däremot intet särskilt villkor föreskrivet.²

Ur synpunkten av vem som är initiativtagare till omröstningen kan referendum indelas i följande tre olika slag:

1. Initiativet tages av rikspresidenten (presidentreferendum).
2. Initiativet tages av riksrådet.
3. Initiativet utgår från en minoritet i riksdagen i förening med ett visst antal röstberättigade.

1. Presidentreferendum har i riksförfattningen en synnerligen vidsträckt formulering. Presidenten äger ingen som helst vetorätt gent emot riksdagen, men han kan sända varje av densamma beslutad lag till folkomröstning inom en månad efter beslutets fattande, d. v. s. inom den frist, som eljest är stadgad för lagens utfärdande och kungörande.³ Denna generella rätt för presidenten att påkalla ett folkavgörande är tydligen tänkt såsom en utväg till lösande av konflikter mellan regering och representation. Någon praktisk betydelse har den dock knappast. Varje referendumbeslut kräver ministeriell kontrasignation. Då riksregeringen författningsenligt är parlamentarisk (art. 53, 54), är det tämligen uteslutet att den lämnar sitt bifall till ett sådant beslut gent emot en av majoritetspartiet antagen lag. Endast för det fall, att det parlamentariska majoritetspartiet lidit ett tillfälligt nederlag ifråga om en viktig lag, exempelvis på så sätt att denna antagits med grundväsentliga förändringar, är det egentligen tänkbart, att regeringen känner sig hågad att vädja till folket och därtill begär presidentens medverkan.⁴

Ett specialfall av presidentreferendum förutses i händelse av meningskiljaktighet mellan riksdagen och riksrådet.⁵ Denna senare församling, vilken utgör en representation för ländernas regeringar och såsom sådan är det gamla förbundsrådets arvtagare, har ej egentligt veto mot riksdagen men äger rätt att göra invändning ("Einspruch"). Sådan invändning mot en av riksdagen beslutad lag måste inom två veckor efter slut-

¹ Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil), herausgeg. im Auftrage des Reichsamts des Innern, § 51.

² Riksförfattningen, art. 75.

³ Riksförfattningen, art. 70, 73, mom. 1.

⁴ Jämf. H. Triepel, a. a., s. 503.

⁵ Riksförfattningen, art. 74.

voteringen i riksdagen anmälas hos riksregeringen, varpå riksrådet har ytterligare två veckor på sig att motivera sin ståndpunkt. Lagen går där-
 efter tillbaka till förnyad behandling av riksdagen. Uppnås ej enighet
 mellan denna och riksrådet, så *kan* presidenten inom tre månader anordna
 folkomröstning rörande det ämne (alltså ej nödvändigtvis hela lagen),
 om vilket meningsskiljaktighet uppstått. Gör presidenten ej bruk av
 denna sin rätt, så har lagen förfallit.

Att märka är sålunda, att presidenten ej är skyldig att påkalla folkets
 skiljedom. Han har fritt val mellan att besluta om referendum eller att
 låta lagen förfalla. Skulle emellertid riksdagen efter invändning från
 riksrådets sida med $\frac{2}{3}$ majoritet förnya sitt tidigare antagande av lagen,
 så har invändningen ingen verkan och presidenten har att utfärda lagen,
 för så vitt han ej föredrar att inom tre månader anordna ett referendum
 om densamma. Även i detta fall är folkavgörandet alltså beroende på
 hans fria val.

Presidentreferendum omfattar såväl grundlag som vanlig lag. Dess
 ämneskrets är emellertid vidsträcktare än referendum av annat slag.
 Endast presidenten har nämligen befogenhet att taga initiativ till folk-
 avgörande över finansplanen och andra beslut av finansiell innebörd.¹

2. Referendum på begäran av riksrådet. Såsom nyss nämndes, tillkom-
 mer det presidenten, att, därest han så skulle finna lämpligt, slita en
 mellan riksråd och riksdag uppkommen tvist genom anordnande av folk-
 omröstning, men de båda parterna själva ha icke rätt härtill. I ett fall
 äger dock riksrådet befogenhet att av eget initiativ åvägabrinda ett refe-
 rendum, nämligen i grundlagsfrågor.² För att en grundlagsändring skall
 komma till stånd fordras, att den antagits med $\frac{2}{3}$ majoritet av både riks-
 råd och riksdag. Skulle riksdagen, i händelse av invändning från riks-
 rådets sida, vidhålla sitt en gång fattade beslut, äger presidenten icke,
 såsom beträffande vanlig lag, att utan vidare utfärda beslutet. Riksrådet
 har nämligen rätt att inom två veckor besluta folkomröstning i saken.

Denna självständiga rätt för riksrådet att i grundlagsfrågor vädja till
 folket förklaras av dess ställning såsom det federalistiska organet, såsom
 försvarare av ländernas (delstaternas) rätt gent emot förbundsstaten.
 Tänkbart är, att ett skiljedomsreferendum av detta slag kan komma till
 användning, om riksdagen skulle vilja genomföra en grundlagsreform,
 som väsentligen utvidgade förbunds kompetensen och kringskar länder-
 nas självständighet.³

3. Referendum på begäran av en minoritet inom riksdagen i förening
 med visst antal röstberättigade. För igångsättande av ett referendum av
 här ifrågakarande slag behövs en samverkan av två faktorer: dels en

¹ Riksförfattningen, art. 73, mom. 4.

² Riksförfattningen, art. 76, mom. 2.

³ Jämf. L. Wittmayer, a. a., s. 430; E. Hubrich, a. a., s. 164.

riksdagsminoritet, dels de röstberättigade själva. Initiativet utgår från riksdagsminoriteten på så sätt, att minst en tredjedel av riksdagens medlemmar gör anhållan om att tidsfristen för en av densamma antagen lags kungörande utsträcker till två månader. Denna anhållan innebär icke i och för sig någon referendumbegäran, utan minoritetens makt är inskränkt till rätten att uppskjuta tidpunkten för lagens ikraftträdande. Referendum kommer till stånd, först om $\frac{1}{20}$ av landets röstberättigade inom den utsatta tidsfristen inkommer med begäran om folkomröstning.¹ Inkommer ingen sådan begäran, träder lagen i kraft, presidenten naturligtvis obetaget att på sitt initiativ anordna omröstning.

Tydligt är, att dessa referendumbestämmelser speciellt avse att utgöra ett skydd för minoriteten. En parlamentarisk opposition, som är något så när manstark, kan med stöd av dem ifråga om en lag rikta en vädjan till sina anhängare ute i landet, och finner denna vädjan gensvar av det lagstadgade antalet röstberättigade, har folket att avkunna den slutliga domen mellan representationens minoritet och majoritet. Denna sistnämnda äger emellertid möjlighet att hindra ett dylikt från minoriteten utgåendet referendum genom rätten att förklara en lag "brådslande".² Gör riksdagen bruk av denna rätt under instämmande av riksrådet, kan presidenten utfärda lagen, och en referendumbegäran från folkets sida får ej inlämnas. Även i detta fall står dock utvägen öppen för presidenten att begagna sin referendumrätt.

Rörande *folkinitiativet* innehåller författningen följande stadganden:³ Förslag om en rikslag med begäran om folkomröstning angående densamma kan framställas av $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade. Förslaget, som skall hava formen av ett utarbetat lagutkast, överlämnas först till regeringen, vilken har att taga ställning till detsamma och sedan sända det vidare till riksdagen. Godtager denna den föreslagna lagen i oförändrad form, äger folkomröstning icke rum. Detta stadgande innebär icke, att omröstning under alla förhållanden är utesluten — sådan kan alltid anordnas av presidenten eller, därest fråga är om en grundlagsändring, påkallas av riksrådet — utan endast att omröstningen icke är obligatorisk. Skulle riksdagen åter avstyrka initiativförslaget eller föreslå ändringar i det, måste folkomröstning ovillkorligen äga rum.⁴ I fråga om författningsinitiativ, som gå till definitivt avgörande av folket, gäller den särskilda föreskriften, att de, för att bli antagna, måste hava bekräftats av en majoritet av alla röstberättigade.⁵

Utom ovan berörda bestämmelser om referendum och folkinitiativ inne-

¹ Riksförfattningen, art. 73, mom. 2.

² Riksförfattningen, art. 72.

³ Riksförfattningen, art. 73, mom. 3.

⁴ Jämf. Triepel, a. a., s. 492 ff.; Wittmayer, a. a., s. 434 ff.

⁵ Riksförfattningen, art. 76.

håller författningen föreskrifter om folkomröstning för följande två specialfall: dels angående avsättning av presidenten, dels angående ändring av ländernas territorier.

Riksdagen kan när som helst besluta folkomröstning om presidentens avsättning från ämbetet.¹ För beslutets giltighet fordras $\frac{2}{3}$ majoritet. Bifaller folket avsättningen, vartill endast fordras enkel majoritet av de i omröstningen deltagande, skall nytt presidentval förrättas. Avslås åter avsättningsförslaget, betraktas denna utgång såsom nyval av presidenten (för sju år) och har riksdagens upplösning till följd. Detta rätt egenomliga avsättningsreferendum, vars syfte är att tjäna såsom yttersta medel att lösa en politisk konflikt mellan riksdag och president, fanns redan i Preuss' utkast och torde närmast hava tillkommit för att på socialdemokratiskt håll underlätta accepterandet av upplösningsrätt för presidenten gent emot riksdagen. Någon större praktisk betydelse kan institutet knappast tillmätas.

Förändringar i ländernas område kan av riksdagen alltid genomföras på grundlagstiftningens väg.² Även en vanlig lag räcker för ändamålet, för så vitt vederbörande land, d. v. s. dess regering, sannolikt väl också dess representation, därtill lämnar sitt bifall. Skulle detta bifall förvägras, kan ändock förändringen genomdrivas, om nämligen befolkningen i den landsdel, som avses, uttalar sig därför. Omröstning måste begäras av $\frac{1}{3}$ av de röstberättigade, och för folkbeslutets giltighet fordras, att $\frac{3}{5}$ av de röstande, minst dock hälften av de röstberättigade, röstat ja.

Vad beträffar själva förfaringssättet vid folkomröstningar har därom år 1921 antagits en särskild tillämpningslag, som ytterligare kompletterats med en omröstningsförfordning.³ I det stora hela ansluta sig folkomröstningsreglerna till de bestämmelser, som gälla för politiska val. I fråga om igångsättandet av ett folkinitiativ samt ett referendum, som utgår från folket, ävensom den därmed förenade namninsamlingen gälla emellertid speciella föreskrifter, som i detta samband förtjäna en viss uppmärksamhet.⁴

I båda fallen skall omröstningsaktionen inledas med en skriftlig anmälan till inrikesministern. Denna anmälan, vilken vid initiativ när som helst kan ingivas⁵ och vid referendum inom en tid av två veckor, räknat

¹ Riksförfattningen, art. 43, mom. 2.

² Riksförfattningen, art. 18. Jämf den utförliga kommentaren hos Anschütz, a. a., s. 59 ff.

³ Gesetz über den Volksentschied $\frac{27}{6}$ 1921. Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über den Volksentscheid (Reichsabstimmungsordnung) $\frac{1}{12}$ 1921. Reichsgesetzblatt 1921, sid. 790 ff., 1 505 ff.

⁴ Jämf. O. Meissner, a. a., s. 123.

⁵ Ett initiativ, som fallit i en omröstning, får dock först ett år därefter på nytt väckas. Ges. über den Volksentscheid, § 29.

från den dag då $\frac{1}{3}$ av riksdagens medlemmar begärt uppskjutandet av en lags kungörande, skall vara undertecknad av minst 5 000 röstberättigade medborgare. Sådan anmälan kan dock utan det föreskrivna antalet underskrifter insändas av styrelsen i en förening, som "gör troligt", att anmälan understödes av 100 000 röstberättigade föreningsmedlemmar.¹ Sedan lagstadgad anmälan inkommit, offentliggöres den av inrikesministern, vilken tillika utsätter tid för det ytterligare insamlande av namnunderskrifter, som nu vidtager. Den härför anslagna tidsfristen skall i regel omfatta 14 dagar. Referendum- och initiativlistor skola tillhandahållas av de privata sammanslutningar, som begärt omröstning, men listorna överlämnas på varje ort till de kommunala myndigheterna, vilka äro skyldiga att hålla dem tillgängliga för de medborgare, som därå önska teckna sina namn. Har under den lagstadgade tidsfristen tillräckligt antal namnunderskrifter uppnåtts, skall riksregeringen anordna den begärda omröstningen.

Detta förfaringssätt skiljer sig rätt väsentligt från det i andra länder — Schweiz och Förenta staterna — vanliga. Där är namninsamlingen i allmänhet helt och hållet överlämnad åt den privata företagsamheten.² Den medverkan, som i detta avseende i tyska riket lämnas av de offentliga myndigheterna, är givetvis ägnad att avsevärt underlätta åstadkommandet av en omröstningsbegäran. Ett sådant underlättande är här också särskilt motiverat på grund av det utomordentligt stora antal namnunderskrifter som erfordras, för att en omröstning skall komma till stånd.

Ländernas författningar.

De folkomröstningsformer, som stadgas i riksförfattningen, återfinnas i huvuddragen i de olika ländernas författningar, här dock ofta tillökade med delvis eller stundom helt nya former. De i landsförfattningarna förekommande huvudformerna av folkomröstningsinstitutet äro följande: obligatoriskt referendum, fakultativt referendum och folkinitiativ. Därjämte finnes i en del författningar ett på olika sätt inrättat revokationsinstitut.³

¹ Ges. über den Volksentscheid, § 27.

² I en och annan schweizisk kanton finner man ett förfaringssätt liknande det ovan relaterade. Jämf. Folkomröstningskommitténs utredningar ang. referendum i främmande länder, III, s. 179 f.

³ Monografiska framställningar rörande de allra flesta landsförfattningarna återfinnas i Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920 och 1921, där även författningarna publicerats. Dessutom må hänvisas till följande författningskommentarer: R. Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. Textausgabe mit Einleitung, Anmerkungen und ausführlichem Sachregister. München, Berlin und Leipzig 1919. J. A. Zehnter, Die Badische Verfassung. Mit einer Vorgeschichte und Anmerkungen. Mannheim, Berlin und Leipzig 1919. L. Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preussen.

Det *obligatoriska referendum*, som saknas i riksförfattningen, har endast vunnit inträde i två länders författningar, Badens och Hessens, och hänför sig i båda uteslutande till grundlagsfrågor. I Baden skall varje av parlamentet företagen grundlagsändring gå till folkomröstning¹; liksom i Hessen, för så vitt icke grundlagsändringen antagits av parlamentet med $\frac{8}{10}$ majoritet, i vilket fall omröstning icke är erforderlig.² I båda länderna kräves $\frac{2}{3}$ ja-majoritet bland de i folkomröstningen deltagande, för att en grundlagsändring skall ha vunnit definitiv bekräftelse. Tilläggas kan, att Badens nya författning av den 21 mars 1919 — ensam bland alla de tyska författningarna — efter sin tillkomst förelades folket till godkännande, vilket med stor majoritet lämnades i omröstningen den 13 april s. å.

Det *fakultativa referendum* i landsförfattningarna kan allt efter initiativtagaren indelas i följande tre varianter:

1. Referendum på begäran av regeringen (regeringsreferendum).
2. Referendum på begäran av parlamentet (frivilligt referendum).
3. Referendum på begäran av visst antal röstberättigade — i undantagsfall i förening med en minoritet av representationen (fakultativt referendum i egentlig mening).

1. Regeringsreferendum. Liksom i riket presidenten har i flertalet länder³ regeringen — statsministeriet — rätt att i händelse av konflikt med parlamentet sända en lag till folkomröstning. I en del länder — Bayern, Württemberg, Baden och Hessen — kan denna rätt omedelbart tagas i anspråk, i andra åter, såsom Sachsen och Oldenburg, måste lagen först återsändas till parlamentet för förnyad överläggning, och först om detta alltjämt vidhåller sin mening, kan regeringen begagna sin rätt att vädja till folket. Att märka är likväl, att den parlamentet tillkommande rätten att förklara en lag brådskande i vissa länder (Bayern och Württemberg) även kan användas gent emot regeringen, som därigenom går förlustig sin referendumsrätt. Regeringsreferendum, vilket såsom nyss nämnts, införts i så gott som alla länder, är i en del av dessa (bl. a. Sachsen, Thüringen och Hessen) den enda förekommande fakultativa referendumformen.⁴

2. Frivilligt referendum, på begäran av representationen, är infört endast i några få författningar — Oldenburgs, Anhalts och Braun-

Mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin 1921. K. Woelker, Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Leipzig 1921. W. Bazille, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919. Textausgabe mit Einleitung und Anmerkungen. 3. Aufl. Stuttgart 1921.

¹ Badens författning, art. 23, mom. 1, 24, mom. 2.

² Hessens författning, art. 13, 15.

³ I alla utom Preussen och Braunschweig. Jämf. H. Venator, a. a., s. 63.

⁴ Jämf. H. von Jahn, a. a., s. 200.

schweigs — i sistnämnda stat för övrigt såsom enda existerande referendumform.¹ I Preussen föreligger ett specialfall av frivilligt referendum i den lantdagen tillerkända rätten att i händelse av meningskiljaktighet med "statsrådet" (provinsrepresentationen) hänskjuta tvistefrågan till folket.²

3. Fakultativt referendum i egentlig mening. I riksförfattningen är, som vi sett, folkets rätt att begära omröstning om en lag bunden vid ett förutgående initiativ från riksdagsminoritetens sida. Detta vad man skulle kunna kalla indirekta referendum har ej vunnit utbredning i länderna, om man undantar Hamburg, vars författning (av den 7 jan. 1921) i detta hänseende efterbildat riksförfattningens referendumbestämmelser.³ I övriga länder, som infört ett fakultativt folkreferendum, nämligen Bayern, Württemberg, Baden, Oldenburg och Schaumburg-Lippe, är detta direkt: medborgarna kunna självständigt, på eget initiativ, åvägbringa en omröstning.⁴ I Bayern fordras för ändamålet, att begäran inkommit från $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade då fråga är om vanlig lag, och från $\frac{1}{5}$, då det gäller grundlag.⁵ I Württemberg⁶ kräves både i fråga om vanlig lag och grundlag, att $\frac{1}{10}$ och i Schaumburg-Lippe⁷ att $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade tecknat sina namn under referendumbegäran för att denna skall vara giltig. I Baden⁸ och Oldenburg⁹ åter stadgas ett en gång för alla bestämt antal namnunderskrifter, i det förra landet 80,000, i det senare 20,000. Den föreskrivna referendumfristen — den tid, räknat från lagens antagande, inom vilken en omröstningsbegäran skall ha inkommit — växlar från tre månader (Bayern och Württemberg) till tre veckor (Schaumburg-Lippe).

Det fakultativa referendum omfattar både grundlag och vanlig lag, utom i Baden och Hessen, där som nämnt obligatoriskt författningsreferendum finnes. I allmänhet äro dock lagar av finansiell natur undantagna från folkomröstning, stundom även andra särskilt uppräknade lagar och parlamentsbeslut, vartill kommer att parlamentet i en del länder har ge-

¹ Jämf. H. Venator, a. a., s. 64 f.

² Enligt Preussens författning, art. 43, mom. 3, har "statsrådet" rätt att göra invändning mot en av lantdagen antagen lag. Vidhåller denna med $\frac{2}{3}$ majoritet sitt beslut, äger lagen bestånd, men uppnås icke denna majoritet förfaller lagen, så vida lantdagen icke påkallar ett folkavgörande. Jämf. förhållandet mellan riksråd och riksdag i riksförfattningen, där likväl rätten att begära referendum är förlagd hos riksrådet, icke riksdagen.

³ Hamburgs författning, art. 57, 58.

⁴ Jämf. Venator a. a. s. 68 f.

⁵ Bayerns författning, art. 77.

⁶ Württembergs författning, art. 43.

⁷ Schaumburg-Lippe's författning, art. 9.

⁸ Badens författning, art. 23.

⁹ Oldenburgs författning, art. 67.

nerell rätt att hindra omröstning genom att förklara en lag brådskande.¹ För omröstningens giltighet äro ofta försvårande bestämmelser föreskrivna. Sålunda stadgas i en del författningar såsom allmänt villkor, att över hälften av de röstberättigade deltagit.² För författningsändringars bekräftande fordras icke sällan en majoritet av $\frac{2}{3}$ av de röstande.³

Folkinitiativet finnes infört i så gott som alla länderna⁴ och innebär överallt en rätt till framställande av förslag om upphävande eller ändrande av gällande lag eller grundlag eller antagande av nya bestämmelser. Det lagstadgade initiantantalet är lägst $\frac{1}{20}$ av de röstberättigade (Preussen och Hessen), vanligen $\frac{1}{10}$ och högst $\frac{1}{3}$ (Thüringen). Initiativet skall överallt, då det avser lagändring eller ny lag, ha formen av utarbetat förslag, utom i Württemberg, där det är tillåtet att även inlämna en allmänt fomulerad hemställan.⁵

I intet fall äger, såsom ofta sker i Schweiz, föromröstning rum om initiativet, utan detta skall alltid utan vidare upptagas till behandling, först av regeringen och sedan av parlamentet. Det senare har rätt att uttala sig i tillstyrkande eller avstyrkande riktning samt även att föreslå ändringar. Tillstyrker parlamentet initiativet, så vinner det härigenom, liksom i riksförfattningen, omedelbart kraft av lag, och omröstning följer icke, så vitt ej sådan genom tillämpande av det fakultativa referendum begäres. Undantag från denna regel erbjuder endast Württemberg, där folkomröstning om initiativ alltid skall anordnas. Avböjer åter parlamentet initiativet, måste folkets uttalande inhämtas, utom i Anhalt och Lippe, där eget nog parlamentets ställningstagande i vilket fall som helst är definitivt avgörande. Initiativrätten har här sålunda knappast vidare innebörd än en vanlig petitionsrätt.

Såsom en underart av folkinitiativet kan i viss mån räknas den *revokationsrätt*, som i de flesta länder tillkommer folket gent emot representationen. Ett visst antal röstberättigade, i regel detsamma som kräves för åstadkommande av författningsinitiativ, kan nämligen inlämna begäran om folkomröstning rörande parlamentets upplösning, och så-

¹ Bayerns författning, art. 77, har följande undantagsbestämmelser: "Ausgenommen von der Volksentscheidung sind: 1. Finanzgesetze und Gesetze über Steuern und Abgaben; 2. Staatsverträge; 3. Gesetze über Grenzregelungen; 4. Gesetze, die sich auf die Einrichtung von Behörden und die Besoldung von Staatsbeamten beziehen; 5. Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen, soferne diese bindende Anweisungen über Erlassung oder Inhalt der Ausführungsgesetze geben; 6. Die vom Landtag als dringend bezeichneten Gesetze."

² T. ex. i Sachsens författning, art. 38.

³ T. ex. i Württembergs författning, art. 5.

⁴ Undantag utgöra endast Lübeck och Schaumburg-Lippe. Jämf. Venator, a. a., s. 78.

⁵ Bazille, a. a., s. 93.

dan med åtföljande nyval äger rum, därest folket i omröstningen bifaller den framställda folkbegäran. I vissa länder, såsom Baden och Preussen, fordras dock för giltigt bifall kvalificerad omröstningsmajoritet (hälften av alla röstberättigade).¹

En revokationsrätt av detta slag finnes icke i riksförfattningen. Enligt denna tillkommer det endast presidenten att upplösa riksdagen. Även i en del länder har regeringen upplösningsrätt.² Men under det rikspresidenten omedelbart äger besluta om nya val, ha landsregeringarna, med undantag för Oldenburgs regering, icke denna befogenhet. Deras rätt sträcker sig icke längre än att, i händelse av konflikt med parlamentet, förordna om folkomröstning i frågan, huruvida upplösning skall ske eller ej.³ Folket måste sålunda först hertill lämna sitt bifall. I en hel del länder (Preussen, Bayern, Sachsen m. fl.⁴) har slutligen parlamentet den egenartade rätten att fatta beslut om sin egen upplösning.

Folkomröstningsinstitutets förutsättningar och allmänna ställning i den tyska demokratien.

Av den föregående framställningen framgår, att folkomröstningsinstitutet, åtminstone efter bokstaven, erhållit en betydande plats i den tyska statsordningen efter världskriget. Den nya demokratien har fått ett utpräglat inslag av direkt demokrati, som synes hota det representativa systemets fortbestånd. Söker man efter motiven till institutets införande, så ha dessa givetvis varit mycket skiftande på olika håll och inom olika partier, men i huvudsak torde de kunna återföras till två, i viss mån varandra korsande tankeströmningar, den ena mera principiellt idépolitiskt, den andra mera realpolitiskt färgad.

¹ I två länder, Bayern och Baden, tillkommer visst antal röstberättigade även rätt att begära inkallande av representationen. Sådan begäran erfordrar dock ej bekräftelse genom folkomröstning (Bayerns författning, art. 30; Badens författning, art. 45).

² Se t. ex. Württembergs författning, art. 16; Sachsens författning, art. 9.

³ Denna regeringens vädjan till folket med begäran om upplösning har i en och annan författning fått en starkt understruken karaktär av krigsförklaring gent emot parlamentet. Folket tillkallas såsom skiljedomare, och på dess utslag beror, om regeringen eller parlamentet skall avgå. Sålunda heter det i Hamburgs författning, art. 36: "Wird dem gesamten Senat (regeringen) das Vertrauen der Bürgerschaft (representationen) entzogen oder tritt der gesamte Senat für das Senatsmitglied ein, dem das Vertrauen entzogen worden ist, so steht dem Senate das Recht zu, einen Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob er selbst zurückzutreten hat oder die Bürgerschaft neu zu wählen ist." — I Bremen (författning, art. 18) måste regeringens upplösningsbegäran, för att få påföljd, understödjas av $\frac{1}{3}$ av representationen. Här har ett upplösningsreferendum av ifrågavarande slag vid ett tillfälle fått praktisk användning. Jämf. H. von J a h n, a. a., s. 201.

⁴ Jämf. Venator, a. a., s. 83, n. 69.

Såsom typiska för den allmänna uppfattningen om folkomröstningsproblemet under författningsarbetet efter revolutionen må anföras de huvudsynpunkter, som i detta hänseende voro bestämmande för den württembergiska författningens egentlige upphovsman, W. von Blume, professor i statsrätt i Tübingen.¹ von Blume, vilken på uppdrag av den provisoriska regeringen skrev det första grundläggande författningsutkastet, upptog i detta redan från början folkomröstningsinstitutet, och det av följande skäl. Dels gävo referendum och initiativ verklighet åt den demokratiska statstanken och kunde, om de kommo till användning, bliva ett politiskt uppfostringsmedel av icke ringa betydelse. Dels var folket såsom direkt utövande statsorgan en hart när nödvändig faktor i statslivet såsom motvikt och korrektiv mot representationen, sedan alla andra motverkande organ, främst konungamakten, avskaffats. Den förra synpunkten var ägnad att framför allt slå an på de demokratiska partierna, den senare på de moderata och konservativa.

Denna tankegång, med dess blandning av ideologiska, konstruktiva och taktiska synpunkter, kan överallt spåras i diskussionen vid folkomröstningsinstitutets tillkomst och går alltjämt igen i omdömena om dess allmänna ställning och betydelse. Initiativet till dess införande har företrädesvis utgått från vänsterpartierna, framför allt socialdemokraterna, vilka omedelbart efter revolutionen dominerade den politiska situationen och för vilka ju den direkta folklagstiftningen sedan länge varit en programpunkt.² I de förberedande utkasten till riksförfattningen var varken det egentliga fakultativa referendum eller initiativet föreslaget. Författningens skapare, Hugo Preuss, hade ursprungligen tillämnat folkomröstningen en ganska undanskjuten plats, och det var först under nationalförsamlingens förhandlingar i Weimar, som de nämnda instituten genom en socialdemokratisk motion i författningsutskottet fördes fram till aktualitet. Denna motion vann sedan understöd av en motion från det demokratiska folkpardiet, som dock i vissa punkter ändrade de socialdemokratiska förslagen.³ I Baden var det den socialdemokratiske medlemmen i den fyramannakommission, som i nov. 1918 fick i uppdrag att uppgöra ett författningsutkast, som gav folkomröstningstanken en vidsträcktare innebörd, och det var ett av denne medlem, dr Dietz (sedermera ordfö-

¹ Efter samtal med professor v. B. sommaren 1921. Jämf. von Blume, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919 (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, s. 175).

² Erfurterprogrammet punkt 2: "Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittelt des Vorschlags- und Verwerfungsrechts."

³ Se förhandlingarna i författningsutskottet den 9 och 11 april 1919. Anlagen zu den stenographischen Berichten, Nr 391. Bericht des Verfassungsausschusses, s. 294 ff., 396 ff. Huvudmotionär från socialdemokratisk sida var den württembergiske representanten Keil. De sydtyska författningarna (Badens och Württembergs), som voro tidigare färdiga, synas icke varit utan inflytande på riksförfattningens folkomröstningsbestämmelser.

rande i Badens författningsutskott), utarbetat särförslag, som lades till grund för författningsarbetet i parlamentet.¹

Någon egentlig meningsskiljaktighet i frågan om folkomröstningens införande torde emellertid ingenstädes gjort sig gällande, även om här och var åsikterna gingo något i sär beträffande dess utformning i detaljerna.² Något principiellt motstånd mot det restes icke från högerpartiernas sida, och överhuvud hör icke folkomröstningsproblemet till de spörsmål, som stodo i författningsdiskussionens förgrund. Sedan institutet först antagits i de sydtyska staterna och därefter i riket, har det därifrån skäligen automatiskt efterbildats i den ena landsförfattningen efter den andra. I Preussen och Sachsen, vilka länders författningar först blevo färdiga på hösten 1920, uraktlåto visserligen regeringarna att i sina förslag medtaga de egentliga folkomröstningsformerna, men inom representationerna framträdde en enhällig mening, som fordrade och genomdrev deras grundlagsfästande.³

I det hela tämligen motståndslöst har sålunda folkomröstningsinstitutet funnit väg in i de tyska författningarna. Det har fattats såsom det snart sagt självklara inseglet på den nya demokratiska statsordningen, såsom den givna konsekvensen av den i grundlagarna högtidligt proklamerade folksuveränitetsprincipen, och med vanlig tysk grundlighet har man ej försummat att draga ut denna konsekvens till det yttersta.

A andra sidan är det knappast med någon synnerligen entusiasm, som man bestämt sig för folkomröstningsinstitutets accepterande. För första gången har i Tyskland försöket blivit gjort att omplantera detta institut i en stor stat, och man var icke omedveten om, att försöket kunde innebära sina risker. Den som skriver detta hade tillfälle att under ett besök i Tyskland sommaren 1921 av en del ledande politiker inom olika partier inhämta deras mening om institutets värde och betydelse för statslivet. Meningarna voro visserligen så tillvida rätt enstämmiga, som man ansåg, att det från början strängt taget ej funnits annat att göra än att godtaga folkomröstningstanken, och att denna, en gång godtagen, ej kunde övergivas. Bland vänsterpolitiker, som jag sammanträffade med, funnos också

¹ Jämf. Zehnter, a. a., s. 56; O. Koellreutter, Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1920, s. 181). Dietz' utkast såväl som den förberedande författningskommissionens äro tryckta såsom bilagor till "Drucks. Nr 1 der Bad. Nat. Vers."

² I det badiska författningsutskottets utlåtande heter det: "Keine Meinungsverschiedenheit bestand darüber, dass die Volksinitiative und das Volksreferendum eingeführt werden sollen. Dagegen gingen die Meinungen über die Gestaltung dieser Einrichtungen im einzelnen auseinander — — —" (Bericht der Verfassungskommission der badischen Verfassungsgebenden Nationalversammlung ¹⁴/₃ 1919, s. 34). De anförda orden torde kunna anses betecknande för den hållning, som i denna fråga överallt var den förhärskande.

³ Se för Preussen Waldecker, a. a., s. 20, och H. Preuss, Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920 (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1921, s. 233), samt för Sachsen Woelker, a. a., s. 60.

en del varma referendumvänner, som hoppades mycket av ett folkets omedelbara deltagande i statsarbetet, bl. a. den socialdemokratiske vice ordföranden i författningsutskottet i Weimar, dr Max Quarek. Men på det hela taget var man ganska betänksam inför de verkningar, som man motsåg av ett sådant deltagande.

Följande uttalande av en socialdemokratisk riksdagsledamot, sedermera medlem i ministären Wirth, kan anses rätt betecknande för den allmänna stämningen: "Det förhåller sig med referendum som med kvinnorösträtten. Denna måste naturligtvis tagas som en konsekvens av demokratien, ehuru man på förhand visste, att den skulle komma att verka konservativt." Vad man på vänsterhåll befارade och efteråt synes fått ögonen alltmåra öppna för är sålunda, att referendum kan komma att utnyttjas som ett vapen i reaktionens tjänst. I en demokrati i vardande och till på köpet så ouppfostrad i politiska ting som den tyska vore referendum en farlig sak, som kunde användas till vad som helst, förklarade Eduard Bernstein, vilken bekände sig som kättare i referendumfrågan. "Referendum i Tyskland är ett kritiklöst överförande i praktiken av denna institution under inflytande av en föråldrad demokratisk ideologi och påverkan av schweiziska förebilder", förklarade en annan socialdemokrat, f. d. ledamot av den preussiska regeringen, och även bland ledande vänstersocialister ställde man sig skeptisk mot införandet av referendum såsom en väl långt driven "Programdoktrinarismus".

De skäl, som på en del vänsterhåll väckt en viss ångerköpt betänksamhet, ha naturligen varit ägnade att på motsidan verka i rakt motsatt riktning. Också ansågs det, att inom högerkretsar benägenheten för folkomröstningsinstitutet efter dess införande varit stadd i stigande. Under närvarande förhållanden hade man väl inom dessa kretsar ej alltför mycket att hoppas av en folkvädjan, men man dolde ej, att häri dock låge enda utvägen att realisera ideal, som man ej övergivit. "Referendum kunde vara ett medel att utan statsvälvningar återgå till gamla förhållanden." I det hela var man på det klara med, såsom en av de tysknationellas ledande män uttryckte det, att folkomröstningsinstitutet stämde väl överens med författningens grundbyggnad, sådan denna nu en gång var uppförd. Folket-suveränen ensam kunde genom sitt omedelbara ingripande skapa jämvikt i statsskicket och åtminstone i någon mån skydda för de vådor, som följde med parlamentarismen, ett system som aldrig kunde slå väl ut på tysk mark.

Givet är emellertid, att det ännu är för tidigt att yttra någon bestämd mening om, vilken betydelse folkomröstningsinstitutet verkligen kan få i tyskt statsliv, innan man sett det i praktisk användning, eller kanske rättare sagt, innan man sett, om det överhuvud kommer att spela någon praktisk politisk roll. Det är det parlamentariska stilmönstret, som alldeles övervägande sätter sin prägel på de nya författningarna, och det synes

sörjt för att detta mönster icke alltför skarpt skall brytas av genom de direkt demokratiska inslagen.

Den form av referendum — president- eller regeringsreferendum — varigenom det tyska folkomröstningsinstitutet mest avviker från sina schweiziska förebilder¹ och som tydligast markerar de maktdualistiska tendenser, vilka till en viss grad voro förknippade med dess införande, torde knappast annat än i rena undantagsfall komma att tagas i bruk. En garanti härför ligger i det starka beroende, vari regeringarna överallt stå i förhållande till parlamenten. Att även övriga former egentligen äro avsedda för undantagsfall framgår av de ofta utomordentligt försvårande bestämmelser, som gälla för deras begagnande. Svårigheterna ligga icke endast i omröstningsstadgandena med deras föreskrifter om kvalificerad majoritet utan först och främst i de krav, som stipuleras för åstadkommande av själva omröstningsbegäran. Om man beräknar de röstberättigades antal i Tyska riket till omkring 40 miljoner, så innebär detta, att en referendumbegäran erfordrar 2 miljoner namnunderskrifter och en initiativbegäran 4 miljoner. I de större länderna (Preussen, Bayern, Sachsen) krävas för ändamålet åtskilliga hundratusental namn.

Det är tydligen ingen lätt sak att sätta en så väldig apparat i rörelse. Redan de stora kostnader, som äro förenade härmed, äro ägnade att verka avskräckande. Inom alla politiska läger i Tyskland var det också en genomgående uppfattning, att folkomröstningen av nu nämnda skäl endast ytterligt sällan kunde väntas ifrågakomma.²

Om alltså det tyska folkomröstningsinstitutet icke kan väntas få någon synnerlig praktisk användning, torde det dock icke böra fränkännas all betydelse. De undantagsfall, där det kan tänkas bliva begagnat, kunna vara viktiga nog, och det är icke uteslutet, att det i kritiska situationer kan verka såsom en nyttig säkerhetsventil. Visserligen betraktar man det på många håll med en viss skepsis, såsom en sirat på den demokratiska byggnaden mera än som en verklig hörnsten, men som nämnt, de torde vara ganska få, som på allvar önska, att det vore borta. Gör det ingen nytta, så gör det heller ingen skada. Alldeles får för övrigt icke förbises, att det även utan direkt användning genom sin blotta tillvaro

¹ För en jämförelse mellan tysk och schweizisk folklagstiftning kan hänvisas till E. v. Waldkirch, *Die Volksrechte nach schweizerischem und deutschem Verfassungsrecht* (Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft 1920, s. 130 ff.).

² Denna uppfattning gör sig också allmänt gällande i litteraturen. Se Gmelin, a. a., s. 76 f.; Triepel, a. a., s. 493 f.; Berthold, a. a., s. 69 ff. Hos B. heter det om folkomröstningsinstitutet i riksförfattningen (s. 71): "So reizvoll sich die Lösung der Volksabstimmungsfrage vom juridischen Standpunkt aus herstellt, so unpraktisch erscheint sie mir vom politischen aus. Ich halte sie bis zum Beweise des Gegenteils für einen papiernen Schutzmantel, den die souveräne Nationalversammlung dem deutschen Volke bereit gehängt hat, den es aber nur verwenden darf, wenn es dem Reichstage gefällt."

indirekt kan utöva ett visst dämpande inflytande på de agerande statsorganens verksamhet.

Följande uttalande av den kände statsrättsläraren professor R. Piloty i Würzburg¹, själv en av de främst medverkande krafterna vid tillkomsten av Bayerns författning, ger en god sammanfattning av hur man i Tyskland betraktar folkomröstningsinstitutet.

"Vi vänta oss i Tyskland under den närmaste tiden varken stora fördelar eller nackdelar av referendum för statslivets utveckling, ty vi förutse, att statsskeppet lång tid måste segla i parlamentarismens farvatten. Referendum verkar i vår demokrati såsom uppfattningen om guds nådedömet i monarkien, ja, det är ett slags ersättning därför, nämligen i det väsentliga en idé, en föreställning, genom vilken folksuveränitetstanken synes begriplig och praktiskt möjlig. Vi nöja oss med denna möjlighet, ehuru vi tvivla på dess motsvarande verklighet. Referendum tjänar till att stärka den ansvariga regeringens samvete, stundom tillika att avlasta det. Det presumerar, att vad regering och parlament gjort i det väsentliga motsvarar folkviljan, så länge folket ej gör bruk av sin rätt till referendum och initiativ. Sålunda verkar referendum utan att begagnas genom sin blotta existens såsom ett lugnande moment i statslivet."

¹ Skriftligt till författaren.

Österrike.

I den österrikiska förbundsstatens författning av den 1 oktober 1920 fastslås redan i inledningen, att suveräniteten tillhör folket.¹ "Österrike är en demokratisk republik. Dess rätt utgår från folket", heter det i artikel 1. Utövningen av statsmakten tillkommer emellertid främst en representation på två kamrar: nationalrådet, som väljes för fyra år genom direkt folkval med lika rösträtt och proportionell valmetod, samt förbundsrådet, vars medlemmar utses av delstaternas (ländernas) lantdaggar till ett antal, motsvarande folkmängden inom vederbörande stater. Av de båda kamrarna är nationalrådet den avgjort dominerande; förbundsrådet äger blott en suspensiv vetorätt gentemot medkammaren. Legislaturen väljer för fyra år en förbundspräsident, som ej har någon andel i lagstiftningsmakten, och vars befogenheter överhuvud äro mycket begränsade. Förbundsregeringen, bestående av förbundskansler och andra ministrar, väljes av nationalrådet ensamt och är skyldig att avgå på dess begäran; åt densamma är den rena förvaltningsverksamheten anförtrödd.

I överensstämmelse med författningens utpräglat demokratiska karaktär förefinnas även vissa inslag av direkt folkstyrelse, detta såväl i författnings- som lagfrågor. Beträffande författningsändringar skiljes mellan totalrevision (Gesamtänderung) och partialrevision (Teiländerung); vid båda fordras först och främst ett beslut av nationalrådet, fattat med två tredjedels majoritet. Vid totalrevision är därjämte obligatorisk folkomröstning stadgad; varje "Gesamtänderung" skall underställas val-

¹ Bundesverfassung (Gesetz vom 1 Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird); återfinnes i Die Verfassung von Niederösterreich-Land und die Verfassungen des Bundesstaates Österreich und der Bundeshauptstadt Wien, 1. Auflage, Wien 1921. En sammanfattande redogörelse för författningen finnes hos Herrnritt, Republiken Österrike och dess författning, Statsvetenskaplig tidskrift 1921. Om referendum stadgas i art. 41—46.

männens direkta avgörande.¹ Vid partialrevision är folkomröstning däremot icke ovillkorligen nödvändig; en sådan skall anordnas blott om detta begäres antingen av en tredjedel av medlemmarna i nationalrådet eller av ett motsvarande antal medlemmar i förbundsrådet.

Folkomröstningsinstitutets tillämpning i lagfrågor är än mera begränsad. I detta hänseende stadgas nämligen endast, att varje lagbeslut skall underställas folkomröstning, då detta beslutas av nationalrådet eller då en majoritet av nationalrådets medlemmar så begär. Förbundsrådet har härutinnan ingen befogenhet. Praktiskt taget innebär detta stadgande tydligen knappast mer än en rätt för den främsta lagstiftande myndigheten, nationalrådet, att frivilligt hänskjuta sina beslut till folket. — Angående folkomröstningarna, vare sig i författnings- eller lagfrågor, stadgas för övrigt i författningen, att enkel majoritet av de avgivna rösterna alltid skall vara avgörande. Tillämpningsbestämmelser skola givas i vanlig lag; en dylik har också sedermera blivit antagen.²

Detta starkt begränsade referenduminstitut är icke kompletterat med något folkinitiativ. Däremot finnes en slags egendomlig folklig motionsrätt, som i viss mån framstår som ett surrogat för initiativrätt. 200 000 valmän, respektive halva antalet röstberättigade inom tre delstater, kunna nämligen till förbundsregeringen inlämna ett utarbetat lagförslag, som därefter skall överlämnas till nationalrådet för att behandlas i vanlig ordning. Dylika folkmotioner äro alltså helt likställda med vanliga inom legislaturen väckta förslag. Det synes icke sannolikt, att detta institut (Volksbegehren) skall bli av någon större betydelse, särskilt med tanke på de stränga fordringar, som uppställas för en folkmotions framställande. Det förefaller otänkbart, att en så betydande del av befolkningen, som det här är fråga om, icke skulle finna någon talesman för sina önskemål inom legislaturen. Man kan dock möjligen tänka sig, att institutet under exceptionella förhållanden skulle komma att begagnas som ett, visserligen föga effektivt, påtryckningsmedel mot folkrepresentanterna.

Debatterna i den konstituerande nationalförsamlingen vid den nya författningens antagande berörde blott i ringa mån folkomröstningsfrågan. Referenduminstitutet intog tydligen en alltför undanskjuten plats för att bli föremål för någon större uppmärksamhet. Några nämnvärda meningss-

¹ Redan i den provisoriska författningen av den 14 mars 1919 ställes införandet av författningsreferendum i utsikt. Det stadgas nämligen i denna, att den definitiva författningen skall innehålla bestämmelser härom; jfr Kelsen, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Österreich*, Wien und Leipzig 1919, sid. 121, 129.

² Bestämmelserna i denna, som huvudsakligen anknyta till förfarandet vid val, torde icke vara av tillräckligt intresse för att motivera en redogörelse.

skiljaktligheter synas i denna punkt icke ha förekommit; regeringsförslaget antogs oförändrat, utan att något yrkande om ändring framställdes. Av de få anföranden, som berörde referendum, synes emellertid framgå, att man på socialdemokratiskt håll ställde sig relativt skeptisk mot institutet. Sålunda yttrade en av detta partis talare, Danneberg, att socialdemokraterna i folkomröstningen icke såge "något absolut demokratiskt eller ändamålsenligt".¹ Det vore nämligen icke möjligt att i komplicerade lagfrågor uttrycka sin mening blott med en ja- eller nej-röst; överläggningar, som blott kunde äga rum inom mindre församlingar, vore därför nödvändiga för en tillfredsställande lagstiftningsverksamhet. Talaren antydde, att det hade varit bättre att i stället för referendum införa korta valperioder, varigenom överensstämmelse mellan folk och representation säkrare skulle uppnås. Dannebergs uttalanden blevo sedermera föremål för kritik av den kristligt-sociala Kunschak, som varmt prisade referendum.² Folkomröstningsinstitutet vore, enligt talarens mening, ett i en demokratisk republik outhärligt korrektiv gentemot legislaturen och utgjorde den nya författningens största vinning. Genom folkomröstning skulle förnuftiga beslut, som icke representerade ett visst partis, utan hela folkets ståndpunkt, tillkomma. — Utom i dessa allmänna och tämligen intetsägande uttalanden blev folkomröstningsfrågan icke berörd.

Slutligen bör omnämnas, att någon tillämpning av referenduminstitutet ännu ej ägt rum.

¹ Stenographisches Protokoll, 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, sid. 3390, jfr 101. Sitzung, sid. 3418.

² Stenographisches Protokoll, 101. Sitzung, sid. 3411.

Tjeckoslovakien.

I den tjeckoslovakiska författningens första paragraf proklameras folksoveräniteten: "folket är den enda källan till all statsmakt i den tjeckoslovakiska republiken".¹ "Författningen bestämmer", heter det i fortsättningen, "de organ genom vilka folket skall uttrycka sin vilja i lagar..." Det förnämsta av dessa organ är en legislatur på två kamrar, senaten och deputeradekammaren, valda för en tid av sex, respektive åtta år, enligt proportionell valmetod. Lagstiftningsmakten är koncentrerad hos deputeradekammaren; senaten har endast suspensiv vetorätt. Exekutivmaktens främste representant, presidenten, är i Tjeckoslovakien utrustad med relativt stora befogenheter. Trots att han väljes av parlamentet, har han rätt att upplösa detta och föreskriva nya val samt har även en viss andel i lagstiftningsmakten. Presidenten utser medlemmarna av regeringen (kabinettet), som emellertid äro skyldiga att avgå, om deputeradekammaren genom särskilt beslut ger sitt misstroende tillkänna.

Endast ett mycket begränsat inslag av direkt folkstyrelse finnes. Det stadgas nämligen, att om regeringen framlägger ett lagförslag för parlamentet och detta förkastas, frågan skall hänskjutas till folket, såvida regeringen enhälligt beslutar detta; detta gäller dock icke grundlagsfrågor. Det är alltså en mycket egenartad form av referendum, som här är införd: regeringen kan, trots att den enligt författningen är ställd i parlamentariskt beroende av representationen, vädja från denna till folket. Det är uppenbart, att detta innebär en viss själv motsägelse. Stadgandet måste emellertid ses i sammanhang med presidentens rätt att upplösa parlamentet; liksom presidenten kan vädja till folket i val, kan den av presidenten utsedda regeringen vädja till folket genom referendum. Det synes sannolikt, att dessa befogenheter, om de nu öfverhuvud tagas i bruk — vilket hittills icke skett — komma att samtidigt användas. Till sammans giva de exekutivmakten en betydande maktställning, som på ett intressant sätt kontrasterar mot den grundlagsfästa parlamentarismen.

¹ The Constitution of the Czechoslovak republic, Édition de la société l'effort de la Tchecoslovaquie, Prag 1920. Om referendum stadgas i § 46.

I den konstituerande församling, som utarbetade den tjeckoslovakiska författningen, framställdes förslag om folkomröstningsinstitutets införande även i andra former.¹ Bl. a. skulle obligatoriskt författningsreferendum, fakultativt lagreferendum (på begäran av 200 000 röstberättigade) samt folkinitiativ (på begäran av 500 000 röstberättigade) stadgas. Dessa förslag blevo emellertid icke antagna och blevo ej ens föremål för debatt.

¹ Enligt uppgifter erhållna å den Tjeckoslovakiska legationen i Stockholm.

Estland.

Den estländska författningen har alltigenom en synnerligen utpräglad demokratisk karaktär.¹ Representationen består av en kammare, vald för tre år med allmän, lika och direkt rösträtt enligt den proportionella valmetoden; den utövar, enligt författningens ord, såsom representant för folket den lagstiftande makten. Exekutivmakten är anförtrödd åt en president jämte ministrar, alla valda av legislaturen och pliktiga att på dennas begäran avgå. Främst bland statsmaktens bärare nämnes emellertid folket självt, och dess suveränitet är uttryckligen fastslagen: "den estländska statsmaktens främste utövare", heter det, "är folket självt med de röstberättigade medborgarna såsom organ för sin vilja." I överensstämmelse med denna princip är folkomröstningsinstitutet infört i flera olika former: obligatoriskt författningsreferendum, fakultativt lagreferendum samt författnings- och laginitiativ finnas.

Beträffande författningsändringar stadgas endast, att dylika kunna föreslås antingen genom folkinitiativ (varom mera nedan) eller genom enkelt beslut av legislaturen. De skola därefter alltid underställas folkets avgörande, varvid valmännen skola erhålla meddelande om förslaget minst tre månader före omröstningen. I en särskild tillämpningslag² stadgas, att för positivt resultat vid folkomröstningen fordras, att förslaget biträtts av minst halva antalet röstberättigade. Denna fordran torde vara den strängaste, som i någon stat uppställts; den estländska författningen får härigenom en till ytterlighet svåränderlig karaktär.

Rörande det fakultativa lagreferendum gäller enligt författningen, att en av legislaturen beslutad lag skall suspenderas för en tid av två månader, om så begäres av en tredjedel av folkrepresentanterna. Om sedermera under denna tid referendum begäres av 25 000 röstberättigade med-

¹ The Constitution of the Estonian republic (passed by the constitutional assembly on 15:th june, 1920) published by the "Baltic Review", London; om folkomröstning handla par. 27—34 samt par. 87—89.

² Loi organique, adoptée par l'assemblée constituante le 2 juillet 1920.

borgare, skall lagen underställas folket. Här finnas alltså dubbla fordringar för anordnande av referendum: dels måste lagens suspension begäras av en minoritet inom representationen, dels måste en framställning om folkomröstning inlämnas från folkets sida. Vid folkomröstningen synes, av tillämpningslagens i denna punkt något oklara stadganden att döma, enkel majoritet bland de röstande vara avgörande.

För folkinitiativ — vare sig i författnings- eller lagfrågor — fordras likaledes en begäran från 25 000 röstberättigade medborgare. Initiativförslaget, som alltid måste framläggas i fullt utarbetad form, hänvisas till legislaturen. Om legislaturen antar förslaget, äger, då det gäller en lagfråga, ingen folkomröstning rum, såvida ej begäran härom framställles i vanlig ordning. Om åter legislaturen förkastar förslaget, skall det samma underställas folkomröstning. Någon rätt att framlägga ett alternativt förslag synes icke förefinnas. Vid omröstningen gäller enligt tillämpningslagen, då fråga är om ett lagförslag, att lagen anses antagen blott om majoriteten för densamma uppgår till minst hälften av det antal röster, som avgivits vid de näst föregående legislaturvalen. Vi se alltså, att i denna punkt skilda bestämmelser gälla dels för omröstningar i författningsfrågor, dels för lagreferenda och dels för laginitiativ.

Vissa frågor äro enligt författningen undantagna från såväl referendums- som initiativrätten. Detta gäller budgeten, lånefrågor, inkomstskattelagar, krigsförklaringar och fredsslut, förklaringar om statens försättande i försvarstillstånd, mobiliserings- och avmobiliseringsbeslut samt fördrag med främmande makter.

Till dessa stadganden ansluter sig en intressant bestämmelse, som, såvitt bekant, icke har någon motsvarighet på annat håll. Enligt författningen gäller nämligen, att "om folket förkastar en lag, som antagits av legislaturen, eller antar en lag, som förkastats av legislaturen", nya val skola äga rum till denna inom en tidrymd av sjuttiofem dagar. Om folkomröstningen går i annan riktning än legislaturens beslut, presumerar man alltså, att överhuvud bristande överensstämmelse mellan folket och representationen föreligger; omedelbara nyval anses därför nödvändiga. — Helt nyligen har folkomröstningsinstitutet kommit till användning, i det att ett förslag om återinförande av religionsundervisning i folkskolorna, som av parlamentet förkastats, framfördes genom folkinitiativ. Förslaget godkändes med stor majoritet, vadan parlamentet kommer att upplösas.

Lettland.

Lettland är, såsom i författningens första artikel förklaras, en demokratisk republik.¹ "Lettlands suveräna statsmakt tillhör Lettlands folk", heter det i nästföljande författningsbestämmelse. Såsom organ för folkviljan nämnes främst legislaturen, bestående av en kammare, vald för tre år med allmän, lika och direkt rösträtt enligt den proportionella valmetoden. Exekutivmakten handhaves av en president, som väljes av legislaturen, samt av en ministär, som utnämnes av presidenten enligt parlamentariska principer. Emellertid förefinnas även starka inslag av direkt folkstyrelse: dels stadgas obligatoriskt referendum i vissa författningsfrågor, dels fakultativt referendum samt folkinitiativ.

Det obligatoriska referendum är starkt begränsat. Endast om legislaturen beslutar ändring av någon av de grundläggande författningsbestämmelserna — art. 1 och 2, artikel 3 om statsterritoriet och art. 6 om sättet för legislaturval — måste beslutet stadfästas vid folkomröstning. Härvid gäller, att ändringsförslaget anses antaget blott om minst hälften av alla röstberättigade uttalat sig för detsamma. Här uppställes alltså samma stränga fordran som i grannstaten Estland.

I övrigt synas av legislaturen antagna författningsändringar icke kunna bli föremål för folkomröstning. Däremot förefinnes fakultativt referendum i lagfrågor: av legislaturen antagna lagar kunna — på vissa undantag när — efter särskild begäran underställas folkets avgörande. Bestämmelserna härom äro av en egenartad och intressant karaktär. Ikraftträdandet av en av legislaturen antagen lag skall, stadgas det till en början, uppskjutas för en tid av två månader, om presidenten så beslutar; ifall detta begäres av minst en tredjedel av representationens medlemmar, är presidenten ovillkorligen skyldig att besluta härom. Ett dylikt beslut om en lags suspension skall ske inom sju dagar efter dess anta-

¹ Följande redogörelse är utarbetad på grundval av utdrag ur författningen, som erhållits på lettiska legationen i Stockholm; bestämmelserna om referendum återfinnas i art. 72--75 samt art. 77--80.

gande. Om därefter, före den nämnda tidsperiodens utgång, folkomröstning begäres av minst en tiondedel av alla statens röstberättigade valmän, skall lagbeslutet underställas folket, såvida icke legislaturen företar en ny behandling av lagen och därvid ånyo beslutar att antaga densamma samt detta beslut fattas med minst tre fjärdedels majoritet av alla legislaturens medlemmar. Beträffande folkomröstningen gäller, att lagförslaget anses förkastat endast om minst hälften av alla röstberättigade deltagit i omröstningen.

Här förefinnas alltså, liksom i vissa andra stater, dubbla villkor för en folkomröstning angående en av legislaturen beslutad lag. Dels måste presidenten, respektive en tredjedel av representationen, begära uppskov med lagens ikraftträdande, dels måste därefter en begäran om folkomröstning inkomma från valmännens sida. Säregen är bestämmelsen att legislaturen, genom att med kvalificerad majoritet stadfästa sitt förut fattade beslut, kan hindra folkomröstning, även sedan begäran härom inlämnats.

Från referendumrätten äro vissa beslut undantagna. Detta gäller alla frågor angående budgeten, lagar om lån, skatter, tullar, järnvägstaxor, värnplikt, krigsförklaring och fredsslut, dekret om statens försättning i utomordentligt skyddstillstånd och upphävande av detta, mobilisering och avmobilisering samt fördrag med främmande makter. Detsamma gäller alla beslut, som av legislaturen förklaras vara av brådskande natur; för dylika förklaringar fordras tre fjärdedels majoritet.

Beträffande folkinitiativ stadgas, att en tiondedel av alla röstberättigade ha rätt att till presidenten ingiva ett utarbetat författnings- eller lagförslag, som därefter skall behandlas av representationen. Om förslaget icke i huvudsak antages, skall det ovillkorligen föreläggas folkets avgörande. Då det härvid gäller en lagfråga, synes enkel majoritet av de röstande vara tillfyllest för positivt resultat; gäller det åter en författningsfråga, fordras samma kvalificerade majoritet som vid obligatoriska författningsreferenda.

Av författningsens på denna punkt något oklara lydelse torde framgå, att de inskränkningar, som gälla referendumrätten, även äro tillämpliga på initiativet. Någon tillämpning av folkomröstningsbestämmelserna ha icke förekommit.

Irland.

I den nybildade irländska statens författning intar folkomröstningsinstitutet en framskjuten plats. Innan vi ingå på bestämmelserna härom, torde det vara nödvändigt att med några ord angiva författningens huvuddrag i övrigt.¹

I åtskilliga avseenden utgör författningen, såsom naturligt är, en efterbildning av den engelska. Legislaturen består av två hus: deputeradekammaren och senaten. Deputeradekammaren väljes proportionellt med allmän och lika rösträtt för alla medborgare över 21 års ålder för en period av fyra år; den kan upplösas av konungen på ministärens (exekutivrådets) hemställan. Rörande senaten gälla mera invecklade bestämmelser. En mindre del av densamma väljes av universiteten (två medlemmar för varje universitet). I övrigt utses senatorerna genom direkta folkval för tolv år, så ordnade att en fjärdedel omväljes vart tredje år; valen förrättas proportionellt, med hela staten som valkrets; rösträtten är begränsad till personer över 30 års ålder. Att märka är, att endast sådana personer, som föreslagits av legislaturen eller förut varit medlemmar av senaten, äro valbara. Beträffande de båda husens maktställning gäller, att deputeradekammaren har exklusiv befogenhet i finansfrågor, och att i lagfrågor senaten endast är utrustad med suspensiv vetorätt. Exekutivmakten är i princip anförtrodd åt konungen och utövas av en av honom utsedd generalguvernör, med samma maktställning som motsvarande ämbetsman i den kanadensiska förbundsstaten, alltså bl. a. med vetorätt i lagfrågor. Vid generalguvernörens sida står en ministär (executive council), som enligt parlamentarismens princip är ansvarig inför deputeradekammaren, och vars chef — jämte vissa av medlemmarna — utses på förslag av denna.

¹ Draft constitution of the Irish Free State, presented to parliament by command of his majesty, London 1922; om folkomröstning handla art. 46—49. Jfr även Figgis, The Irish constitution, Dublin 1922, sid. 31 ff.

Folkomröstningsinstitutet förekommer i tre skilda former: obligatoriskt författningsreferendum, fakultativt lagreferendum samt ett slags eventuellt författnings- och laginitiativ.

Sedan ett författningsändringsförslag antagits av båda husen och erhållit kunglig sanktion, skall det hänvisas till folket för slutligt avgörande. Härvid fordras för positivt resultat, dels att en majoritet av alla röstberättigade deltagit i omröstningen, dels att antingen en majoritet av de röstberättigade eller två tredjedelar av de i frågan röstande uttalat sig för förslaget. Det är alltså ett strängt krav, som här uppställs, särskilt vad angår den behövliga majoriteten bland de i omröstningen deltagande.

Rörande det fakultativa lagreferendum gälla synnerligen egenartade bestämmelser. Av båda husen antagna lagförslag — med undantag för finansbeslut samt lagar, som av båda husen förklarats vara "omedelbart nödvändiga för bevarandet av allmän ordning, hälsa eller säkerhet" — skola på skriftlig begäran antingen från två femtedelar av deputeradekammarens medlemmar eller från en majoritet av senaten suspenderas för en tidrymd av nittio dagar. Om inom denna tidrymd referendum begäres vare sig genom en av tre femtedelar av senatens medlemmar biträdd senatsresolution eller genom en av en tjugonedel av alla röstberättigade undertecknad petition, skall frågan underställas folkomröstning. Omröstningen är, enligt författningsens ordalydelse, "avgörande"; tivelaktigt synes emellertid vara, om icke den kungliga vetorätten kvarstår orubbad.

Enligt denna bestämmelse uppställas alltså dubbla fordringar för anordnande av referendum. Först och främst måste inom legislaturen en begäran om uppskov med lagen framställas, och denna måste erhålla synnerligen starkt parlamentariskt understöd: två femtedelar av deputeradekammaren eller en majoritet av senaten. Först därefter kan referendum begäras: denna rätt tillkommer, egendomligt nog, dels tre femtedelar av senatens medlemmar, dels en tjugonedel av valmännen, men däremot icke deputeradekammaren eller någon del av denna. Den roll, senaten spelar i detta hänseende, är särskilt framträdande. Man torde knappast gisa fel, om man härur utläser en påverkan av de i England framställda förslagen om rätt för överhuset att mot underhuset vädja till folket. Senaten synes i rätten att begära referendum ha erhållit ett slags substitut för lagveto; referendum framstår i viss mån som ett skiljedomsinstitut för avgörande av meningsdivergenser mellan kamrarna.

Bestämmelserna om initiativ äro likaledes mycket invecklade. Någon omedelbar initiativrätt stadgas, såsom antytts, icke i författningen. Det stipuleras emellertid, att parlamentet skall kunna införa såväl författnings- som laginitiativ och att, om detta icke inom två år sker,

100 000 röstberättigade valmän kunna fordra, antingen att dylika bestämmelser omedelbart utarbetas eller att frågan om initiativets införande underkastas folkets avgörande. Därjämte givas bestämmelser om huru den lagstiftning i frågan, som parlamentet förutsättes komma att besluta, skall vara beskaffad; man ger alltså vissa riktlinjer för frågans framtida reglering. Enligt dessa eventualbestämmelser 1) skall initiativförslag kunna väckas av 50 000 röstberättigade valmän; 2) om parlamentet förkastar ett dylikt förslag skall det hänvisas till folket för avgörande; 3) om parlamentet åter antar detsamma, skola de vanliga reglerna gälla, d. v. s. referendum skall äga rum, om det är fråga om en författningsändring och kan, om så på övligt sätt begäres, ske, såvida det gäller en lagfråga. Att märka är, att initiativet alltså icke ovillkorligen behöver medföra folkomröstning.

Den diskussion, som föregick det principiella beslutet om folkomröstningsinstitutets införande i den irländska författningen, ägde rum den 5 oktober 1922 och var, enligt uppgift, helt kort.¹ Ingen opposition synes ha framkommit mot de föreslagna bestämmelserna. Inrikesministern (O'Higgins) motiverade folkomröstningsförslaget bl. a. därmed, att valmännens direkta medverkan vid lagstiftningen skulle skapa en känsla av att landets lag vore ett uttryck för folkets vilja. Detta vore särskilt behövligt i Irland, där, på grund av det långvariga engelska herraväldet, folket traditionellt stode i en viss opposition mot statsmakterna. Referendum skulle även innebära en garanti för stabilitet och motverka all korruption. Arbetarepartiets ledare, Johnson, yttrade, att referendum visserligen verkade konserverande, men att han trots detta vore för dess införande. Från arbetarehåll föreslogs, att legislaturen skulle förpliktas att ovillkorligen införa initiativrätten inom två år, samt att mildare fordringar skulle stadgas för framställandet av initiaivbegäran; dessa förslag blevo emellertid avslagna.

¹ Enligt Manchester Guardian den 6 oktober 1922.

Polen.

Republiken Polen hör till de få efter världskrigets slut nybildade stater, som ej införlivat folkomröstningsinstitutet med sin författning. Under utarbetandet av den gällande konstitutionen framställdes emellertid ett lagförslag om referendum, som här torde böra refereras.¹

Detta förslag utgick från det socialdemokratiska partiet och gick ut på införande av frivilligt och fakultativt referendum. Enligt detsamma skulle varje av riksdagen fattat beslut underställas folkomröstning, dels om riksdagen själv så bestämde, dels om presidenten och ministerrådet med understöd av minst en tredjedel av riksdagens medlemmar så begärde, dels om anhållan härom inom en månad efter riksdagens beslut inlämnades från minst 100,000 röstberättigade medborgare. Avgörandet vid folkomröstningarna skulle alltid ske med enkel röstövertikt.

Detta förslag blev av den konstituerande nationalförsamlingen avslaget med 40 rösters majoritet. Ett förslag om anordnande av en tillfällig konsultativ folkomröstning i fråga om en- eller tvåkammerssystem, liksom framlagt från socialistiskt håll, blev även förkastat.

¹ Enligt uppgifter erhållna från svenska legationen i Warschau.

Australien.

Folkomröstningsinstitutet har i det stora hela endast kommit till ringa användning i de självstyrande engelska kolonierna, Dessa länder ha hämtat sin politiska erfarenhet och sina konstitutionella idéer från moderlandet, det representativa styrelsesättets hemland. Samtliga deras författningar äro uppbyggda mer eller mindre efter engelskt mönster, och det är då endast naturligt, att de som grundstomme tagit det i England sedan gammalt praktiserade parlamentariska styrelsesättet. Och detta ger, som bekant, intet rum för folkomröstningen såsom ett led i lagstiftningen eller andra grenar av styrelsearbetet. Författningsförslagen ha i några fall (Australien och Natal) direkt underställts folket i och för dess sanktion. Folkomröstningen har härvid tillgripits, ej såsom ett stadigvarande konstitutionellt institut, utan såsom ett medel att klarlägga folkopinionen och att åt den blivande författningen förvärva den folkliga underskrift, utan vilken den ej skulle kunna erhålla nödig auktoritet.

Såsom ett i författningen erkänt institut förekommer folkomröstningen endast i australiensiska statsförbundet samt i Queensland. Den australiska författningen (The Commonwealth of Australia Constitution Act. 63 & 64 Vict. Ch. 12) innehåller bl. a. följande paragraf:

”Denna författning skall ej ändras annat än på följande sätt:

Förslaget till lagändring måste antagas av ett absolut flertal i vardera huset; minst två och högst sex månader efter dess antagande i båda husen skall förslaget inom varje stat föreläggas de väljare, som äro kvalificerade att delta i valen till Representanternas hus.

Men om någotdera huset med absolut flertal antager ett dylikt förslag och det andra huset förkastar det, eller underlåter att behandla det, eller antager det med någon sådan förändring, som det förstnämnda huset ej gillar och godtager, och om sedan detta hus efter en tid av tre månader vare sig under samma eller nästföljande session åter antager förslaget med absolut flertal och med eller utan någon

sådan förändring, som antingen gjorts eller gillats av det andra huset, och detta andra hus förkastar eller underlåter att behandla det, eller antager det med sådana ändringar, som det första huset ej gillar och godtager, skall generalguvernören hänskjuta förslaget vare sig med eller utan sådana ändringar, till vilka båda husen efteråt uttalat sitt gillande, till de väljare inom varje stat, som äro kvalificerade att deltaga i valen till Representanternas hus.

När ett lagförslag hänskjutits till väljarne, skall omröstningen äga rum på sätt parlamentet föreskriver. Men till dess valrättsvillkoren till Representanternas hus bli enhetliga över hela förbundet skall endast hälften av rösterna för och emot lagförslaget från sådana stater, som tillämpa allmän rösträtt för män och kvinnor, medräknas.

Därest i ett flertal av staterna ett flertal röster avgivas för lagförslaget skall detta överlämnas till generalguvernören för erhållande av drottningens sanktion.

Ingen ändring avseende att minska den förhållandevisa representationen i något av husen för någon av staterna, eller minimiantalet representanter i Representanternas hus för någon stat, eller att utvidga, inskränka, eller annorlunda ändra gränserna för någon stat, eller på något sätt berörande föreskrifterna i författningen rörande dessa förhållanden, skall bli lag med mindre ett flertal röster i vederbörande stat avges till förmån för lagförslaget ifråga.”¹

Såsom anmärkes i utredningen angående det konsultativa referendum² kan denna paragraf i författningen spåras tillbaka till diskussionerna i de tidigaste förbundskonferenserna. Det tidigaste författningsförslaget, det av 1891, innehöll inga bestämmelser om referendum. Enligt detta förslag skulle emellertid varje ändring i författningen sanktioneras av konstituerande församlingar (conventions) i ett flertal av staterna. Vidare måste befolkningen (ej väljarekåren) i de jaröstande staterna samtidigt utgöra ett flertal av staternas sammanlagda folkmängd. Denna bestämmelse innebär uppenbarligen en ansats till folkomröstning. Man var emellertid ej beredd att taga steget fullt ut och åt befolkningen ge direkt medbestämmanderätt. Ett förslag att införa författningsreferendum efter schweiziskt mönster avlogs nämligen på förbundskonferensen i Sidney med stor majoritet.

Detta författningsförslag föll på motståndet från Nya Sydwaless. I nästa större förslag, framgånget ur överläggningarna på förbundskonferensen i Adelaide 1897, inrycktes däremot bestämmelser angående obligatoriskt författningsreferendum. Dessa inneburo ursprungligen.

¹ Quick and Garran, *The annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, London 1901, s. 993.

² Brusewitz, *Det konsultativa referendum*, s. 21. Den här följande framställningen är hämtad från Quick's and Garran's nyss anförda arbete, s. 141 ff.

att varje ändringsförslag skulle antagas med absolut flertal i vartdera av husen och därefter föreläggas väljarna i de olika staterna; därest omröstningarna i ett flertal av staterna utföllo till förmån för ändringsförslagen och dessa ja-röstande stater samtidigt representerade ett flertal av hela förbundets befolkning, skulle förslaget gå vidare till kunglig sanktion. Denna paragraf ändrades sedermera därhän, att varje ändringsförslag måste godtagas, dels av ett flertal av staterna, dels av ett flertal av väljarna. För att ej ge de stater, där kvinnlig rösträtt införts, ett otillbörligt stort inflytande i dessa omröstningar, bestämdes samtidigt, att röstetalen från dessa stater vid den slutliga sammanräkningen skulle halveras.

1897 års förslag gick vidare till de olika staternas legislaturer, och när förslaget här granskades, framfördes från olika håll förslag om utsträckning av referendum-bestämmelserna. Nya Sydwailes föreslog sålunda, att folkomröstning skulle användas även i fall av menings-skiljaktigheter mellan kamrarna, en tanke, som även framfördes i Victoria och Syd-Australien, där de folkvalda kamrarna uttalade sig till förmån för bestämmelser i sådan riktning.

Nya Sydwailes förslag gjordes till föremål för en ganska ingående debatt på den i januari 1898 i Melbourne sammanträdande förbunds-konferensen. Anhängarna av förslaget sågo i folkomröstning en mera tillfredsställande utväg i händelse av meningsskiljaktighet mellan kamrarna än den i Adelaide-förslaget angivna (i första hand upplösning av endera eller båda kamrarna, i sista hand gemensamt sammanträde och gemensam votering). Från motsatt håll anfördes, att folkomröstning över huvud vore ett institut, som ej passade in i engelsk parlamentarism, och som skulle undergräva hela det representativa styrelsesättet. Detta argument bemöttes därmed, att det aldrig varit fråga om att skapa en parlamentet överordnad myndighet eller att åt folket ge ett veto mot parlamentet i vanliga lagstiftningsfrågor, endast att bereda en utväg i sådana fall, där parlamentet ej kunde komma till positivt resultat.

Ändringsförslaget avslogs med 30 röster mot 15. Frånvaron av bestämmelser i nyss antydd riktning utgjorde ett ej oviktigt argument i den agitation, som åtföljde de i särstaterna anställda folkomröstningarna rörande författningsförslaget. Särskilt i Nya Sydwailes gjorde sig en stark opinion gällande för att i större utsträckning ge folket direkt medbestämmanderätt. Folkomröstningens resultat blev, att föreskriven majoritet uppnåddes i Victoria, Syd-Australien och Tasmanien, men ej i Nya Sydwailes. Denna koloni krävde nu som villkor för sitt inträde i förbundet vissa ändringar i det uppgjorda författningsförslaget, bl. a. ändrade bestämmelser rörande det obligatoriska författningsreferendum, som här fanns inneslutet. Dessa gingo ut på att slopa före-

skriften om att eventuella förslag till författningsändringar skulle sanktioneras inte bara av ett samlat flertal inom hela federationen, utan jämväl av ett flertal av staterna (Nya Sydwaless uppvisade vid denna tid den största befolkningssiffran), samt vidare att ett ändringsförslag, som under två på varandra följande sessioner antagits av ettdera av husen med absolut majoritet skulle hänskjutas till folkomröstning även om det andra huset nekade att godkänna detsamma. En tredje punkt innebar, att sådana författningsändringar, som åsyftade att på förbundet överflytta maktbefogenheter, vilka i den ursprungliga författningen reserverats för någon av särstaterna, ej skulle kunna genomföras utan att vederbörande stat vid folkomröstningen uttalade sitt gillande av förändringen.

Dessa önskemål diskuterades under en konferens av de olika koloniernas premiärministrar, vilken sammanträdde 1899. Konferensen uttalade sig till förmån för de två sistnämnda ändringarna, och folkomröstningsparagrafen omredigerades i enlighet härmed. Däremot ställde den sig avvisande mot tanken på skiljedomsreferendum. Härefter anställdes nya omröstningar om den sålunda omskrivna författningen, sedan först Nya Sydwaless genom en särskild omröstning, där den erforderliga majoriteten uppnåddes, anslutit sig till federationen. Samtliga dessa omröstningar utföll till förmån för de framlagda ändringarna.¹

*

Bestämmelserna i nyss citerade paragraf 128 innebära ett obligatoriskt författningsreferendum; varje förslag till ändringar i författningen måste underkastas folkomröstning, och ingen lagändring kan komma till stånd, därest ej ett flertal röstande uttala sig till förmån för densamma. De innebära vidare ett begränsat skiljedomsreferendum; därest det i en författningsfråga konstateras, att husen varaktigt äro av motsatt mening, och ettdera av dem under två på varandra följande sessioner uttalar sig för en ändring i författningen, skall dess förslag i sådan riktning underställas folket och kan med dess gillande bli lag oberoende av oppositionen från det nej-sägande huset. Slutligen kan man, om man så vill, ur paragrafen utläsa ett begränsat folkveto: väljarkåren inom varje särskild stat har absolut veto rörande alla sådana förslag till författningsändringar, som innebära en ändring av de bestämmelser för statens representation i förbundsparlamentet, som återfinnas i förbunds författningen, eller en förändring i statens gränsförhållanden. Av dessa tre olika former av referenda har endast den

¹ De återstående kolonierna, Queensland och Väst-Australien, inträdde senare i förbundet, sedan folket genom referenda uttalat sig i sådan riktning, i Queensland den 2 sept. 1899, i Väst-Australien den 31 juli 1900. Den australiska författningen lagfästes genom kunglig sanktion den 9 juli 1900.

förstnämnda kommit till användning. I alla de fall, då ett förslag till författningsförändring hänskjutits till folkomröstning, har detta förslag tidigare godtagits av båda husen. Och intet förslag om ändring i särstaternas representation eller gränsförhållanden har hittills förelagts folket.

Närmare bestämmelser angående omröstnings verkställande återfinnas i en lag av 1906, ändrad år 1909 och 1910 (Commonwealth Act n:o 11 1906; n:o 20, 1909; och n:o 31, 1910). Röstberättigade äro de, som åtnjutit rösträtt vid valen till förbundsparlamentets "House of Representatives". Före 1902 gällde inga enhetliga bestämmelser i detta avseende; rösträtt till den folkvalda delen av representationen inom varje stat kvalificerade jämväl för deltagande i valen till Representanternas hus, och således också för deltagande i folkomröstning. Commonwealth Franchise Act av 1902¹ reglerade emellertid rösträttsbestämmelserna till förbundsparlamentet på en enhetlig och samtidigt mycket vidsträckt basis.

Folkomröstning i enlighet med bestämmelserna i nyss citerade paragraf har förekommit 1906, 1910, 1911, 1913 och 1919. Inalles ha tretton dylika omröstningar ägt rum. Av dessa ha elva utfallit med negativt resultat. De under åren 1911, 1913 och 1919 anställda (sammanlagt tio) ha samtliga rört sig om den ständigt återkommande tvistefrågan inom australisk politik, avvägningen av förbundets och särstaternas maktbefogenheter, särskilt i avseende på lagstiftningen rörande handel och industri.

Omröstningen 1906 gällde en föreslagen ändring av den bestämmelsen i författningen, att senatorernas mandat skulle träda i kraft den förste januari efter valen. Denna bestämmelse hade visat sig medföra vissa praktiska olägenheter, och i anledning härav framställdes förslag om att tidpunkten skulle ändras till den första juli. Förändringen mötte ingen egentlig opposition, och folkomröstningen utföll med 774 011 ja-röster mot 162 470 nej-röster. Omkring 50 % av de röstberättigade deltog.²

1910 års omröstningar gällde dels frågan, huruvida förbundet skulle ha rätt att övertaga delstaternas skulder, dels ändrade bestämmelser angående den till delstaterna från förbundet årligen utgående kontingenten. Det förstnämnda av dessa förslag antogs, det andra avslogs.³

1911 förelades valmännen två viktiga förslag, som alltsedan dess varit ett av den australiska inrikespolitikens mest omstridda tvisteäm-

¹ Denna lag har sedermera återkallats. Nu gällande valrättsvillkor finnas nedlagda i Commonwealth Electoral Act 1918.

² A. B. Keith, Responsible Governments in the Dominions. (Oxford 1912) II: 927—928.

³ Keith, *anf. arbete* II: 928. Annual Register 1910, s. 497

nen. På initiativ av den då sittande arbetarregeringen hade föregående år antagits två lagförslag, det ena angående förstатligande av monopol, det andra angående överflyttandet av hela handels-, bolags- och industrilagstiftningen på de federativa myndigheterna. Båda dessa förslag hade väckt starkt motstånd från den borgerliga oppositionen och även från sārstaternas sida. De innefattades i de föregående år (1910) av förbundsparlamentet godtagna lagförslagen *The Constitution Alteration (Legislative Powers) Bill* och *The Constitution Alteration (Monopolies)*, och voro båda att fatta som ett led i arbetarpartiets politik att steg för steg genom modifikation i författningsens bestämmelser bana väg för en unifiering av den politiska strukturen i Australien.¹

Omröstningen ägde rum den 26 april 1911. För det förstnämnda förslaget avgåvos 483 356 röster, *mot* detsamma 742 704. I samtliga stater utom Väst-Australien röstade majoriteten för avslag. Det andra lagförslaget avsågs likaledes med 736 392 röster *mot* 488 688. Väst-Australien var även här den enda stat, där flertalet uttalade sig för bifall.² Regeringen lät sig emellertid ej avskräckas av detta resultat, utan fortsatte att fungera. Förslagen återkommo 1913; de godkändes även nu av parlamentet och förelades väljarna till förnyad omröstning den 31 maj detta år. *Legislative Powers Bill* hade denna gång brutits sönder i fem olika lagförslag, och omröstning verkställdes om vart och ett av dessa förslag särskilt, samt dessutom om förslaget rörande nationalisering av monopolen. Inalles företogs sålunda sex olika omröstningar. Resultatet blev detsamma som 1911: intet av de framlagda förslagen vann majoritet. Denna gång uttalade sig emellertid tre av de sex staterna, nämligen Queensland, Syd-Australien och Väst-Australien, till förmån för reformen. Deltagandet var avsevärt större än 1911, medan majoriteten för avslag hade krympt ihop till en bråkdel. I medeltal uppvisade de sex omröstningarna 953 597 ja-röster *mot* 977 497 nej-röster.³

De samtidigt med dessa omröstningar verkställda allmänna valen försatte arbetarpartiet i minoritet i Representanternas hus (i senaten bibehöll partiet sitt flertal). Följden härav blev ett regeringsskifte. Fishers arbetarregering efterträddes av Cooks liberala ministär. Nästa år upplöstes emellertid huset och valen återgävo arbetarpartiet makten och regeringsansvaret. Det framlade nu ånyo sina förslag, som för tredje gången biföllos av parlamentet.¹

Oppositionen, som huvudsakligen kom från det nyss störtade liberala

¹ Om lagförslagens närmare innehåll se *Official Year Book of the Commonwealth of Australia* n:o 14, 1921, s. 15.

² *Commonwealth Year Book* s. 858.

³ Se härom A. B. Keith, *War Government in the Dominions* (Oxford 1921) s 304—305, där ytterligare litteraturanvisningar lämnas.

partiet, rörde denna gång ej lagförslagens berättigande och lämplighet i och för sig. Men, hette det, tidpunkten vore olämplig för genomförandet av så omstridda reformer. Landet befunno sig i krig, och det vore knappast överensstämmande med de nationella intressena att framtvinga en strid i denna inrikespolitiska fråga. Från regeringshåll svarades, att de i förslagen inneslutna nya befogenheterna för de federativa myndigheterna vore nödvändiga för att göra krigföringen fullt effektiv. Vidare förklarade sig regeringen beredd att genomföra en lag, som skulle åt väljarna ge möjlighet att förmedelst folkinitiativ och folkveto själva kontrollera tillämpningen av de nya maktbefogenheterna.

I slutet av oktober 1915 avgick premiärminister Fisher i syfte att övertaga posten som "High Commissioner" i London. Han efterträddes av Mr. Hughes. Den nya regeringschefen inträdde i förhandlingar med premiärministrarna i de olika staterna, och dessa överläggningar resulterade i en överenskommelse, enligt vilken delstaternas parlament skulle på de federativa myndigheterna frivilligt och temporärt överlåta de befogenheter, som enligt lagförslagen skulle tillkomma dem. I anledning härav övergav regeringen tanken på en folkomröstning, och denna inställdes.

Härmed var denna segslitna stridsfråga skjuten åt sidan så länge kriget pågick. År 1919 togs den emellertid ånyo upp, och parlamentet uttalade sig i oktober månad för fjärde gången till förmån för en reform. Förslagen sammanfördes nu liksom 1911 i två olika lagförslag. Förutom mindre väsentliga modifikationer i själva förslagen i syfte att göra dem mera antagliga för oppositionen från särstatsintressenas sida hade hela lagstiftningen denna gång givits en provisorisk karaktär. Den skulle gälla för högst tre år. Under denna tid skulle regeringen sammankalla en federativ konferens för behandling av frågan om revidering av författningen, och om denna konferens ej sammankallats före den 31 december 1920 skulle lagstiftningen automatiskt upphöra att gälla. Inom parlamentet förekom denna gång knappast någon egentlig opposition. Arbetarpartiet — nu i opposition — uttryckte emellertid sitt missnöje med att förslagen modifierats i den utsträckning som skett.

Även nu visade sig emellertid provinsialismen övermäktig. En ny folkomröstning anställdes — den tredje i ordningen i samma fråga — den 19 december 1919. Endast två omröstningar ägde rum, den ena gällande "Constitution Alteration (Legislative Powers) Bill", den andra "Constitution Alteration (Nationalisation of Monopolies) Bill". För den förstnämnda avlämnades 911 357 röster, *mot* densamma 924 160 röster; motsvarande siffror ifråga om det sistnämnda förslaget voro 813 880 och 859 457. Båda förslagen fingo majoritet i Victoria, Queens-

land och Väst-Australien, medan nej-rösterna utgjorde flertal i de övriga staterna.¹

*

Det framgår av denna översikt, att folkomröstningarna enligt paragraf 128 i konstitutionen med två undantag samtliga utfallit negativt. Detta har genomgående varit fallet, så snart omröstningen gällt ett förslag att utvidga de federativa organens maktbefogenheter. Det vill alltså synas, som om folkomröstningen i Australien fyllt den uppgift, som egentligen tillkommer senaten, men som denna institution tack vare sin sammansättning egentligen aldrig fyllt, nämligen att vaka över särstaternas rättigheter. Den federativa senaten har utgjort ett arbetarpartiets politiska citadell, och detta parti har samtidigt framstått som företrädaren för den opinionsströmning, som vill koncentrera den politiska makten hos de federativa myndigheterna. Provinsialismen och den konservativa motviljan mot alltför långt gående sociala och ekonomiska reformer ha emellertid i folkomröstningarna hemfört segern.

Ehuru det är svårt, att ur det föreliggande begränsade materialet draga några generella slutsatser, då flertalet omröstningar rört sig om samma tvistefråga, torde dock kunna sägas, att Australiens författningsreferendum i praktiken tenderat att understryka författningens svåränderliga karaktär. Det har i hög grad försvårat varje förändring, tillsynes låst fast utvecklingen vid de i det ursprungliga författningsdokumentet fastslagna bestämmelserna och sålunda hindrat en smidig anpassning efter tidsomständigheterna.

Detta är såtillvida egendomligt, som det inom förbundet förefinnes en stark opinion för revidering av nu gällande bestämmelser rörande förbundsparlamentets befogenheter, en opinion, som inom ledande politiska kretsar synes vara tämligen enhällig.² Men reformerna ha ej kunnat genomföras, emedan folkomröstningarna konsekvent givit utslag till förmån för den återhållande provinsiella konservatismen. Arbetarpartiet, som i förbundsparlamentet och i förbundsregeringen ser de effektivaste instrumenten för förverkligandet av sina önskemål, har nu upptagit en utpräglad unifieringspolitik på sitt program, åsyftande att avskaffa särstaterna, ersätta dem med distriktsråd med inskränkta, rent lokalt administrativa uppgifter och på så sätt omorganisera förbundet efter sydafrikanskt mönster.

Förutom i här ovan uppräknade fall har allmän folkomröstning anställts inom det australiska statsförbundet vid två tillfällen under kriget rörande tvångsinkallelse till militärtjänst. Båda dessa omröstnin-

¹ Commonwealth Year Book, s. 860—861; Keith, War Government, s. 310; Annual Register 1920, s. 301.

² Se t. ex. generalguvernörens tal vid förbundsparlamentets öppnande i juni 1922.

gar, (om vilka se folkomröstningskommitténs utredningar I:22) ha varit av konsultativ karaktär, och båda ha givit negativt resultat. De ha anordnats utan något direkt stöd i författningen, den första (1916) i enlighet med en särskilt för ändamålet stiftad lag (Military Service Referendum Act 1916), den andra på grundvalen av en förordning, som regeringen utfärdade stödd på bestämmelserna i War Precautions Act 1914—1916. Båda dessa omröstningar understryka genom sina resultat den negativa tendens, som kommit till uttryck i de författningsreferenda, för vilka ovan redogjorts.

*

Inom delstaterna har referendum-institutet — fränsett den speciella form av folkomröstningar, som i alla staterna förekommer vid tillämpningen av det lokala vetot, och som icke torde böra beröras i denna utredning — kommit till vida mindre användning än inom förbundet självt. I lagstadgad form återfinnes det endast i Quensland. I ingen stat ha striderna mellan det växande arbetarpartiet och de besittande klasserna varit så häftiga som här. Redan tidigt etablerades en fast och så gott som permanent majoritet av arbetar-röster i den nedre folkvalda kammaren, som härigenom kom i skarp politisk motsättning till det av nominerade ledamöter bestående "Legislative Council". Det befanns snart nödvändigt att i lag fastställa någon utväg för lösandet av de upprepade tvisterna mellan de båda kamrarna, och det var endast en naturlig utveckling av den konstitutionella uppfattning, som kommit till uttryck i det politiska livet på kontinenten i dess helhet, att det härskande partiet härvid tog sin tillflykt till folkomröstningsinstitutet.

Eft fakultativt referendum infördes sålunda genom "The Parliamentary Bills Referendum Act", 1908.¹ Enligt denna lag, som innebar en ändring i statens författningsdokument, the Constitution Act av 1867, kan guvernören, sedan Legislative Council under två på varandra följande sessioner förkastat eller underlåtit att godtaga ett av Legislative Assembly antaget lagförslag, hänskjuta detta lagförslag till referendum. Samma bestämmelse gäller, därest Legislative Council antagit förslaget med sådana ändringar och tillägg, som den nedre kammaren ej kunnat acceptera. Om folkomröstningen ger utslag till förmån för det omstridda lagförslaget, skall detta föreläggas guvernören för kunglig sanktion.

Denna lag har endast en gång kommit till tillämpning, nämligen 1917, då guvernören hänvisade den länge omstridda frågan om avskaffandet av the Legislative Council till allmän folkomröstning. Ett lag-

¹ 8:o Edvardi VII n:o 16.

förslag i sådan riktning hade antagits i den folkvalda kammaren 1915 och 1916, men vid båda dessa tillfällen avslagits av the Legislative Council. Med stöd av bestämmelserna i 1908 års lag föranstaltades då om folkomröstning, vilken utföll så, att inalles 116 196 röster avgavs *för* förslaget och 179 105 *mot* detsamma. Detta resultat hindrade emellertid ej, att regeringen, som fortfarande satt inne med majoritet i den nedre kammaren, under 1918 års session återkom med sitt förslag. Såväl vid detta tillfälle som senare år 1919 rönt det emellertid samma öde, som tidigare. När det nästa gång återkom, hade situationen såtillvida förändrat sig som regeringen genom en massutnämning av nya ledamöter skapat sig en majoritet i the Legislative Council. Med hjälp av denna majoritet lyckades den lotsa förslaget genom båda kamrarna under 1921 års session. Guvernören sanktionerade ej förslaget utan hänvisade frågan till den imperiella regeringens avgörande. Kunglig sanktion gavs emellertid den 23 mars 1922.¹

Referendum-lagen av 1908 är härmed en död bokstav. Dess tillämpning har knappast varit i överensstämmelse med dess syfte. Den var avsedd som ett medel att slita tvister mellan kamrarna. Den bidrog i sina verkningar i stället till motsatsen. 1917 års folkomröstning godtog ej såsom ett avgörande utslag, och en maktfullkomlig majoritet i den nedre kammaren tvingade sin vilja igenom, ej tack vare, utan i trots av folkets vid omröstningen uttalade vilja. Erfarenheterna av denna lag bidra alla att understryka det från folkomröstningarna inom förbundet välkända faktum, att dylika omröstningar ofta ge utslag, som till synes stå i strid med de allmänna valens resultat, även om dessa val äro samtidiga med folkomröstningen. Om man så vill kan härifrån ytterligare hämtas ett stöd för tesen, att folkomröstningsinstitutet i Australien verkat i negativ, alltså i konservativ riktning.

Frågan om en utsträckning av referenduminstitutet, bl. a. genom införandet av folkinitiativ, har länge varit på dagordningen i Queensland. Tillsammans med förslaget om avskaffandet av den övre kammaren har denna fråga utgjort en av de förnämsta programpunkterna på arbetarpartiets program. En "Popular Initiative Referendum Bill" har vid upprepade tillfällen antagits av den nedre kammaren, men fallit på motståndet i the Legislative Council. Huruvida denna fråga nu kommer att förfalla eller bringas till sin lösning är, när detta skrives, ej bekant. Det vill synas, som om behovet av en dylik utsträckning av referenduminstitutet snarare ökats än minskats genom övergången till enkamarsystem.

¹ Om denna fråga se "Correspondence" respecting the reserved Bill for abolition of the Legislative Council" (Command Paper 1629, 1922) samt A. B. Keith: War Government, s. 253.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Förord	* 3
F rankrike	5
S torbritannien	7
Belgien	16
Holland	17
Norge	20
Danmark	22
T yskland	32
Österrike	47
Tjeckoslovakien	50
Estland	52
Lettland	54
Irland	56
Polen	59
A ustralien	60

Statens offentliga utredningar 1922—1923

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Utkast till lag om visst trygghande av byggnadsborge-
närers fordringar m. m. [26]
1920 års krigslagstiftningskommittés betänkande. [34]
Förslag till lag om tvångsuppföstran. [46]
Förslag till lag ang. hyresregleringens avveckling. [56]
Utredning rör. städernas domstolsväsen. [1923: 6]
Förslag till strafflag, allmänna delen, samt till lag an-
gående villkorlig frigivning. [1923: 9]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmannaval. [1]
Statistiksakkunnigas betänkande. [15] Bilaga till d.o.
[50]
Kommunikationsverkens lönekommitté 4. [44]
Folkomröstningskommitténs utredningar 3. Folkom-
röstningsinstitutet i den schweiziska demokratin.
[1923: 10] 4. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas
förenta stater. [1923: 8] 5. Folkomröstningsinstitutet
utanför Schweiz och Förenta staterna. [1923: 20]
Folkomröstningskommitténs betänkande ang. decisiv
folkomröstning. [1923: 19]

Kommunalförvaltning.

Om röstsammanräkning vid kommunala val. [21]
Kommunalförvaltningssakkunnigas betänkande 4. [1923: 18]

Statens och kommunernas finansväsen.

Betänkande och förslag ang. utbildningskurser inom
tullverket. [23]
Åtgärder mot godsanhoppning i tullpackhus m. m. [30]
Tull- och trakatkommitténs utredningar och betänkan-
den. 11. Pappersindustriens produktionsförhållanden.
[36] 12. Margarinindustriens utveckling. [40] 13. Den
svenska kautschukindustriens utveckling. [38] 14. Hu-
vuddragen av det svenska jordbrukets utveckling. [41]
15. Översikt av jordbrukets utveckling i vissa främ-
mande länder. [42] 16. Den svenska järnhanterings
utveckling. [52] 17. Den svenska glasindustriens ut-
veckling. [53]
Förslag till förordning ang. tillverkning och beskattning
av maltdrycker m. m. [37]
Magistraternas befriande från ansvar för kronoupphö-
rden m. m. [1923: 1]

Politi.

Betänkande och förslag rörande brandskyddsföreskrif-
ter och ordnandet av brandväsendet inom riket. 7. [28]
Förslag till omorganisation av polisväsendet. [49]
Utlåtande över förslag till omorganisation av polisvä-
sendet. [58]
Förslag till lag om lösdriivares behandling. [1923: 2]

Socialpolitik.

Byggnadsarbetarsakkunnigas betänkande 2. [2]
Förslag till reviderad lag om arbetstidens begränsning
m. m. [33]
Socialförsäkringskommittén 3. [59]

Hälsa- och sjukvård.

Förslag till allmän sjukhusstadga. [43]

Allmänt näringsväsen.

Patentlagstiftningskommitténs betänkande 7. Förslag till
lag om rätt till tidnings eller tidskrifts titel m. m. [9]
Statsmakterna och bränsleanskaffningen under krigs-
åren. [14]
Mellanhandssakkunniges betänkande. [20]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande rör. fiskerinäringsens främjande. [7]
Om lappskattelandsinstitutet. [10]
Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rör. jakt
och fågelskydd. 2. [16]
Det svenska lanthandels produktionskostnader. 1. Bok-
föringsåret 1919—1920. [18]
Betänkande med förslag ang. arrendators rätt till er-
sättning för elektrisk anläggning. [19]

Kolonisationskommitténs betänkande 1922. [22] Bilaga
till d.o. [32]
Förslag till författningar angående handel med och
import av utsädesfrö ävensom till omorganisation av
frökontrollverksamheten m. m. [25]
Redogörelse för de ecklesiastika boställena. 5. Värm-
lands län. [27]
Odlingsorganisationens verksamhet. [45]
Jordkommissionens betänkanden. 4. Om bildande av nya
jordbruk. [47] 5. Redog. för resultatet av vissa en-
quêter i jordfrågan. [48]
Spannmålsmarknadssakkunnigas betänkande. [1923: 3]
Betänkande ang. det ecklesiastika arrendeväsendet.
[1923: 12]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Klimatets inverkan på byggnader vid västkusten. [4]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Järnvägsstyrelsens skrivelser till Kungl. Maj:t den 28
april och 5 maj 1922. [3]
Utredning rörande den s. k. Nyköpings kanal. [24]
Förslag till förordning om motorfordon. [39]
Statens ställning till järnvägarna i främmande länder.
[1923: 7]
Utredning rörande Strömsholms kanal. [1923: 11]
Väggkommissionens betänkanden. 4. [1923: 13]
Förslag till avtal rör. Stockholms bangårdsfråga. [1923: 14]
Betänkande ang. Stockholms förortsbanefråga. [1923: 21]

Bank-, kredit- och penningväsen.

1921 års fastighetskreditsakkunniga. Betänkande 1. [35]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med förslag till förändrad kyrklig indelning
och organisation i Skåne. [5]
Utredning ang. statsunderstöd för idrottens främjan-
de. [8]
Betänkande med förslag till lag ang. kulturminnesvård.
1. Historik etc. samt bilagor. [11] 2. Förslag och
motiv. [12]
Högskolornas lönerregleringskommittés betänkanden. 2.
Fackhögskolor och övriga vetenskapliga anstalter.
[13]
Betänkande och förslag rörande det akademiska be-
fordringsväsendet. [17]
Supplement nr 1 till Sveriges familjenamn. [31]
Förslag rör. forskaffande av lik för den anatomiska un-
dervisningen. [57]
Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse
m. m. [1923: 4]
Skolkommisionens betänkande 5. Organisatoriska och
ekonomiska utredningar. [1923: 5]

Försvarsväsen.

Tillägg till bet. betr. förrådsverksamheten vid mari-
nen. [6]
Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående skol-
reglemente för flottan. [29] 4 angående undervisnings-
plan för skolor och kurser vid sjömanskåren. [51]
Förslag om upprättande av ett under K. Arméförvalt-
ningens sjukvårdsstyrelse lydande statsapotek. [54]
Bokföringen vid försvarsförvaltningen. [53]
Försvarsrevisionens betänkande 3. Del 1. Inledande av-
delning, lantförsvaret. [1923: 15] Del 2. Sjöförsvaret.
sammanfattning av revisionens förslag, särskilda ytt-
randen. [1923: 16] Del 3. Bilagor. [1923: 17]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

44. Kommunikationsverkens lönekommitté 4. Betänkande angående pensionering av icke-ordinarie personal vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Tullberg, x, 112 s. K.
45. Odlingsorganisationens verksamhet åren 1918—1922. Marcus. 46 s. Jo.
46. Betänkande med förslag till lag om tvångsuppföstran åt unga förbrytare m. m. Beckman, iv, 232 s. Ju.
47. Jordkommissionens betänkanden. 4. Om bildande av nya jordbruk m. m. Marcus. 358 s. Ju.
48. Jordkommissionens betänkanden. 5. Redogörelse för resultatet av vissa av jordkommissionen företagna enquéter i jordfrågan. Av F. Sandberg. Marcus. vij, 239 s. Ju.
49. Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket. Av S. Linnér. Beckman, ix, 416 s. S.
50. Bilaga till statistiksakkunnigas betänkande. Redogörelse för huvuddragen av den officiella statistikens utveckling och nuvarande organisation i Sverige jämte kort översikt av dess organisation i vissa främmande länder samt i internationellt hänseende. Av S. Wicksell. Beckman, 118 s. Fi.
51. Flottans skolsakkunnigas betänkande 4 angående undervisningsplan för skolor och kurser vid sjömanskåren. Tullberg, xj, 146 s. 2 bil. Fö.
52. Tull- och fraktatkommitténs utredningar och betänkanden. 16. Den svenska järnhanterings utveckling med särskild hänsyn till åren 1890—1913. Av S. K. Stockman. Marcus, iv, 102 s. Fi.
53. Tull- och fraktatkommitténs utredningar och betänkanden. 17. Den svenska glasindustriens utveckling med särskild hänsyn till dess ställning åren närmast före världskriget. Av B. Ohlin. Marcus, iv, 101 s. Fi.
54. Förslag om upprättande av ett under Kungl. Arméförvaltningens sjukvårdsstyrelse lydande statsapotek. V. Pettersson. 162 s. Fö.
55. Bokföringen vid försvarsförvaltningen. Tillägg till betänkande och förslag angående organisation av den centrala försvarsförvaltningen. Palmquist, (5), 76 s. Fö.
56. K. Socialstyrelsens utlåtande med förslag till lag angående hyresregleringens avveckling m. m. Norstedt. 42 s. Ju.
57. Utredning och förslag rörande förskaffande av lik för den för läkareutbildningen nödvändiga anatomiska undervisningen. Av I. Broman. Lund, Berling. 63 s. E.
58. Utlåtande över förslag till omorganisation av polisväsendet i riket. Beckman. 20 s. S.
59. Socialförsäkringskommittén 3. Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor. Norstedt. 114 s. S.

1923

1. Betänkande med förslag angående magistraternas befriande i visst avseende från ansvar för kronoppbörden m. m. Norstedt. 57 s. Fi.
2. Förslag till lag om lösdrivares behandling m. fl. författningar. Del 5 av fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden. Palmquist, xj, 423 s. S.
3. Spannmålsmarknadssakkunnigas betänkande. Norstedt. 41 s. Jo.
4. Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse samt till bestämmelser om folkskoleärendenas överflyttning från den kyrkliga till den borgerliga kommunen m. m. Palmquist, vj, 304 s. E.
5. Skolkommisionens betänkande 5. Organisatoriska och ekonomiska utredningar. Norstedt. 236 s. E.
6. Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen. Av N. Herlitz. Norstedt. 164 s. Ju.
7. Statens ställning till järnvägarna i olika främmande länder. Av A. Lilienberg. Tullberg. 411 s. K.
8. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder 4. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas förenta stater. Av H. Tingsten. Tullberg, iv, 400 s. Ju.
9. Förslag till strafflag, allmänna delen, samt förslag till lag angående villkorlig frigivning jämte motiv. Marcus. xij, 534 s. Ju.
10. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder 3. Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratien, dess föresättningar, former och funktioner. Av A. Brusewitz. Tullberg. 381 s. Ju.
11. Utredning rörande ombyggnad av Strömsholms kanal samt utsträckning av kanalen från Smedjebacken till Ludvika. Meddelande från Kungl. Kanal-kommissionen. Nr 5. Hægström. 133 s. 2 kart. K.
12. Betänkande och förslag angående det ecklesiastika arrendeväsendet. Beckman, xij, 299 s. E.
13. Vägkommissionens betänkanden. 4. Förslag till lag om enskilda vägar m. m. Marcus. 147 s. K.
14. Betänkande med förslag till avtal rörande Stockholms hangårdsfråga. Beckman. 46 s. 10 kart. K.
- 15—17. Försvarsrevisionens betänkande 3. Betänkande och förslag rörande revision av Sveriges försvarsväsende. Del 1. Inledande avdelning, lantförsvaret. viij, 661 s. Del 2. Sjöförsvaret, sammanfattning av revisionens förslag, särskilda yttranden. vij, 743 s. Del 3. Bilagor. ij, 468 s. Beckman. Fö.
18. Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande 4 med förslag till lag om landsting m. m. Beckman. 235 s. S.
19. Betänkande angående decisiv folkomröstning, avgivet av folkomröstningskommittén. Tullberg. 40 s. Ju.
20. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder 5. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. Tullberg. 71 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.