



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:10  
JUSTITIEDEPARTEMENTET



FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTÉNS UTREDNINGAR ANGÅENDE REFERENDUM  
I FRÄMMADE LÄNDER III

FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET  
I DEN SCHWEIZISKA  
DEMOKRATIEN

DESS FÖRUTSÄTTNINGAR, FORMER OCH FUNKTIONER

AV

AXEL BRUSEWITZ

---

STOCKHOLM

1923



# Statens offentliga utredningar

## Kronologisk förteckning

1922

April—December

1. Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmannaval. Av E. v. Heidenstam. Norstedt. 20 s. Ju.
2. Byggnadsarbetsakkunnigas betänkande. 2. Arbetsstatistisk undersökning rörande husbyggnadsverksamheten i Sveriges städer och stadslänkande samhällen. 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 traktatkommitténs 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 indelning och organisation inom de till Kristianstads och Malmöhus län hörande delarna av Lunds stift. Hæggsström. 392 s. E.
6. Tillägg till betänkande och förslag beträffande förrådsverksamheten vid marinen. Tullberg. vj, 92 s. Fö.
7. Betänkande rörande fiskerinäringsens främjande. Hæggsström. 95 s. Jo.
8. Utredning angående statsunderstöd för idrottens främjande. Tullberg. v, 124 s. 1 kart. E.
9. Patentlagstiftningskommitténs betänkande. 7. Förslag till lag om rätt till tidnings eller tidskrifts titel m. m. Marcus. 54 s. H.
10. Om lappskattelandsinstitutet och dess historiska utveckling. Av Ake Holmbäck. Almqvist & Wiksell. 95 s. S.
- 11—12. Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt oorganisation av kulturminnesvården. 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 lönerogleringskommitténs betänkanden. 2. Fackhögskolor och övriga vetenskapliga anstalter. Hæggsström. vj, 193 s. E.
14. Statsmakterna och bränsleanskaffningen under krigsåren. Av bränslekommissionen 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 arbetet m. m. Beckman. x, 367 s. Fi.
16. Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rörande jakt och fågelskudd. 2. Ändringar i jaktlagen, fridlysningsbestämmelser m. m. Marcus. 317 s. Jo.
17. Betänkande och förslag rörande det akademiska beföringsväsendet. Lund, Berling. 268 s. E.
18. Det svenska lantbrukets produktionskostnader. 1. Bokföringsåret 1919—1920. Av L. Nannesson. Meddelande från Kungl. Lantbruksstyrelsen nr 240 (Nr 6 1922). Norstedt. vj, 125 s. Jo.
19. Betänkande med förslag angående arrendators rätt till ersättning för elektrisk anläggning. Tullberg. iv, 29 s. Ju.
20. Mellanhandssakkunnigas betänkande ang. olägenheterna 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. Förslag till kolonisation å kronoparker i Norrland och Dalarna jämte förslag dels till utsträckt tillämpande av intensivt skogsbruk å de norrländska kronoparkerna dels till kraftigare befrämjande av egnaheimsbildning å enskild jord i Norrland. Centraltr. (2), xvij, 433, 113, 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. Hæggsström. 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 tryggande av byggnadsborgenärers fordringar m. m. Tullberg. 51 s. Ju.
27. Redogörelse för de eklektiska boställena. 5. Värmlands län. Av H. Skoglund. Beckman. xlvij, 692 s. E.
28. Betänkande och förslag rörande brandskyddsföreskrifter 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. Beckman. 15 s. K.
29. Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående skolreglemente för flottan. 1. Skolor och kurser för sjömanskårens manskap. Tullberg. vj, 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. Redogörelser för inventering av odlingsjord. Av E. Haglund. Centraltr. (2), 278 s. 11 kart. Jo.
33. Förslag till reviderad lag om arbetstidens begränsning jämte utredningar rörande arbetstidslagstiftningens verkningar och arbetstidsförhållandena inom vissa yrken. Norstedt. (2), 186, 109\* s. S.
34. Betänkande och förslag angivna av den av Kungl. Maj:t den 31 augusti 1920 tillsatta kommitté för verkställande av utredning, huruvida krigsdomstolorna i fredstid kunna avskaffas. Marcus. vj, 224 s. Ju.
35. 1921 års fastighetskreditsakkunniga. Betänkande 1. Utredning och förslag angående höjning av maxigränsen för den primära jordbruksfastighetskrediten. Marcus. 26 s. Jo.
36. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 11. Pappersindustriens produktionsförhållanden. Av E. Bøsseus. 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 betänkanden. 13. Den svenska kautschukindustriens utveckling 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 motorfordon jämte därmed sammanhängande författningar samt till stadga om trafiken å vägar och gator. V. Petterson. vj, 254 s. 4 bil. K.
40. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 12. Margarinindustriens utveckling med särskild hänsyn till förhållandena före världskriget. Av J. Lublin. Tullberg. iv, 184 s. Fi.
41. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 14. Huvuddragen av det svenska jordbrukets utveckling 1871—1919. Av A. Sjöström. Marcus. iv, 120 s. Fi.
42. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 15. Översikt av jordbrukets utveckling i vissa främmande länder 1871—1913. Av E. Höijer. Marcus. iv, 97 s. Fi.
43. Betänkande med förslag till allmän sjukhusstadga m. m. Norstedt. 302 s. S.



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:10  
JUSTITIEDEPARTEMENTET



FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTÉNS UTREDNINGAR ANGÅENDE REFERENDUM  
I FRÄMMANDE LÄNDER III

# FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET I DEN SCHWEIZISKA DEMOKRATIEN

DESS FÖRUTSÄTTNINGAR, FORMER OCH FUNKTIONER

AV

AXEL BRUSEWITZ



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

POJKOMHO STENYENSTETTEL  
I DEN SIVVINKKA  
DEJOKR/VERN  
DUS BORTSTYNGA PUBLIKER OG TONDRER





## FÖRORD.

Föreliggande arbete lämnar en framställning av det schweiziska folk-  
omröstningsinstitutet, sådant det i sina decisiva former utbildats i eds-  
förbundets såväl som i kantonernas författningar.<sup>1</sup> Den rika utveckling  
institutet erhållit i Schweiz även på kommunal grund kommer alltså i detta  
samband ej i betraktande. Såsom i titelrubriken antydes, omfattar arbetet  
tre huvudavdelningar, behandlande dels folkomröstningsinstitutets histo-  
riska och idépolitiska förutsättningar, dels dess nu gällande former, dels  
slutligen dess praktiskt politiska tillämpning. Denna uppdelning av  
ämnet torde icke tarva någon närmare motivering. Den har betingats av  
arbetets syfte att giva en så vitt möjligt allsidig bild av folkomröstnings-  
institutets ställning och betydelse i den schweiziska demokratien.

Vad beträffar de ifrågavarande särskilda huvudavdelningarna må här  
endast ett par allmänna anmärkningar tilläggas.

Såsom av en blick på första avdelningen framgår, har frågan om folk-  
omröstningsinstitutets rötter och historiska förutsättningar givits en re-  
lativ bred plats i framställningen, det skulle möjligen kunna tyckas allt-  
för bred, med hänsyn därtill att denna fråga hör till dem, som i den tidi-  
gare litteraturen flitigast behandlats. Det är dock numera rätt länge  
sedan en utförligare sammanfattning av frågan lämnades, och ur flere  
synpunkter har det synt mig behöfligt att upptaga till förnyad ingående  
prövning de olika faktorer, som influerat på den direkta folklagstiftningens  
införande i Schweiz, för att därigenom komma fram till en upp-  
skattning i ett samband av den roll dessa faktorer var för sig och i för-  
hållande till varandra därvid spelat. En sådan prövning torde i själva  
verket framstå som en ofrånkomlig uppgift för var och en, som närmare  
vill tränga in i det viktiga spörsmålet om den enastående ställning den  
schweiziska demokratien genom sin byggnad länge intagit i den euro-  
peiska statsvärlden. Därtill kommer, att de tidigare referendumdiskus-  
sionerna ha det största intresse för hela den följande framställningen,  
därför att redan de ställa fram till skärskådande åtskilliga av de proble-  
m, som sedermera åter träda i förgrunden, framför allt när det gäller  
att bedöma hur folkomröstningsinstitutet verkat. Vid studiet av institutets  
utbildning och tillämpning kommer en god del av intresset att vila på

<sup>1</sup> De konsultativa folkomröstningsformer, som mycket sparsamt förekomma i Schweiz,  
äro berörda i mitt föregående arbete, Det konsultativa referendum (Folkomröstnings-  
kommitténs utredningar rörande referendum i främmande länder. I). Angående folk-  
omröstningsinstitutets huvudformer hänvisas till den i nämnda arbete, s. 3 ff., lämnade  
översikten.



frågan, i vad mån den genomförda referendumdemokratien förmått lösa och bemästra de sålunda från början ställda problemen.

Vid behandlingen av de följande avdelningarna om folkomröstningsinstitutets moderna utformning samt praktiska funktionerande har huvudvikten latgs på den sistnämnda, genom sin natur mera omfattande uppgiften. Folkomröstningen i praxis är den del av ämnet, som minst bearbetats och som därför erbjuder både de största svårigheterna och lockelserna. Inom schweizisk statsvetenskap har intresset för hithörande spörsmål varit jämförelsevis ringa, och de ha nästan mera uppmärksamats av icke schweiziska forskare. Bristen på monografiska utredningar och materialets svårillgänglighet ha gjort, att någon ingående, systematisk behandling av detta område ännu icke kommit till stånd. Den framställning, som här givits, gör icke anspråk på att vara uttömmande. Det har synts mig tillräckligt, om jag lyckats att med stöd av det material, som tabellariskt sammanförts i de nedan meddelade bilagorna, giva en skildring, varigenom de väsentliga sidorna av den här ifrågakvarande delen av ämnet vunnit belysning.

\* \* \*

Förstudierna till arbetet ha i hög grad underlättats genom den studieresa, som jag i egenskap av folkomröstningskommitténs sekreterare sattes i tillfälle att med stöd av statsmedel företaga till Schweiz sommaren 1921. Det blev mig därunder möjligt att taga del av och insamla åtskilligt förstahandsmaterial av vikt, som eljest svåriligen stått mig till buds. Förutom förbundskansliet i Bern besökte jag för ändamålet statskanslien i Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Baselstadt, St. Gallen, Vaud, Wallis, Neuchâtel och Genève. Av största värde särskilt för kännedomen om folkomröstningsinstitutets praktiska tillämpning och betydelse för det politiska livet voro de upplysningar, som jag i detta hänseende inhämtade genom samtal med såväl statsvetenskapsmän som ett flertal ledande politiker inom olika partier. För det material och de upplysningar av olika slag, delvis även i skriftlig form, som sålunda genom tillmötesgående av myndigheter och enskilda kommit mig till del, står jag i den största tacksamhetsskuld. "Schweizerische Landesbibliothek" i Bern, som jag under min resa besökte för litteraturstudier, är jag likaledes tack skyldig, icke minst för den beredvillighet, varmed biblioteket efter min hemkomst ställt boklån till mitt förfogande.

Stockholm i februari 1923.

AXEL BRUSEWITZ.

I

HISTORISKA OCH IDÉPOLITISKA  
FÖRUTSÄTTNINGAR



HISTORISKA OCH HEBROISKA  
FÖRRTÄLLNINGAR



## Kapitel I.

### ÄLDRE FORMER AV DIREKT FOLKSTYRELSE.

#### Det gamla edsförbundet.

Det gamla schweiziska edsförbundets tillvaro plägar räknas från "det första eviga förbundet" mellan de tre skogsorterna Schwyz, Uri och Unterwalden 1291 till den franska erövringen 1798, som hade till följd en fullständig omstörtning av den dittillsvarande statsordningen. Den därpå följande helvetiska republiken (1798—1803) och den av Napoleon införda s. k. mediationsförfattningen (1803—13) förmådde emellertid ej skapa några varaktiga statsbildningar; de beteckna därför, med sina för framtiden mycket fruktbara uppslag, endast övergående episoder i schweizisk författningsutveckling. 1815 års förbundsfördrag, som visserligen lät de genom revolutionen nytillkomna kantonerna behålla sin självständighet, betydde organisatoriskt en återgång till det gamla statsförbundet före 1798. Under den heliga alliansens protektorat behöll reaktionen sitt grepp över Schweiz i över ett decennium. Men efter juli-revolutionen 1830 uppstår en reformrörelse, som vinner allt större utbredning. Efter att ha omskapat de kantonala konstitutionerna slutar den med att omskapa hela edsförbundet till en förbundsstat genom 1848 års i de stora huvuddragen ännu gällande författning. Först från denna tidpunkt begynner alltså egentligen den moderna tiden i schweiziskt statsliv.

Då man betecknar det gamla edsförbundet såsom ett statsförbund, säger denna karaktäristik egentligen ej mycket. Den ger visserligen vid handen, att Schweiz bestod av en samling självständiga, suveräna stater och att mellan dessa existerade en förbindelse, som ej blott avsåg att vara en allians utåt utan även att tjäna vissa inre syften, men om den verkliga arten av denna förbindelse stannar man i ovisshet.

Den sammanslutning, som fanns mellan de schweiziska staterna, var i själva verket av en så lös och obestämd natur, att en schweizisk för-



fattningshistoriker kunnat karakterisera det gamla edsförbundet med den paradoxala vändningen "ett förbundslöst förbund".<sup>1</sup> Och icke utan skäl, vilket framgår av en blick på förbundets utvecklingshistoria. Det första förbundet mellan de tre urkantonerna utvidgades tid efter annan under 13- och 1400-talen genom upptagande av nya medlemmar. Detta skedde emellertid icke så, att de nytillträdande undan för undan anslöto sig till ett tidigare för alla de förutvarande medlemmarna gällande förbundsfördrag, utan så, att de äldre medlemmarna eller — vilket icke var ovanligt — endast vissa av dem ingingo särskilda överenskommelser med de nytillkommande, vilka överenskommelser på intet sätt upphävde de tidigare existerande fördragen. Det första förbundet utökades därför — formellt taget — egentligen icke genom nya ledamöter utan genom nya förbund av växlande innehåll, vilka alla ägde bestånd och rättskraft vid varandras sida. De rättigheter och skyldigheter, som sammanbundo de olika staterna voro ingalunda för alla likformigt desamma. Det var exempelvis under helt olika villkor, som å ena sidan Bern anslöt sig till urkantonerna och å andra sidan Zürich till dessa jämte Luzern. Ett enhetligt förbund fanns sålunda icke utan i stället en serie eller ett konglomerat av flera från varandra oavhängiga förbund, avslutade av ett växlande antal av de skilda staterna och innebärande för dessa stora olikheter i avseende på deras inbördes ställning och förpliktelser.<sup>2</sup> Försök gjordes visserligen att åstadkomma ett enhetligt förbundsfördrag och därmed en enhetlig författning — det viktigaste härrör från år 1655 — men de strandade på oförenliga motsatser mellan förbundsmedlemmarna. Först 1815 kom ett sådant gemensamt förbundsfördrag till stånd.

Vid 1500-talets början utgjordes edsförbundet av tretton "orter" — kantoner är en benämning, som först med franska revolutionen blev den vedertagna — och detta antal bestod sedan oförändrat till 1700-talets slut. Vid sidan av dessa tretton förbundsorter räknades till edsförbundet en hel del till detsamma mer eller mindre löst anknutna statsbildningar, de s. k. "zugewandte Orte", vilka, med en i det hela rätt obestämmd ställning, i rättigheter voro underordnade de egentliga förbundsorderna. De flesta av ifrågavarande "förbundna orter" uppgingo sedermera, i början av 1800-talet, såsom kantoner eller delar av kantoner i edsförbundet, såsom St. Gallen, Genève, Graubünden och Wallis. En tredje kategori av områden, hörande till edsförbundet, voro de s. k. "gemeine Herrschaften", underlydande länder, vilka medelst köp eller erövringar förvärvats av förbundsorderna och stodo i ett rent undersåteförhållande till dessa. Förvaltningen av dessa gemensamma eller en-

<sup>1</sup> Heusler, Schweizerische Verfassungsgeschichte, Basel 1920, s. 119.

<sup>2</sup> Heusler, a. a., s. 114 ff.



skilda dependentier — det egentliga underlaget för orternas politiska och ekonomiska maktställning — var utmärkt av förtryck och en betänklighetskorruptionsanda. Den har sin betydelse såsom det under långliga tider snart sagt enda reellt sammanhållande bandet i edsförbundet. Även undersäteländerna omvandlades längre fram, efter edsförbundets fall, till självständiga förbundsledamöter. På detta sätt ha de nuvarande kantonerna Aargau, Thurgau, Vaud och Ticino uppstått.

Förhållandet mellan edsförbundets orter reglerades, förutom genom de oblika förbundsbreven, av en del tid efter annan avslutade överenskommelser, vilka uppställde vissa grundsatser rörande förbundsledamöternas skyldigheter dels i fråga om krigshjälp, dels beträffande den inre fredliga sammanlevnaden dem emellan. Dessa "författningsbrev", såsom Sempacherbrevet 1393 och Stanzöverenskommelsen 1481, äro även dele på sitt sätt utomordentligt karaktäristiska för den äldre schweiziska förbundsorganisationen. Tillkomna som de äro efter inbördes slitningar och fejder, bära de efter sitt ursprung mera prägeln av fredsfördrag eller konkordater än av konstitutionella dokument i egentlig mening, ett drag, som i viss mån går igen i alla schweiziska författningsrevisioner ända till och med 1848 års.<sup>1</sup> Fullt utpräglat är detta drag i de även som författningsurkunder räknade s. k. landsfrederna (den sista av 1712), vilka bilade de gång efter annan återkommande religionskrigen mellan katolska och protestantiska orter. Genom Schweiz' hela historia kan skönjas ett drag av konstant spänning, som yttrar sig dels i en då och då uppblussande fiendskap mellan land och stad, dels, och mera varaktigt, i en djup motsats mellan de olika konfessionerna. Förbundets orter stå efter reformationen sekler igenom rustade i två motsatta läger, de uttgöra i själva verket mer eller mindre ohöljt två konfederationer, vilka ännu leva i väpnad neutralitet, än i öppet krig med varandra. Detta historiskt rotfästa motsatsförhållande, som ger nyckeln till Schweiz' hela författningsutveckling, hävdades visserligen i huvudsak genom förbundsstatens upprättande men bildar än i dag grundvalen för schweiziskt paartiliv.

Den mera folkrättsliga än statsrättsliga karaktär, som överhuvud utmärker det gamla edsförbundet, framträder på ett typiskt sätt i utbildningen och gestaltningen av det sammanhållande federativa organet, förbundsdagen ("die Tagsatzung").<sup>2</sup> Under äldre tid sammanträdde vid

<sup>1</sup> Jämf. Hilty, Revision und Reorganisation, Bern 1882, s. 30 f.

<sup>2</sup> Jämf. för det följande Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, I, (1877), s. 12 ff.; Hilty, Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891, s. 318 ff.; Zinsli, Studien über das schweizerische Referendum, Chur 1908, s. 8 ff.; Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Berlin 1920, s. 24 ff.



behov utskickade från orterna eller endast vissa av dessa till möten för ordnande av gemensamma angelägenheter, vilka möten småningom blevo regelmässiga, årligen återkommande. Från början gällde för de vid dessa möten fattade besluten, att de skulle vara enhälliga, en grundsats som aldrig övergavs, även om med tiden vissa grupper av frågor genom överenskommelse och sedvanerätt drogos under majoritetsprincipen. Verkställigheten av majoritetens beslut var alltid mer eller mindre problematisk, och det hände, att en eller flera orter undandrog sig uppfyllandet av de mest viktiga avgöranden.

En riksrepresentation, en parlamentarisk församling, var förbundsdagen sålunda icke. Medlemmarna, två från varje ort, voro icke folkrepresentanter utan ombud för respektive orters regeringar. Varje ort ägde en röst, och ombuden voro i sitt uppträdande bundna av instruktioner. Om därför i någon fråga instruktion saknades eller denna var ofullständig, tog vederbörande ortsdelegerad saken "*ad referendum*", d. v. s. han förbehöll sig att inberätta ärendet för sin regering för att vid ett senare tillfälle bringa dennas avgörande till förbundsdagens kännedom, vilket emellertid ofta nog underläts. Tydligt är, att med denna ordning vidsträckta möjligheter förefunnos att åstadkomma stockning och obstruktion i förbundsdagens förhandlingar. Alltid kunde, om så befanns önskvärt, en instruktion anses oklar och referendumförfarandet tillgripas, varigenom Ortsombuden, då de av en eller annan anledning ville uppskjuta eller förhindra en frågas avgörande, hade i sina händer ett vapen, som icke så litet påminner om det polska liberum veto.<sup>1</sup>

I förbundsdagens arbetssätt och ställning ligger emellertid icke något ovanligt eller särskilt anmärkningsvärt, om man fasthåller, att den till sin rättsliga natur mindre var ett statsorgan än en gesantkongress, som förhandlade på uppdrag av ett antal självständiga stater. Arten av det gamla förbundsreferendum är härmed också fullt klar. Det var ett diplomatiskt referendum och har i sak intet att skaffa med det moderna schweiziska referendum, som i sina olika former alltid innebär ett folkavgörande i ett av representationen fattat beslut. Mellan det gamla diplomatiska referendum och det moderna finnes endast den historiska förbindelse, som ligger i själva namnet, vilket, förtjänar understrykas gent emot den stundom framträdande missuppfattning, som dem emellan velat se något mer än en blott terminologisk gemenskap.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Såsom typiskt för verkningarna av det gamla förbundsreferendum kan anföras ett uttalande i brev av den franske ambassadören i Schweiz, greve der Luc, 1709: "Les membres de la Diète se séparèrent après d'interminables discours. Cela s'appelle en ce pays Referendum. Je n'ai jamais vu une Madame de nation aussi ennemi d'une conclusion". Cit. efter *Bonjour, La démocratie suisse*, Lausanne 1919, s. 84.

<sup>2</sup> Hilty, *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht* (Archiv für öffentl. Recht 1887, s. 169).



Vill man söka de historiska rötterna till det nuvarande referendum-institutet, finner man sålunda i själva verket ingen ledning i den gamla förbundsförfattningen. Denna har dock här något berörts, därför att den haft betydelse för det moderna institutets namn och att den ända till långt in på 1800-talet utgör ramen för den mångfald av olika statsbildningar, vilka sida vid sida på det nuvarande Schweiz' område praktiskt taget levde sitt fria liv. Det är till dessa man får gå för att finna de äldre former av direkt folkstyrelse, vilka kunna betraktas såsom historiska föregångare till de nu existerande.

De tretton äldre förbundsstaterna kunna med hänsyn till sin ekonomiskt sociala och därmed i nära samband stående politiska struktur indelas i två huvudgrupper: landskantoner och stadskantoner. Till den förra gruppen höra sex dels omkring Vierwaldstättersjön, dels öster ut därifrån belägna orter: Schwyz, Uri, Unterwalden, Glarus, Zug (som dock i viss mån har en avvikande prägel) samt Appenzell. Till den senare gruppen höra de sju städerna Luzern, Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Basel och Schaffhausen. Till denna grupp hör också den med edsförbundet mera löst anknutna staden Genève. Utmärkande för landskantonernas politiska organisation äro deras den högsta makten omedelbart utövande folkförsamlingar ("Landsgemeinden"), bestående av alla kantonens fullmyndiga medborgare. I stadsrepublikerna, till vilka alltid hörde mer eller mindre vidsträckta underlydande landsområden, innehades i allmänhet högsta myndigheten av ett efter olika grunder sammansatt råd. Båda de nu nämnda grupperna skola i det följande behandlas, vartill kommer en tredje grupp, bestående av två till de s. k. "zugewandte Orte" hörande kantoner: Graubünden och Wallis. Dessa kantoner skilja sig från de övriga genom sina federativa statsbildningar. Genom sina egendomliga, tidigt utvecklade referendala former förtjäna de i detta samband särskild uppmärksamhet.

### Landsgemeindedemokratierna.

De omedelbara in corpore självstyrande demokratierna eller, såsom de efter sitt högsta organ vanligen benämnas, landsgemeindedemokratierna, äro i Schweiz ingalunda enbart historiska företeelser. Denna statsform lever alltjämt kvar med bevarande i huvudsak av sitt gamla från medeltiden nedärvda skick i kantonerna Uri och Glarus samt halvkantonerna Obwalden och Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden och Appenzell-Innerrhoden. Alltjämt sammanträda här årligen på av ålder fastställd tid<sup>1</sup> de till politiskt myndig ålder komna männen till folkför-

<sup>1</sup> Växlande för olika kantoner, antingen sista söndagen i april eller första söndagen i maj.



samlingar för att personligen avgöra kantonens gemensamma angelägenheter. Av gammalt ha dessa fortfarande livskraftigt fungerande "Landgemeinden" tilldragit sig en utomordentlig uppmärksamhet. Och icke utan skäl. Såsom urbilder av schweizisk demokrati äro de den schweiziske patriotens stolthet, såsom enastående relikter av gammalgermansk folkfrihet väcka de historikerns högsta intresse, genom det pittoreska, poetiskt stämningsfulla skådespel de erbjuda äro de turistens förtjusning. De ha också ofta, icke minst av främlingar, blivit föremål för entusiastiska skildringar, från den engelske historikern Freeman till den svenske diktaren Verner von Heidenstam.<sup>1</sup> Av forskningen ha de sedan länge livligt beaktats, och deras väsen och ursprung kan numera i det väsentliga anses klarlagt.<sup>2</sup>

Orsaken till att landsgemeindekantonerna genom tiderna mäktat bibehålla sina primitiva samhällsformer är naturligtvis främst att söka i deras avskilda läge och ringa storlek. Störst till invånarantalet är Appenzell a. Rh. (55 354 inv.) och minst Nidwalden (13 956 inv.)<sup>3</sup> Oväsentligt är ej, att i den förra kantonen deltagarna i folkförsamlingen uppgå till 10 à 12 000, i de mindre kantonerna torde de i allmänhet kunna beräknas till inemot 2 000. Antalet är ej större än att dessa församlingar i viss mån kunna jämföras med våra kommunalstämmor. Förhandlingarna försiggå efter hävdvunna, noga utstakade former och under faast ledning uppifrån, vilket ej hindrar församlingen att understundom uppträda med mycket självständighet.<sup>4</sup> Diskussion vid sammanträdena är tillåten, utom i Appenzell a. Rh., men däremot icke att väcka förslag i nya ämnen. Sådana skola på förhand vara inlämnade och upptagna på den i god tid kungjorda föredragningslistan. Till det suveräna folkets befogenhet hör i allmänhet att förrätta val av de förnämsta ämbetsmännen och att direkt, genom handuppräkning, besluta i lagstiftningsfrågor och alla viktigare finansiella angelägenheter. Såsom förberedande organ med till stor del även förvaltande befogenheter fungerar den efter representativa grunder sammansatt församling, i vissa kantoner kallad landrådet, i andra kantonsrådet. Den egentligen exekutiva myndigheten utgöres av ett departementalt organiserat regeringsråd med

<sup>1</sup> Freemans skildring (i första kap. av "The growth of the english constitution from the earliest times") kan räknas som klassisk och är ofta citerad. Heidenstam beskriver en "Landsgemeinde" i Appenzell i reseskildringen "Från Col di Tenda till Blocksberg".

<sup>2</sup> Det grundläggande arbetet är Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, I—II, St. Gallen 1850—59. Den bästa moderna sammanfattande framställningen är Ryffel, Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1904.

<sup>3</sup> Enligt folkmängdssiffror 1920. Jämf. i övrigt den i bil. I meddelade tabellen.

<sup>4</sup> Exempel därpå hos Bonjour, a. a., s. 77 ff.



landdammannen i spetsen, vilken tillika är ledare av folkförsamlingens förhandlingar.<sup>1</sup>

Det finns ej anledning att i detta samband närmare ingå på landsgemeindekantonerens nuvarande politiska organisation, och grunddragen av denna ha här antytts egentligen endast såsom utgångspunkt till jämförelse med folkrättigheternas utövande i de egentliga referendumkanantonerna. Den förra gruppen kantoner plägar alltid noga skiljas från denna senare, men ser man närmare till, skall man finna, att likheterna i hääär åsyftat avseende äro vida mer i ögonen fallande än olikheterna. I landsgemeindekantonerne samlas de röstberättigade på ett ställe för att genom handuppräkning direkt avgöra alla lagar. I referendumkantonerna — vi hålla oss här först och främst till dem med obligatoriskt lagreferendum — samlas de röstberättigade kommunvis för att genom needläggande av en röstsedel i rösturnan direkt avgöra alla lagar. Man haar betecknat det förra förfaringssättet såsom ett centraliserat referendum, det senare såsom ett decentraliserat referendum.<sup>2</sup> Jämförelsen är träffande; den röjer den nära släktskapen mellan de folkavgöranden. varom det här i båda fallen är fråga.

Att landsgemeindeförfattningen sålunda i detta samband har sitt intresse såsom ett led i referenduminstitutets historiska förutsättningar är uppenbart, även om dess inflytande på detta instituts uppkomst endast undantagsvis låter sig direkt påvisa. Till sina anor kan denna författning ytterst föras tillbaka till den gamla germanska tingsförfattningen. Visserligen lades även länderna omkring Vierwaldstättersjön ganska tidigt under diverse världsliga och kyrkliga herrar — de kommo småningom i mer eller mindre grad under huset Habsburgs överherrskaap — men den till öfvervägande del av fria bönder bestående befolkningen förmaådde här bevara betydande rester av sin ursprungliga självstyrelse. Säärskilt i Schwyz och Uri — till sin uppkomst sannolikt gamla alemanniska hundaren — bestämde bönderna sjäälva, samlade till allmänningsting ("Markgemeinden"), sina ekonomiska angelägenheter, och såsom tingsmenigheter för rättskipningens utövande ("Gerichtsgemeinden") sammanhållas de här såsom judiciella enheter under domare, ofta utseedda ur deras egen krets. Man är ense om, att i denna ekonomiska och judiciella enhet, som i nämnda länder bättre bibehöll sig ren och obe-

<sup>1</sup> Om landsgemeindekantonerens nuvarande författningar se Ryffel, a. a., s. 201 ff. Kortare framställningar hos Signoret, *Etude de législation comparé sur le referendum législatif*, Paris 1896, s. 96 ff.; Schollenberger, *Das schweizerische öffentliche Recht*, Hannover 1909, s. 107 ff.; Bonjour, a. a., s. 68 ff.

<sup>2</sup> Jämf. Ryffel, a. a., s. 329; Linder, *Die direkte Volksgesetzgebung im schweizer. Staatsrecht*, Halle 1905, s. 23; Hiestand, *Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizer. Staatsrecht*. Zürich 1891, s. 57 ff.



skuren än i andra germanska bosättningsområden, se grundvalen och det egentliga ursprunget till den fullt utvecklade politiska självständighet, som här sedermera slog rot och fick fasta former.<sup>1</sup>

Den första "Landsgemeinde" i egentlig mening, om vilken man har verklig dokumentarisk kunskap, daterar sig från 1294 och ägde rum i Schwyz. Man kan här för första gången konstatera, hurusom bonde-  
menigheten uppträder såsom lagstiftande församling. Den utfärdar en rad viktiga lagbestämmelser, avseende att kringskära adelns och klostrens godsförvärv, en i viss mån självtagen maktbefogenhet, som emellertid har intresse såsom tydligt bevis för de politiska självständighetsanspråk, vilka nu bryta sig igenom.<sup>2</sup> Efter befrielsekrigen mot den habsburgske landsherren framträder landsgemeindeförfattningen under 13- och 1400-talen i fullt utbildat skick. Folkförsamlingen, bestående av landets alla vapenföra män, förenar i sig såsom högsta suveränt organ all statsmakt. Den behåller i mycket alltjämt sin gamla ekonomiskt förvaltande befogenhet, den beslutar över krig, fred och förbund, den mottager inför sig främmande gesanter, den reglerar krigsväsendet och övar kontroll på ämbetsmännen. Den behåller även länge — delvis ända in på 1800-talet — egenskapen av högsta dömande organ samt utövar, såsom inseglet på den vunna politiska oavhängigheten, en vidsträckt lagstiftande verksamhet. Folkförsamlingen är vidare valorgan och utser såsom sådant årligen den främste ämbetsmannen, landammannen, vilken såsom på samma gång domare och högsta exekutiv myndighet intar en mycket betydande position. Under denna tid påbygges ytterligare den ursprungliga statsorganisationen dels genom skapande av flera ämbetsysslor, dels och framför allt genom uppkomsten av ett råd vid landammannens sida, bestående av ombud för landets kommuner, till ett antal av 60, men i vissa fall genom ett slags kooptation utökat till två- eller tredubbla antalet. Detta råd förenade i sin hand vissa administrativa, legislativa och judiciella befogenheter i underordnade angelägenheter, men visar redan nu stundom tendenser till större maktutvidgning. En bestämd gräns mellan å ena sidan rådets och landammannens och å andra sidan folkförsamlingens kompetens låter sig svårligen uppdraga och fanns ej heller. Man torde på ett träffande sätt kunna karaktärisera förhållandet, vilket också vanligen sker, med Tacitus' bekanta ord om germanerna:<sup>3</sup> "I mindre viktiga frågor råda hövdingarna, i större frågor alla."

Den senare medeltiden och till någon del även 1500-talet är landsge-

<sup>1</sup> Se Ryffel, a. a., s. 6 ff. samt 15 ff.; Linder, a. a., s. 4 ff.; Dierauer, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, I (3. uppl., Gotha 1919), s. 103 ff.

<sup>2</sup> Se Schnüriger, Die Schwyzer-Landsgemeinde (1906), s. 11.

<sup>3</sup> In minoribus rebus principes consultant, in maioribus omnes.



meiñdeförfattningens glanstid, då den ännu i stort sett bevarar sin ursprungliga demokratiska karaktär. Av intresse är att se, huru denna författningstyp, under ett slags tävlan med den författningsorganisation, som stadgade sig i städerna, från ursprungsländerna kring Vierwaldstättersjön småningom utbreder sig och vinner terräng inom stora delar av edsförbundets område. Fullt organiskt har denna författning strängt taget uppkommit och utvecklats endast i de tre urkantonerna Schwyz, Urii och det tidigt i tvenne halvkantoner delade Unterwalden. Samma historiska förutsättningar för uppkomsten av en landsgemeindeförfattning funnos väl delvis i Glarus, Zug och Appenzell, men utvecklingen blev här avbruten, och i viss mån är nämnda författning i dessa länder att betrakta såsom en medveten skapelse under påverkan och direkt imitation av det närbelägna Schwyz.<sup>1</sup> I regel var det på detta sätt, genom direkt efterbildning, som landsgemeindedemokratiernas statsform vann insättelse även i åtskilliga av de "landskap" och dalsamhällen, vilka stodo i undersåteförhållande till de suveräna förbundsorderna. Sålunda infördes denna form för självstyrelse först och främst i urkantonernas egna söder ut från Vierwaldstättersjön belägna besittningar under direkt medverkan av "landsherrarna" själva, men den utbredde sig även västerut i en del av Berns underlydande områden och norrut i vissa av furstabbotens av St. Gallen dependentier. Bland dessa senare kan särskilt förtjäna omnämnas grevskapet Toggenburg, som en kort tid på 1500-talet vann full politisk självständighet och vid denna tid till och med var den till folkmängden största av alla de schweiziska landsgemeindedemokratierna. Politisk frihet lyckades emellertid ej de här ifrågavarande undersåteländerna vinna, om man undantar ett och annat samhälle under en kortare upprorsperiod, utan vad som uppnåddes såsom mera varaktigt resultat var en viss kommunal självförvaltning i landsgemeindeförfattningens form. Och om även denna form sedermera visade sig vara skäligen innehållslös under det hårda fogdeförtryck som uppstod, saknade den dock icke alldeles betydelse såsom bärare av gamla, aldrig helt glömda folkfrihetstraditioner. Man har beräknat, att det vid 1700-talets mitt funnits inalles 25 dels oavhängiga, dels avhängiga landsgemeindedemokratier i Schweiz och att mer än  $\frac{1}{7}$  av den dåtida befolkningen lytt under landsgemeindeförfattning i en eller annan form.<sup>2</sup> Kort före den franska erövringen 1798 utbröto flerstädes i de schweiziska undersåteländerna uppror, och karaktäristiskt är, att självständighetssträvandena därunder hade till mål grundandet av nya, politiskt fullt oavhängiga landsgemeindedemokratier.<sup>3</sup> Den omedelbart beslutande folkförsamlingen hade

<sup>1</sup> Ryffel, a. a., s. 18.

<sup>2</sup> Ryffel, a. a., s. 28.

<sup>3</sup> Ryffel, a. a., s. 156 ff.



blivit det klassiska uttrycket för schweizisk demokrati, ett drag, som i viss mån, såsom vi skola se, kan spåras även under 1800-talets frihetsrörelser.

Det var i och för sig naturligt, att bondedemokratierna i urkantoner med deras avläggare i Glarus, Zug och Appenzell skulle utöva en stark attraktionskraft på den talrika bondebefolkningen i städernas vidsträckt undersäteländer. För denna befolkning tedde sig dessa demokratier som det eftersträvansvärda idealet, vilket man genom befrielsekrig gång efter annan förgäves sökte förverkliga. I spänningen mellan land och stad togo urkantoner och tidvis särdeles kraftigt även Appenzell parti för landsbygden och bedrovo en medveten demokratisk expansionspolitik, som för städerna innebar en ständig hotelse. Med tiden inträdde en ändring i detta förhållande, som särskilt efter reformationen är skönjbar och som på det närmaste sammanhänger med en småningom skeende inre omvandling av landsgemeindedemokratierna själva. Den farligaste av frihetsrörelserna i undersäteländerna var det stora bondeupproret på 1650-talet, som i detta samband har intresse genom den plan, som från böndernas sida kan spåras att ombilda hela edsförbundet till ett förbund av idel landsgemeindedemokratier med en högsta, representativt sammansatt landsgemeinde för hela Schweiz. Det hela stannade emellertid vid en ansats genom upprorets snabba och blodiga undertryckande. Betecknande för det nu inträdda läget är, att de gamla landsgemeindedemokratierna i kriget mot bönderna deciderat ställde sig på städernas sida.

Orsaken till denna deras hållning var som nämnt den inre utveckling de undergått och som i mycket närmast dessa statsväsen, speciellt urkantoner, till städernas författningsorganisation. Samma aristokratiseringsprocess, som långt tidigare tryckt sin prägel på stadsrepublikerna, hade gripit även landsgemeindedemokratierna och där medfört liknande verkningar. Icke så, som om själva landsgemeindeförfattningens bestånd någonsin varit hotad. Tvärtom har folkförsamlingens allmakt aldrig framstått i mera pompösa och utvärtes solenna former än under 16- och 1700-talens förfallsperiod. Teoretiskt utlades dess oinskränkta välde av inhemska förkunnare i ord och uttryck, som direkt voro lämtade från den absoluta monarkiens rustkammare, och självt tillade sig det suveräna folket i sin maktsträvan epitet, vilka visa, att nämnda satsform i sin expansion även påverkade länder, som mer än andra genom sina institutioner kunde väntats vara immuna mot dess inflytande.<sup>1</sup> Tidvis åtminstone utvecklade också landsgemeindegemajoriteterna

<sup>1</sup> Bland epitet, som "die Landgemeinde" tilldelade sig, förekommo omväxlande "hochweise Landgemeinde", "ein absolute gefreiter Herr" och, mest betecknande av alla, "Landesfürst". Se Ryffel, a. a. s. 142.



en despotisk maktfullkomlighet, som gör skäl för talet om en sannskyldig "landsgemeindeterrorism".

Tränger man emellertid igenom de yttre formerna, skall man finna, att den gamla landsgemeindeförfattningens demokratiska grundval blivit betänkligt anfrätt, i främsta rummet genom den korrupsionsanda, som överallt i landsgemeindekantonerna redan under 1500-talet vann inträde och snart nog blev det förhärskande draget i statslivet. Särskilt ohöjld yttrade sig korrupsionen vid de med tiden rätt talrika ämbetssysslornas bortgivande. Det blev sed att de tävlande kandidaterna uppmuntrade sina väljare genom gästbud och utdelande av penninggåvor. Priset på sysslorna steg i höjden och ämbetenas besättande skedde genom formlig auktion. Mest begärliga voro fogdebefattningarna i undersäteländerna genom de möjligheter till givande ekonomiska utpressningar de erbjödo och varigenom innehavarna togo skadan igen för de höga tillträdessummor de fått betala. Härigenom förkvävdes i dessa länder all folkfrihet, och den utan jämförelse sämsta fogdeförvaltningen inom edsförbundet utövades av landsgemeindedemokratierna. Såsom ett slags botemedel mot korrupsionen eller rättare såsom en utväg att giva den laga former åsattes småningom ämbetena, högre såväl som lägre, bestämda pris, som den valde hade att betala till statskassan, vilka sedan utdelades som byte åt folkförsamlingens medlemmar. Då mutsystemet även med denna metod tog ny fart, övergick man slutligen efter antikt mönster till utlottning av ämbetena, med påföljd att den lycklige vinnaren — en alpjägare eller fåraherde — som själv ej ville eller kunde förvalta sysslan, gjorde sig en god privatinkomst genom dess bortsäljande till den mestbjudande. En annan rikligt flödande inkomstkälla utgjordes av de kapitulationssummor, som främmande makter utbetalade för tillåtelse till soldatvärvning. Till en del stannade de väl hos regeringsmyndigheterna eller inhemska anförare och värvare men kommo även folket i gemen till godo.<sup>1</sup>

Det är under sådana förhållanden rätt naturligt, att medborgarrätten — medlemskapet i folkförsamlingen — uppfattades såsom ett privilegium, som man var angelägen att skydda i samma mån som man upptäckte, att detta privilegium medförde avsevärda ekonomiska förmåner. Också hölls den med tiden ganska talrika befolkning, som från andra orter inflyttat i landsgemeindekantonerna, snävt utestängd från medborgarrätt. Den betraktades närmast såsom en lägre kast och var rättsligt överlämnad åt sina herrars godtycke. Denna privaträttsliga, starkt materialistiskt färgade uppfattning av suveränitetens utövning hade till följd ett allt mera slappat intresse för allt, som ej direkt hängde samman

<sup>1</sup> Oechsli, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrh., I, s. 35 ff. Ryffel, a. a., s. 137 ff.



med de ekonomiska fördelarnas tillgodoseende. Den gamla självstyrelsen urartade, och av sina rättigheter höll folket, för att med någon omskrivning anföra ett drastiskt uttalande av en samtida författare, till slut endast fast vid en, nämligen rätten att en gång årligen i maj sälja sig till de högstbjudande.<sup>1</sup>

Det må ligga en viss överdrift i ett tillspetsat uttalande som detta, men det är mot bakgrunden av hela den ovan antydda utvecklingen, som man har att se den politiska maktförskjutning, som under här ifrågasvarande tid försiggick inom landsgemeindedemokratierna. Denna utveckling karaktäriseras i allmänhet därav, att folkförsamlingens verkliga makt och inflytande väsentligen minskas för att överflyttas i de förvaltande myndigheternas händer. De under medeltiden uppkomna råds-korporationerna lyckades småningom lägga under sig allt större områden av statens verksamhet och på samma gång avsevärt kringskära de enskilda medborgarnas fria initiativrätt. Inom råden samlades makten hos en trängre krets av de högsta ämbetsmännen med landammannen i spetsen. Då det fordrades betydande penningmedel för att komma i besittning av de inflytelserika men oavlönade ämbetena, blevo dessa säkra byten för ett fåtal förmögna familjer, där de praktiskt taget långa tider gingo i arv. Ett traditionellt utvecklat, patriarkaliskt aristokratiskt familjeregemente — som för övrigt även sedermera ända till nyaste tid, om också i ändrade former, bibehållit sig — förde sålunda spiran i landsgemeindedemokratierna. Det var hos dessa ledande släkter det faktiska avgörandet låg, och även om deras välde, som dock kunde riskera att åtminstone tillfälligt överändakastas av en nyckfullt uppagiterad folkförsamling, aldrig nådde den absoluta allmakt som rådsväldet i städerna. stod det detta ganska nära genom sina utpräglade obligarkiska tendenser.<sup>2</sup>

Den urartning, som präglar landsgemeindekantonernas utveckling under 16- och 1700-talen, visar den ursprungliga demokratiens slutliga degradering till en tom form, oförmögna av inre självförnyelse.

<sup>1</sup> Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, 2. Aufl., Zürich 1885. s. 101 f. C. återger ett citat ur en skrift från år 1797, vilket kan förtjäna i sin helhet anföras på grund av den målande bild det ger av tillståndet i landsgemeindekantonerna strax före revolutionen. Det heter där: "Suche man nicht in diesen Landgemeinden das Bild eines erleuchteten, wahrhaft freien, sich nach liberalen Principien regierenden Volkes. Das Umgekehrte ist richtig. Alles wurde dort öffentlich zur Versteigerung gebracht: die einträglichen Stellen, Vogteien, die Ausübung der Justiz, die höchsten Aemter im Staat, diejenigen der Rathsherrn, und selbst des Landammans, des Hauptes der Republik. Darauf reduziert sich die Uebung der Souveränitet, und wenn sich nun ein Volk jedes Jahr im Monat Mai verkauft, ist es frei? Man hat viel vom Negerhandel gesprochen, aber wenig von diesem da. Erwägen wir noch, dass ein solches Volk Unterthanen hatte, sind wir dann nicht versucht, über deren Loos gleich im voraus zu seufzen?"

<sup>2</sup> Ryffel, a. a., s. 150 ff.



Detta förhållande är här värt att uppmärksamma, därför att det förklarar den jämförelsevis ringa roll, som dessa statsväsen sedermera kommo att spela i den schweiziska folkfrihetens pånyttfödelse. Rädningen ur den stagnation, vari de råkat, låg i själva verket i revolutionen, i den våldsamma omstörtning, som övergick det gamla edsförbundet med alla dess statsbildningar i och med den franska erövringen 1798. Det var förväntades som urkantonernas folk i en till direktorialregeringen i Paris riktad adress åberopade sig på sin gamla från Wilhelm Tell nedärvda frihet och anhöllo om förskoning.<sup>1</sup> Den skönmålning de här gävo av sina lyckliga författningsförhållanden, framför allt i syfte att påvisa dessas nära överensstämmelse med den stora revolutionens konstitutionella grundsatser, var i grunden föga mindre falsk än de klingande frihetsproklamationer, varmed de främmande inkräktarna sökte bemantla sitt överfall. I den helvetiska enhetsstaten ingingo landsgemeindekantonerna såsom vanliga provinser men återfingo efter dennas fall sina tidigare självstyrelseformer. Betecknande nog skedde det mot de schweiziska demokraternas önsknings genom ingripande av Napoleon, som visade en ostentativ förkärlek för de små bergsrepublikerna, vilkas enastående beskaffenhet i hans ögon till och med skall ha varit nog för att motivera hela mediationsförfattningens införande (1803).

Det napoleonska våldets undergång medförde även för landsgemeinde-demokratierna full återgång till författningstillståndet före 1798, om också nu i mera fixerade former och med avlägsnande av de värsta av de forna missförhållandena. Under den följande tiden, i den skarpa spänning, som särskilt under regenerationsepoken efter 1830 uppstod mellan de katolska och protestantiska konfessionerna, en spänning, som tillika markerade motsatsen mellan politiskt konservativa och liberala, var dessa kantoners och speciellt urkantonernas ställning given på den förra sidan som reaktionens förnämsta högborgar. Ingenstädes var den religiösa intoleransen mera fanatisk, ingenstädes social och kulturell efterblivenhet större. Det är förklarligt, att under sådana förhållanden landsgemeindedemokratierna föga ägnade sig som förebilder för tidens liberala reformsträvanden, vilka de i det hela stodo utanför. Det kan anses karaktäristiskt för deras ställning, att landsgemeindeförfattningen, i stället för att göra vinster, tvärtom förlorade terräng under denna tid. Då efter inbördeskrigets slut det liberala partiet kom till makten 1848 i kantonerna Schwyz och Zug, ledde denna politiska omvälvning till den direkta folkstyrelsens upphävande och ersättande med representativa författningar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Linder, a. a., s. 23.

<sup>2</sup> Vad författningsändringen i Schwyz beträffar, så berodde denna till stor del på de allt annat än uppmuntrande erfarenheter man haft av de tumultuariska uppträden,



### Federativa kantoner.

Bland det gamla edsförbundets stater intaga Graubünden och Wallis en särställning. Genom sin egenskap av "förbundna orter" med tämligen lös anknypning till de övriga men än mera genom sitt avskilda läge ha de under långa tider ingen eller ringa förbindelse med edsförbundet som sådant. Graubünden åtminstone framstår under äldre tid i verkligheten såsom en fullt självständig stat för sig. Det utmärkande för dessa orter är deras federativa statsbildningar. De utgöra sammanslutningar av ett stort antal små från början självstyrande samhällen, och hela deras statliga organisation, icke minst deras folkliga självstyrelseformer, är baserad på denna deras förbundscharaktär.

*Graubünden*, det gamla Rätien, är den större av de båda orterna — bland de nuvarande kantonerna är det till arealen den största<sup>1</sup> — och ur åtskilliga synpunkter tilldraga sig dess författningsförhållanden<sup>2</sup> huvudintresset. Ursprungligen bestod Graubünden av tre särskilda förbund, grundade under 13- och 1400-talen, vilka vart och ett omfattade ett antal små fristater, nämligen: gudshusförbundet (18 förbundsmedlemmar), det övre eller grå förbundet (21 förbundsmedlemmar) och tiohäradsförbundet (10 förbundsmedlemmar). Dessa fristater eller kommuner (Gerichtsgemeinden), vilka med hänsyn till sitt ursprung såsom gamla jurisdiktionsområden (äldst antagligen hundaren) rättast kanske borde kallas tingslag eller häraden, voro organiserade som landsgemeindedemokratier och avgjorde alltså sina angelägenheter, lagskipning och lagstiftning, på folkförsamlingar. Redan under 1400-talets senare hälft betraktade sig de tre förbunden såsom en enhet, och år 1524 skedde en formlig sammanslagning. Hädanefter utgjorde hela Graubünden ett edsförbund i smått, av vilket delarna emellertid icke bestodo av de tre nämnda förbunden utan av alla de fria kommunerna, hos vilka den suveräna makten låg och vilka direkt ingått den inbördes föreningen med varandra. Förbundsrevet av 1524 kompletterades sedermera av andra författningar, främst de s. k. landsreformerna av 1684 och 1794, vilka tillsammans tagna ge bilden av Graubündens federativt demokratiska organisation under äldre tid.<sup>3</sup>

---

vilka under 1830- och -40-talen som oftast utmärkte den ända till 9 à 10 000 medlemmar uppgående folkförsamlingens möten. Se Schnüriger, a. a., s. 122 ff.

<sup>1</sup> En föreställning om folkmängden i Graubünden under äldre tid ger en uppgift hos Hilty, Referendum, s. 177, enligt vilken invånarantalet vid 1800-talets början torde uppgått till omkring 75 000.

<sup>2</sup> Huvudarbeten äro: Ganzoni, Beiträge zur Kenntniss des bündnerischen Referendums. Zürich 1890; Schreiber, Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden. Chur [1921].

<sup>3</sup> Schreiber, a. a., s. 20 f.



Grundvalen för denna organisation var som nämnt de fria kommunerna, från början 49 till antalet, som sedermera något ökades. Det egentliga förbundsorganet var en representativ församling, den s. k. förbundsdagen, bestående av ombud för kommunerna, ursprungligen ett från var och en av dem, men längre fram av ett fastställt antal av 63. Ombuden voro försedda med instruktioner, vilka lågo till grund för de av dem framlagda förslagen. Förbundsdagen sammanträdde en gång årligen, omväxlande i de tre särförbundens gamla huvudstäder Chur, Ilanz och Davos. Jämte förbundsdagen fanns ett mindre, permanent fungerande exekutivt råd, som bestod av de nyssnämnda tre särförbundens presidenter och ett antal bisittare. De befogenheter, som tillkommo dessa organ, voro emellertid mycket begränsade. "De hade funktioner men ingen makt", och deras uppgift var i det stora hela av förberedande natur.<sup>1</sup> Alla förbundsangelägenheter av någon större vikt måste föreläggas kommunerna till avgörande. De frågor, som sålunda hänskötos till folket, voro av mycket skiftande art: finansiella och lagstiftningsärenden, mera betydelsefulla förvaltningsfrågor, även viktigare utnämningar, samt utrikespolitiska spörsmål av alla slag.<sup>2</sup> Proceduren i detta referendala förfarande var följande. Sedan förbundsdagen fattat sina beslut, redigerades dessa i s. k. rekapitulationspunkter (frågepunkter), vilka offentliggjordes och sändes till var och en av kommunerna. Här sammanträdde folkförsamlingarna, vilkas beivrande var obligatoriskt för alla röstberättigade, och togo ställning till de olika punkterna. Kommunernas beslut sändes så till regeringen, och vid nästa sammanträde av förbundsdagen ägde denna att fastställa det slutliga voteringsresultatet. Varje kommun hade en röst och majoriteten av kommunrösterna var avgörande. Sammanräkningsresultaten kungjordes sedan för alla kommunernas folkförsamlingar, "på det att var och en av dem måtte se på vilket sätt och i vilken klass deras avgivna vota blivit räknade".

Hela denna procedur var i själva verket mera invecklad än vad ovan angivna beskrivning låter förmoda. Det vanliga var, att kommunerna icke avgåvo sina svar i form av ett enkelt ja eller nej, utan dessa voro försedda med villkor och motiveringar. Det var till och med en allmänt uppställd fordran, att frågepunkterna icke finge formuleras på ett sådant sätt, att omröstningen klavbands och den omröstande hindrades att efter allsidigt övervägande tillkännagiva sin övertygelsetroga, patriotiska mening.<sup>3</sup> Följden härav blev, att det ingalunda var en lätt sak

<sup>1</sup> Ganzoni, a. a., s. 39; Linder, a. a., s. 59.

<sup>2</sup> Se Ganzoni, a. a., s. 33 ff. Schreiber, a. a., s. 51 ff., s. 65 ff.

<sup>3</sup> Betecknande är i detta hänseende följande bestämmelse i landsreformen 1794: "Die Recapitulationspunkte — wo die Sache an sich selbst es nicht erfordert — sollen nicht in solchen Fragen verfasst werden, da die Stimmung nur auf Bejahung oder Vernei-



för förbundsdagen att klassificera innebörden av de inkomna vota. Ett klart majoritetssvar var ofta nog svårt att få fram, och man fick nöja sig med att söka föga hop en relativ majoritet. Voro svaren mycket dunkla, hände det, att ny omröstning måste anställas. Rätt att hänvända sig till kommunerna ansågs ursprungligen tillkomma även privatpersoner och en var av kommunerna själva, vilka sålunda utan omgång kringsände frågor till folkförsamlingarnas besvarande; det hände till och med att främmande sändebud på detta sätt direkt av folket sökte erhålla bifall till sina förslag.<sup>1</sup> Denna praxis med fria folkinitiativ, som satte förbundsdagen helt ur spelet, blev emellertid genom lagstiftning under 115- och 1600 talen förbjuden.

Det kunde tyckas, som om den tidsödande och besvärliga omröstningsmetoden skulle medföra den verkan, att kommunernas kompetenssfär skulle komma att begränsas, att antalet av de frågor, som ställdes under deras domslut, skulle minskas. I verkligheten gick utvecklingen i motsatt riktning. Folkförsamlingarna visade sig ytterligt avundsjuka om sin makt, och ofta drog de mest obetydliga ämnen under deras forum. Genom referendala omröstningar bortgavos sålunda adelsskap och professorstitlar. Det är belysande för folkförsamlingarnas allmakt särskilt på det utrikespolitiska området, att de både utnämnde sändebud och försågo dem med instruktioner. Främmande gesanter ackrediterades direkt hos dem, ja, det gick så långt, att notifikationer om en dauphins bröllop eller en prinsessas lyckliga nedkomst "utskrevos till kommunerna".<sup>2</sup>

En inblick i Graubündens statsorganisation visar, att hörnstenen i denna utgjordes av ett originellt, i egendomliga former utbildat referenduminstitut. Historiskt har det växt fram såsom ett slags överbyggnad på landsgemeindeförfattningen. Hela Graubünden var, som vi sett, en federation av flera landgemeindedemokratier, vilka sände ombud till en representantförsamling med uppgift att så att säga iordningställa och tillrättalägga de gemensamma förbundsangelägenheterna, vilkas definitiva avgörande demokratierna dock förbehöllo sig själva med den givna förutsättningen att vad majoriteten av dessa enat sig om, skulle gälla som förbundets beslut. Vad vi här ha att göra med är alltså ett

nung beschränkt wird, auch nicht in verfängliche Vorschläge, denen ein redlicher Bundsmann nicht beypflichten kann, sondern in einfachen deutlichen Vorlegung der Sache, damit jeder eine dem Handel und seiner Überzeugung angemessene und vaterländische Meinung geben könne." Cit. efter Schreiber, a. a., s. 40.

<sup>1</sup> Schreiber, a. a., s. 34.

<sup>2</sup> Som ett minne från denna tid av utomordentligt folkligt inflytande över utrikespolitiken kvarstod enligt Hilty (Referendum, s. 179) ända in i nyare tid sedvanan, att sessionerna i Graubündens stora råd öppnades med en allmän översikt av den europeiska politiken.



på kollektivröster vilande federativt referendum. Det rätiska förbundet har ofta jämförts med det gamla schweiziska edsförbundet, och speciellt ha deras referendala institutioner sammanställts. Likheten är den, att man i båda fallen kan tala om ett federativt referendum. Olikheten, som är mer djupgående, ligger däri, att referendum i edsförbundet var rent diplomatiskt, det hänförde sig endast till regeringarna, under det att det i Graubünden genom sin faktiska tillämpning var ett verkligt folkreferendum. Och än mer. I edsförbundet var referendum ett medel till splittring, en utväg för förbundsmedlemmarna att hävda sin suveräna självständighet och undandraga sig ett gemensamt beslut; i Graubünden blev det medlet att få till stånd ett avgörande, grundvalen för en fast förbundsbildning, själva stödjepunkten för en statsmakt, som de sammanbundna kommunerna böjde sig för. Om edsförbundet kan kallas ett statsförbund, förtjänar därför Graubünden genom sin fastare, på referenduminstitutet vilande organisation närmast namn av förbundsstat.

*Wallis*, eller närmare bestämt Ober-Wallis — ty endast den övre delen av Rhônedalen utgjorde före 1815 en självständig statsbildning, under det nedre delen av det nuvarande Wallis intog ställningen av undersåte-land — företer, såsom förut antytts, i sina författningsförhållanden flera likheter med Graubünden. Landet bestod ursprungligen av sju "härad" (Zehnten),<sup>1</sup> vilka vart och ett inneslöt ett antal kommuner. Den förvaltande myndigheten utövades av ett häradsråd med häradshövdingen i spetsen, som tillika var ledare för den av 12 medlemmar sammansatta, på livstid utsedda häradsnämnden (Zehntgericht). Högsta makten tillhörde den av alla vapenföra män (över 14 år) bestående häradsförsamlingen. Dessa sju härad bilda i Wallis grundvalen för den statliga sammanslutning, som även i denna ort kom till stånd, ehuru utvecklingen till ett fast förbund här går betydligt långsammare än i Graubünden. Först på 1600 talet har "republiken" Wallis, vilken benämning vid denna tid uppkommer, nått full självständighet med fast utbildade styrelseformer.

I spetsen för republiken stod en landshövitsman (Landeshauptmann), som tillika var ordförande i den årligen två gånger sammanträdande delegeradeförsamling av fyra ombud från varje härad, som utgjorde det representativa förbundsorganet. Vad denna församling, det s. k. landrådet, beslutat sändes för stadfästelse till häradernas folkförsamlingar, vilka alltså hade den slutliga avgöranderätten i sin hand. Någon gång, vid utomordentliga tillfällen, förekom, att folket i hela Wallis sammanträdde till en "landsgemeinde". Vad de enskilda häradernas ställning

<sup>1</sup> Rörande förklaringen av denna benämning se Zinsli, a. a., s. 41, n. 3; Heusler, a. a., s. 164.



till de företagna folkomröstningarna beträffar, så ansågo sig dessa länge ej bundna av majoritetens beslut utan förbehöllo sig frihet att i varje fall handla efter egen mening. Detta förhållande, som erinrar om den ställning medlemmarna i edsförbundet intogo, ändrades dock genom lagstiftning i början av 1600-talet, varigenom häradsrösternas majoritet tillerkändes förbindande kraft. Även Wallis är från denna tid, liksom Graubünden, närmast att betrakta som en förbundsstat. Däremot förldrade referenduminstitutet i Wallis, i olikhet med vad fallet var i Graubünden, sin ursprungliga folkliga grund. Avgöranderätten i de fråan landrådet till häraderna hänvisade ärendena övergick så småningom fråan folkförsamlingarna till häradsråden. Ett rådsreferendum efterträdde det tidigare folkreferendum, och hela förbundsstaten var därmed lagd på en aristokratisk bas. Denna ordning fastställdes i 1815 års författning — den första, som närmare reglerar referendumformerna — med tillägg dock att vissa frågor, däribland finansärenden, skulle hänskjutas till de olika kommunalråden inom häradet.<sup>1</sup>

Graubünden och Wallis räknas såsom de speciella "referendumkantonerna", vilka framför alla andra äro den schweiziska referendumentankens historiska bärare. I synnerhet gäller detta Graubünden, som genom sin från äldsta tid till våra dagar obrutet bevarade referendumtradition mer än Wallis förtjänar äran av att kallas det schweiziska referenduminstitutets vagga.<sup>2</sup> Icke ens under den franska tiden ändrades Graubündens folkliga institutioner, medan de i Wallis helt upphävdes. Sistnämnda kanton återställde visserligen som nämnt 1815 sin gamla författning, och genom författningsändringar 1839 och 1844 antogs ett moderniserat referendumsystem. Men 1848 infördes en rent representativ konstitution, som ej lämnade kvar något av det forna folkliga deltagandet i statsangelägenheternas avgörande. Genom författningsrevision 1852 återinfördes visserligen ett referendum men i den mycket begränsade formen av folkomröstning i vissa anslags- och skattefrågor. Först 1907, alltså såsom en av de sista av de schweiziska kantonerna, accepterade Wallis referendumpincipen i hela dess utsträckning. Graubünden åter behöll sitt gamla, federativt inrättade kollektivreferendum till 1854, då det övergick till ett modernt obligatoriskt individualreferendum (med visträckt ämneskrets), som sedermera med vissa förändringar (1881 och 1892) i det väsentliga bibehållit sig.

<sup>1</sup> Seiler, Die Anfänge der modernen Demokratie im Kanton Wallis, Brig [1921], s. 31 f.

<sup>2</sup> Den djupt rotade känslan av detta enastående företräde har fått ett typiskt märke i Graubündens rätoromanska folksång, där varje strof slutar med refrängen: "Referendum, referendum, referendum".



Under 1800-talet är sålunda utvecklingen i Graubünden och Wallis mycket olika. I det ena fallet framgår den moderna statsorganisationen organiskt ur den givna historiskt demokratiska grunden, i andra fallet överges denna grund och utvecklingen tar en ny riktning; det representativa statsskicket segrar och skjuter för lång tid undan det gamla direkt demokratiska. Detta förhållande är rätt märkligt och förtjänar observeras vid ett studium av de äldre referendumformernas betydelse för den moderna institutets uppkomst. Det vill rent av synas som om dessa äldre former stundom verkat i avskräckande riktning. Det lider heller intet tvivel att så var fallet, vilket i fråga om Wallis är särskilt oförtydligt. Warken Graubünden eller Wallis betraktades som efterföljansvärda mönster av det liberala Schweiz, åtminstone icke under 1800-talets förra del. Och orsaken är ej svår att förstå. Visserligen voro styrelseformerna i dessa kantoner demokratiska, men andan var djupt konservativ, i Wallis till och med reaktionär med ett starkt klerikalt inslag. I detta avseende, liksom i sina politiska inrättningar, liknade de federala kantonerna i mycket landsgemeindedemokratierna och även däri, att de åtminstone under vissa tider stått under inflytande av ett patriarkalliskt magnatvälde.<sup>1</sup>

Den politiska stagnationen i dessa kantoner ansågs, och delvis med rätta, vara en verkan av referendum. Särskilt i Wallis, där det härskande klerikala partiet grundade sin makt på en orättvis indelning av häraderna (folkromstningsdistrikten), föll institutet i vanrykte, och dess upphävande blev därför följden av det liberala motpartiets seger 1848.<sup>2</sup> Bland annat av dessa historiska skäl synes dess återinförande så länge blivit fördröjt, trots det att de klerikal-konservativa snart nog åter kommo till makten.<sup>3</sup> I Graubünden voro partimötsättningarna ej av den utpräglade art som i Wallis, och referendum synes här aldrig förlorat sin popularitet, även om det i äldre tid då och då visade sig utgöra ett hinder för viktiga reformer.<sup>4</sup> Under den senare referendummörelsen i Schweiz, under 1860-talet, torde för övrigt Graubünden

<sup>1</sup> Se Oechsli, a. a., I, s. 37 ff.

<sup>2</sup> Seiler, a. a., s. 117. — Parallellerna med landsgemeindeförfattningens upphävande i Schweiz och Zug samma år förtjänar observeras. Se ovan s. 19.

<sup>3</sup> Även inom detta parti stadgade sig en principiell motvilja mot referendum såsom "ett farligt instrument". Hilty, Das Referendum, s. 189.

<sup>4</sup> En genomgripande skattereform blev sålunda först efter fem upprepade folkromstningar antagen. För övrigt förstod man, såsom Hilty i sitt varma försvar för sin hembygd Graubündens folkliga institutioner något naivt anmärker, att "med medfödd diplomati" kringgå folkviljans utslag, "i fall, där det visade sig nödvändigt". En lag mot skogsskövling, vars förkastande av folket man befarade, utfärdades sålunda i form av en administrativ förordning, varigenom all omröstning undveks (1839). Samma metod tillämpades vid ett senare tillfälle (1858). Se Hilty, Das Referendum, s. 181 f. Även vid genomförandet av åtskilliga andra reformer (rör. skolundervisning och fattig-



bündens exempel icke varit utan inflytande, åtminstone så tillvida, som några av denna rörelses mest framträdande förkämpar härstammade från denna kanton.<sup>1</sup>

### Stadsrepublikerna.

Stadsrepublikerna voro, såsom ovan nämnts, i majoritet bland edsförbundets orter och utgjorde tillsammans såväl i befolkningstatal som areal den ojämförligt största anparten av det gamla Schweiz. Författningstillståndet i dessa kantoner ger därför en bild av de politiska villkor, varunder den överbärande delen av den schweiziska befolkningen levde under här ifrågakommande tid.

Varje stadskanton bestod av två skilda områden: dels den egentliga staden, begränsad av sina murar, dels av ett mer eller mindre vidsträckt landområde, som staden ofta medels köp eller erövringar förvärvat och som till denna stod i ett från början rätt obestämt, sedermera allt mer utpräglat avhängighetsförhållande. Stadsbefolkningen var alltså delen härskande, lantbefolkningen, som icke sällan var den långt talrikare, intog ställningen av undersåtar. Författningsutvecklingen i städerna följde i det stora hela samma gemensamma grunddrag, men ger med tiden upphov till två i vissa avseenden skiljaktiga huvudtyper. Grundvalen för författningen var överallt ett rådsvalde, fördelat på tvänne församlingar, en större, det s. k. stora rådet, hos vilket avgöranderätten i alla viktiga angelägenheter låg, och en mindre, det s. k. lilla rådet, som var den egentliga exekutivmyndigheten. I vissa städer intogs rådkorporationerna en mera fri, avskild ställning i förhållande till borgarmenigheten, som i realiteten hade ringa eller intet inflytande på dess sammansättning. Regimentet låg här i händerna på ett antal förnäma släkter, en styrande klass, som praktiskt taget rekryterade sig själv och hos vilken makten genom hävd så småningom blev ett exklusivt privilegium. I andra städer lyckades det i skrän fördelade borgerskapet behålla ett visst inflytande på rådets rekrytering. Stora rådet blev här i viss mån en representativ institution, där de till ett visst antal från varje skrä utsedda ombuden utgjorde det dominerande elementet. Rådsväldet fick väl även i denna grupp av städer med tiden ett starkt aristokratiskt inslag, men kontakten med borgarmenigheten blev här aldrig helt avskuren. Den förra för-

vård) använde man sig av nämnda utväg för att undgå ett eventuellt negativt folkavgörande. Jämf. Manatschal, Einiges aus Bündens öffentl. Leben aus den letzten 50 bis 60 Jahren. Bündnerisches Monatsblatt 1914, s. 211.

<sup>1</sup> Såsom C. Hilty, professor i statsrätt i Bern, vilken i en mängd skrifter entusiastiskt och talangfullt verkat för referenduminstitutets utbredning, samt F. Gengel, redaktör på 1860-talet för den inflytelsesrika tidningen "Der Bund" samt en tid medlem av nationalrådet.



faattningstypen, den patriciska, representeras i främsta rummet av Bern, den senare, vad man kan kalla skråförfattningstypen, av Zürich.<sup>1</sup>

I detta sammanhang intressera oss emellertid författningarna i själva städerna mindre, på ett enda undantag när, nämligen för Genève, vartill vi längre fram skola återkomma. Av större intresse är det konstitutiva förhållande, som i äldre tid, då rådsväsendets aristokratiska tendenser ännu ej fullt slagit igenom, utvecklade sig mellan städerna och deras underlydande landskap. Dessa senare intogo väl en underordnad, politiskt osjälvständig ställning, och de styrdes av distriktvis tillsatta fogdar eller amtmän. Men de hade, såsom i det föregående är berört, behållit en viss, på gamla rättigheter grundad självförvaltning, flerstädes utövad i landsgemeindeförfattningens form, vilken gav stöd åt den frihetsanda, som besjälade landsbefolkningen och förlänade denna en icke föraktlig motståndskraft mot ytterligt gående maktsträvanden från deras regerande herrar. Dessa, vilka å sin sida väl insågo de underlydande ländernas utomordentliga betydelse för städernas hela politiska och ekonomiska existens — uppenbar särskilt under de ständigt återkommande krigen — leddes av klokhetskäl att hellre fara fram med lämpor än att gå bröstgänges till väga. Detta förhållande förklarar en under 14- och 1500-talen uppkommen och ofta tillämpad sedvana från stadsregeringarnas sida att genom s. k. folkrådfrågningar ("Volksanfragen") hänvända sig till undersåtarna för att erhålla dessas medgivande eller bekräftelse vid viktiga frågor avgörande. En intressant utveckling var sålunda under denna tid i gång, som tenderade att förena land och stad till en enhetlig statsbildning, där avgöranderätten under ett slags referendala former ytterst vilade hos folket självt. Dylika folkrådfrågningar förekommo i flera av stadskantonerna. Livligast praktiserades de dock i Bern och Zürich, varför den följande framställningen kan koncentreras till dessa.

Den första folkrådfrågningen i *Bern* dateras till år 1449 och gällde påläggandet av en allmän huvudskatt i undersäteländerna till avbetalning av den stora krigsskuld staden under närmast föregående oroliga tider ådragit sig; den sista ägde rum år 1610, och frågan rörde sig även då om en krigsskatt. Det har beräknats, att under ifrågavarande tidsperiod inalles 86 folkrådfrågningar förekommit,<sup>2</sup> av vilka betecknande nog 60 hänföra sig till den av inre och yttre oro uppfyllda tiden 1500—1536. De ämnen, som förelades folket voro av ganska omväxlande beskaf-

<sup>1</sup> Till samma typ som Bern kunna räknas Luzern, Solothurn och Freiburg, medan Basel och Schaffhausen närma sig Zürich's typ. Jämf. Heusler, a. a. ss. 190 ff. samt 267 ff.

<sup>2</sup> Se Stürler, Die Volksanfragen im alten Bern, Bern 1869, s. 24 ff., som jämnar en tablå över de olika fallen.



fenhet, men låta fördela sig i vissa huvudgrupper. En sådan grupp utgjordes, såsom de ovan anförda exemplen utvisa, av finansiella åtgärder, extraordinarie pålagor och gärder, vilka oftast hade sin grund i de tätta krigsföretagen, ett "finansreferendum" alltså, för att begagna en modern term. I nära samband härmed stodo frågor om utskrivande av manskap och reglerandet av det för Bern liksom för hela Schweiz utomordentligt viktiga soldenärväsendet. Men även avgörandet av själva krigsföretagen lades direkt i folkets hand, likaså avslutandet av allianser med främmande makter och bekräftelse av fredstraktater. Sålunda tillfrågades folket i landsorterna 1512, om det var villigt deltaga i det då av så gott som hela edsförbundet planerade stora härnadståget till Italien, 1516 om man skulle biträda den eviga freden med Frankrike, 1520 om det var lämpligt ingå en offensiv- och defensivallians med Frankrike o. s. v. En annan grupp av ämnen sammanhänge med reformationsens införande på 1520 talet. Alla viktiga beslut i denna angelägenhet underställdes folket, så t. ex. medgivandet av fri predikan, upphävande av celibatet (härpå svarades 1527 nej) och utfärdandet av det stora reformationsmandatet 1528. Dessutom anställdes en del folkomröstningar i frågor av skilda slag, såsom medgivandet av fri köphandel och införande av vissa tillverkningsmonopol, ja det förekom till och med, och icke så sällan, att folket gjordes till högsta straffrättslig instans, i synnerhet i förräderimål.

När man jämför dessa folkomröstningar med det moderna schweiziska referendum, får man alltid ihågkomma, att de förra så i avseende på föremål som form voro synnerligen obestämda. De arrangerades av stadsregeringen i tider av trångmål för inhämtande av befolkningens mening, väl också för avlyftande och fördelande av det ansvar, som påvilade regeringen, men initiativet låg helt och hållet hos denna, och dess förpliktelse att följa den inhämtade folkmeningen blev alltid i mer eller mindre grad en politisk omdömessak.<sup>1</sup> Så tillvida kan man närmast tala om ett frivilligt referendum av konsultativ innebörd. Med tiden, i samma mån som regeringens beroende av folket växte och hänvändelserna till det samma blevo allt tätare, uppstod en sedvana, som från folkets sida betraktades såsom en rätt och slutligen erhöll formlig bekräftelse. År 1513 avtvingade undersåtarna berrådet ett löfte att alltid tillfrågas i de viktiga frågorna om krig och förbund, ett löfte som 1531, efter den olyckliga utgången av religionskrigen mot de katolska orterna, upprepades och skriftligen stadfästes.<sup>2</sup> I dessa frågor förelåg alltså ett obligatoriskt referendum i form av ett verkligt rättsinstitut, som av folket också åberopades, då regeringen visade benägenhet att undandraga sig sina in-

<sup>1</sup> Hilty, Das Referendum, s. 190.

<sup>2</sup> Hilty, a. a., s. 197 ff. Zinzli, a. a., s. 22.



gångna förbindelser. I allmänhet utföllo folkutslagen så som regeringen önskade, men det var icke alldeles ovanligt, att de gingo i motsatt riktning, såsom i ett ryktbart fall 1590, då folket med stor majoritet förkastade ett av regeringen med hertigen av Savoyen på skymfliga villkor inngånget fredsfördrag, varigenom Berns bundsförvant under kriget, Genève, prisgavs åt fienden. Resultatet blev, att fredsfördraget annullerades och Genève räddades från underkastelse.<sup>1</sup>

Vad i övrigt beträffar formerna för folkrådfrågningarna räkna schweiziska författare tre olika slag alltefter sättet för folkmeningens införskaffande.<sup>2</sup> Den under äldre tid oftast praktiserade metoden var, att ombud för undersåtarna inkallades till Bern för att där inför rådet angiva sin mening. Något direkt folkuttalande var det emellertid här tydligen icke fråga om, snarare ett slags representativ utvidgning av rådet. Såsom farlig för rådsregeringens myndighet övergavs denna metod, och från 1500-talets ingång var det vanliga förfaringsättet, att folket i landskapen kallades till möten på sina tingsställen i amten och fögderierna. Här infunno sig sändebud från rådet eller också uppdrogs åt vederbörande fogdar och amtmän att leda förhandlingarna. Svar på de framställda frågorna gavs såsom i landsgemeindedemokratiernas folkförsamlingar genom handuppräckning eller i tvivelaktiga fall genom discessus. Varje amt hade en röst, och resultatet av den distriktsvis verkställda folkömröstningen avgjordes av majoriteten av kollektiva amtröster, varigenom det stundom kunde hända, att i verkligheten en folkminoritet stod bakom beslutet. Individualömröstning var ett begrepp, som i stadsrepublikerna såväl som i de federativa kantonerna under denna tid var fullständigt okänt.

I *Zürich* följer utvecklingen i det stora hela samma linjer som i Bern. Folkrådfrågningarna börja där ungefär vid samma tid och av liknande orsaker samt upphöra mot 1500-talets slut. De ha dock i *Zürich* mindre ofta kommit till användning,<sup>3</sup> men den roll de där tidvis spelat, har ej varit mindre. Även i *Zürich* ha reformationsspörsmålen och ett flertal viktiga utrikespolitiska frågor lösts genom folkömröstningar, vilka i denna kanton synas ha haft en mera klart decisiv karaktär. Märkligt är särskilt folkets förkastande — mot en bland åtskilliga av rådsherrarna spridd mening — av det franska förbundet 1521, varigenom *Zürich* undandrog de vådor främlingsinflytandet medförde för andra delar av

<sup>1</sup> Se härom vidare Hilty, Das Referendum, s. 192 ff.

<sup>2</sup> Se Stürler, a. a., s. 13 ff.; Linder, a. a., s. 86 ff.; Zinzli, a. a., s. 27 ff.

<sup>3</sup> Jämf. översikten hos Dändliker, Die Berichterstattung und Anfragen der Züricher Regierung an die Landschaft in der Zeit von der Reformation. Jahrbuch für schweizerische Geschichte 1896, s. 54 f., samt densamme, Züricher Volksanfragen von 1521 bis 1798. Ibid. 1898, s. 222 f.



edsförbundet.<sup>1</sup> Liksom i Bern tilltvingade sig landsbefolkningen i Zürich dokumentarisk stadfästelse på sin rätt att höras i frågor angående krig och allianser, vilket skedde genom det s. k. Kappelerbrevet 1532. En olikhet, som fanns mellan de båda kantonerna i här ifrågavarande avseende och som sammanhängde med deras olikartade författningar, bestod däri, att i Zürich även borgarmenigheten tillfrågades, medan denna i Bern med ett undantag, som gällde antagandet av det förut nämnda reformationsmandatet 1528, hölls utanför allt deltagande i folkomröstningarna. I själva verket är den rätt, som Zürich's landsbefolkning erhöll, till sitt historiska ursprung att betrakta såsom en utvidgning av dlet "skråreferendum", som redan tidigare tillämpades i staden. Även efter det folkrådfrågningarna i landsorterna upphört bibehöll sig detta "skråreferendum" och erhöll till och med uttrycklig bekräftelse i samband med en 1713 genomförd författningsrevision,<sup>2</sup> som tillika formligen upphävde det sedan länge i praxis åsidosatta Kappelerbrevet.

Den utveckling, som i Bern och Zürich under 14- och 1500-talen var på väg att förbinda land och stad till ett slags referendumdemokrati, hade möjligen, om den fått fortgå, kunnat lägga grund för en historiskt organisk övergång till den moderna schweiziska referendumstaten. Men utvecklingen avbröts, och dess spår utplånades tämligen fullständigt under de långa tider av politiskt förtryck som följde. Orsaken härtill var i främsta rummet den starka konsolidering, som överallt utmärker rådsväldet i städerna vid 1600-talets ingång, men delvis även den brist på sammanhållning och den slappnade självständighetskänsla, som samtidigt gör sig gällande bland undersåtarna. I samma mån rådsregeringens politiska ställning befästes, i samma mån fick den kraft att frigöra sig från ett besvärligt beroende av sina undersåtar, vilket redan tydligt kommer till synes i folkrådfrågningarnas relativa sällsynthet under 1500-talets senare hälft. Högeligen belysande för det ändrade läget är den motivering, varmed rådet i Zürich avvisade ett 1614 framställt förslag om hänvändelse till folket i ett föreliggande viktigt spörsmål: det vore "mot stadens frihet att göra räkenskap för köpta undersåtar".<sup>3</sup>

Det fätalsväldet, som under 16- och 1700-talen slog rot i de schweiziska stadsrepublikerna, stod i godtycklig maktfullkomlighet icke efter den monarkiska absolutismen, exempelvis i de angränsande tyska fursteterritorierna. När det gällde medborgerlig rätt och rörelsefrihet stod till och med, enligt en schweizisk historikers ord, "frihetens mångbe-

<sup>1</sup> Hilty, Das Referendum, s. 200 f.

<sup>2</sup> I enlighet härmed skulle referendum från rådet till borgarskråna obligatoriskt äga rum i frågor rörande författningslagar, krig, fred och förbund. Se Zinzli, a. a., s. 14.

<sup>3</sup> Dändliker, a. a. i Jahrbuch für schweizerische Geschichte 1898, s. 203.



prüsade land efter de flesta monarkier".<sup>1</sup> Det oligarkiska familjeregementet i städerna utvecklade sig i allt exklusivare riktning och allt mer stelnade former samt undanträngde helt borgarmenigheterna från all medbestämmanderätt. I synnerhet framträder detta drag i patricierstäderna, där den privaträttsliga, för att icke säga privatekonomiska synen på maktutövningen gör sig gällande på samma sätt, blott i ännu högre grad än i landsgemeindedemokratierna.<sup>2</sup> Det gamla edsförbundet var vordet ett förbund mellan egenmäktigt härskande aristokratregeringar, vilkas enande band låg i det gemensamma intresset att skydda sina maktpositioner mot den underlydande befolkningen. Det saknades icke försök till uppror, bland vilka det märkligaste var Samuel Henzi's sammansvärjning mot bernerregeringen 1749.<sup>3</sup> Ekonomiskt styrdes undersåtarna i landskapen i en och annan kanton, särskilt Bern, med en viss patriarkalisk välvilja, och av betydelse var, att rester av deras gamla kommunala självförvaltning bibehöllo sig. Men varje erinran om de forna politiska rättigheterna straffades med obeveklig stränghet. Det var först under trycket av den yttre faran genom fransmännens infall i Schweiz 1798, som regeringarna i Bern och Zürich i sista stunden åter påminde sig dessa rättigheter och sökte rädda sin vacklande ställning genom att på gammalt manér närma sig undersåteländernas befolkning. Men det var nu för sent. Även i dessa länder blev revolutionen enda medlet att rensa bort de av gammalt inrotade missförhållandena.

\*

En ställning för sig i många avseenden bland de schweiziska städerna intar *Genève*. Dess område var, om man undantar några i den kringliggande trakten förvärvade bysamhällen, inskränkt till själva staden. Man skönjer väl samma huvudlinjer i Genève's utveckling som i de övriga städernas, men den direkta demokratien — borgarmenighetens självbestämmanderätt — visade här större livskraft och lyckades tidvis på ett avgörande sätt bryta igenom de oligarkiska styrelseformer, som även här under 1600-talet stadgade sig. Största intresset äger emellertid Genève i detta samband såsom Rousseaus födelsestad, såsom den konkreta grundvalen för dennes teoretiska statskonstruktion, vilken, efter att ha tryckt sin prägel på den franska revolutionen, sedermera fick så stort inflytande på den schweiziska författningsutvecklingen.

<sup>1</sup> Oechsli, a. a., I, s. 76.

<sup>2</sup> I Bern uppgingo de "regerande" familjerna år 1787 till 68, bland vilka dock i själva verket en mindre krets innehade makten. Sålunda besatte 15 familjer 141 platser i stora rådet. I Luzern bestämdes de "regerande" familjernas antal 1773 en gång för alla till 29, och i Freiburg regerades staden vid samma tid av en "hemlig kammare" på 28 medlemmar. Se Oechsli, a. a., I, s. 54 ff.

<sup>3</sup> Se härom Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, s. 49 ff.



Vi kunna ej här följa Genève's äldre konstitutionella historia. Det må vara nog att framhålla, att ett rätt invecklat organiserat rådssystem uppkom, bestående av tre rådsförsamlingar, lilla rådet, som var högsta exekutiv myndighet, 60-mannarådet, egentligen ett slags utvidgning av det förra, samt 200-mannarådet, vilka församlingar tillvällade sig rättten att ömsesidigt utse och komplettera varandra. Högsta makten utövades ända in på 1500-talet av "allmänna rådet" (conseil général des citoyens et bourgeois), d. v. s. borgarmenigheten, som på bestämda tider sammanträdde till möten i St. Peters kyrka för att definitivt stadfästa lagar, skatter och andra viktiga beslut samt fungera som högsta domstol i straffsaker. Så småningom gled inflytandet över i lilla råddets händer, den allmänna borgarförsamlingen behöll blott rätten att årligen utse de fyra borgmästarna, och all makt stannade, efter patricierstaden Berns mönster, faktiskt hos några stycken regerande familjer, 7 å 8 till antalet.<sup>1</sup>

Mot detta patricierregemente uppstod i början av 1700-talet en demokratisk opposition, vars strävan gick ut på ingenting mindre än att återinsätta borgarmenigheten i fulla utövningen av dess makt. Ett folkparti bildades, lett av män ur aristokratiens egna led, som arbetade för detta mål. Den första allvarliga attacken mot rådsväldet år 1707 misslyckades väl, och ledarna, bland vilka Pierre Fatio är den ryktbaraste, straffades till livet.<sup>2</sup> Men den strid, som begynts, återupptogs och fortsatte med vissa avbrott hela århundradet igenom. År 1738 vann folkpartiet sin första stora framgång. Med anledning av de tunga skatter regeringens pålagt, utbröt en allmän borgarresning, som tvingade de styrande till underkastelse. Resultatet blev ett författningsedikt av nämnda år, mediationsreglementet kallat på grund av den medlande roll Frankrike jämte kantonerna Bern och Zürich spelade vid kampens biläggande. Genom detta edikt fastslogs borgarförsamlingens rätt att antaga eller förkasta alla lagar, alliansfördrag och nya skatter samt att välja de förnämsta ämbetsmännen. Folksuveränitetsprincipen var därmed uttryckligen proklamerad, och medborgarnas allmänna råd, samlat till årliga möten, var åter erkänt såsom den utslagsgivande faktorn i statslivet.<sup>3</sup>

I verkligheten hade emellertid råden, som hade kvar sin självkompletteringsrätt, behållit åtskilligt av sitt forna inflytande, och nya strider uppstodo på 1760-talet. Den närmaste anledningen var lilla rådets be-

<sup>1</sup> Se Fazy, Les constitutions de la république de Genève, Paris 1890, s. 93. Heuser, a. a., s. 283 ff. Linder, a. a., s. 30 ff.

<sup>2</sup> Se härom Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, s. 38 ff.

<sup>3</sup> Om 1730-talets författningsstrider se Fazy, a. a., s. 114 ff. — Borgarförsamlingen uppgick vid denna tid till mellan 13- och 1400 deltagare.



slut 1762 att efter Pariserparlamentets föredöme låta bränna Rousseaus skrifter "Contrat social" och "Emile". Mot denna åtgärd gjordes föreställningar av Rosseaus anhängare, och själv avsåg han sig som en protest sitt medborgarskap i Genève. I samband därmed framställdes av demokraterna krav på att klagomål och yrkanden från medborgarnas sida icke skulle få definitivt avgöras av råden, utan att de skulle bringas inför borgarförsamlingens forum, krav alltså, vilka gingo ut på något liknande det moderna folkinitiativet. Även nu ingrepo de medlande makterna från 1738 i inbördeskampen, och ett nytt författningsedikt blev följden 1768, varigenom demokraterna visserligen icke fingo alla sina fördringar uppfyllda men dock vunno den fördelen, att de erhöilo ett avsevärt inflytande på rådets sammansättning, bland annat en viss rätt att återkalla lilla rådets medlemmar, vilken rätt sedermera kom att tillämpas.<sup>1</sup> Folkpartiets styrka växte under de följande åren, och det skulle ottvivelaktigt i den förnyade kamp, som utbröt i början av 1780-talet, helt avgått med seger, om ej Frankrike i förening med Bern och konungen av Sardinien intervenerat med härsfakt. Inför våldet gingo massor av demokraterna i landsflykt, och under hägn av de främmande vapnen utfärdades en konstitutionell karta, författad av berniska patriicier, det s. k. pacifikationsediktet av år 1782, varigenom den gamla oligarkiska styrelsen i allt väsentligt återställdes. Den utrensade och starkt reducerade borgarförsamlingen förmåddes att sanktionera även denna författning.<sup>2</sup>

Det var emellertid endast en kort frist, som härmed gavs åt den gamla regimen. Den hade återupprättats av den franska monarkien. Den sfjälptes omkull av den franska revolutionen. Under inflytelse av händelserna i Paris och under skydd av inryckande franska trupper konstituerade sig folket i Genève som nationalförsamling, och en konstitution utarbetades, som antogs 1794. Knappast något av revolutionsepokens författningsverk kan uppvisa en mera konsekvent tillämpning av de demokratiska idéerna än detta. Åt ett "lagstiftande råd" uppdrogs att utarbeta lagar och förordningar, men beslutanderätten i alla av rådet förberedda ämnen förbehölls den suveräna folkförsamlingen (assemblée souveraine). Denna tillökades nu av folket i de omgivande landsbyarna, varigenom den ombildades till en enhetlig "landsgemeinde" för hela republiken, samt utövade genom täta sammanträden på det mest effektiva sätt sin makt. Den sålunda konstituerade direkta demokratien

<sup>1</sup> Ett tidigare för folkpartiet oförmånligt medlingsförslag 1766 förkastades av borgarförsamlingen med 1095 röster mot 515; det senare av 1768 antogs med 1204 röster mot 37. Se Fa zy, a. a., ss. 136 och 140.

<sup>2</sup> Församlingen, som vid denna tid ordinärt räknade 16—1800 medlemmar, uppgick vid detta tillfälle till endast något över 500. Ediktet antogs med 401 röster mot 113. Se Fa zy, a. a., s. 169.



fullkomnades ytterligare genom folkinitiativets införande. Författningsändring kunde över huvud endast företagas på initiativ av folket. Förslag härom skulle vara undertecknat av minst 1 000 medborgare. För initiativ i vanliga lagfrågor fordrades 700 underskrifter. De av medborgarna väckta förslagen skulle efter behandling i rådet föreläggas folkförsamlingen.<sup>1</sup> Även denna konstitution — det konsekventa slutresultatet av ett århundrades demokratiska författningssträvanden — blev av kort varaktighet. Den upplöstes efter några år som en följd av den franska erövringen.

Det har sagts om författningsstriden i Genève under 1700-talet och icke utan skäl, att den bildar ett förspel till den franska revolutionen. Omömet har närmast tillämpats på den hetsiga kampen 1782<sup>2</sup> — sju år före revolutionsutbrottet — men gäller med lika rätt striden i alla dess växlingar. Den principiella motsatsen mellan privilegierat fåtalsvälde och demokrati är densamma på den mindre som på den större skådeplatsen, och slutspelet — demokratiens seger och slutliga utformning — uppvisar gemensamma typiska drag. Frihetsrörelserna i den lilla "miniatyrrepubliken" — för att använda Voltaires benämning — följdes i Frankrike med största intresse, med en viss ängslan av de styrande, som i sina upprepade interventioner i själva verket på främmande mark endast försvarade sina egna underminerade positioner hemma, med beundran och sympati inom upplysningskretsarna.<sup>3</sup> Ingen hade större orsak att intressera sig för dessa rörelser än Rousseau, och han har också personligen uppträtt med inlägg i striden,<sup>4</sup> som ju i själva verket hela tiden rörde sig om hans egna idéer. Det är påfallande, hur nära dessa, och i synnerhet läran om folksuveränitetens direkta utövning, sluta sig till den politiska verkligheten i hans hemstad. Dennas institutioner har Rousseau väl känt — han har en gång på 1750-talet närvarit vid den allmänna borgarförsamlingen i Petersdomen<sup>5</sup> — och hans doktrin i "Contrat social" kan på sätt och vis betraktas såsom den teoretiska utformningen av folkpartiets praktiskt politiska program. Ingenstädes ha

<sup>1</sup> Fa z y, a. a., s. 177 ff.

<sup>2</sup> "C'était la révolution française qui se préparait à Genève en 1782 et se répétait pour ainsi dire en raccourci sur ce petit théâtre" (Sorel, L'Europe et la révolution française, I, s. 142, cit. av Fa z y, a. a., s. 170).

<sup>3</sup> Mirabeau och den blivande girondistledaren Brissot ha till och med i skrifter uppträtt till försvar för demokraterna i Genève. Se Fa z y, a. a., s. 162 ff.

<sup>4</sup> Rousseau's "Lettres de la Montagne" (1764) äro ett direkt svar på "Lettres de la campagne" (1763), en skrift, författad till försvar för aristokratpartiet av generalprokuratorn i Genève, Tronchin.

<sup>5</sup> Vid sitt betydelsefulla besök i Genève 1754. Se Vallette, Jean-Jacques Rousseau genevois. Paris 1911, s. 91.



heller Rousseaus idéer fått ett mera oförbehållsamt klart uttryck än i den ovannämnda revolutionsförfattningen av 1794.

Det är naturligt, att även i Schweiz frihetskampen i Genève skulle följas med en viss spänning, och det var av självbevarelsedrift, som de aristokratiska regeringarna i Bern och Zürich vid Frankrikes sida tid efter annan ingrepp till sina ståndsbroders försvar. Något annat inflytande än den reaktion det väckte till liv har emellertid Genève ej utövat på det övriga Schweiz under denna tid. Ej heller sedermera, under 1800-talet, har det ägt någon egentlig betydelse för den konstitutionella utvecklingen inom edsförbundet. Det ser ut som om demokratien i Genève löpt linan ut under 1700-talet. I varje fall är den gamla författningstraditionen helt avbruten i de senare konstitutionerna av 1814 och 1842, vilka, om man undantar folkets allmänt tillerkända rätt till författnings-sanktion, saknar varje spår av de forna vidsträckta folkrättigheterna. Egendomligt nog hör också Genève till de kantonen, som allra sist accepterade referenduminstitutet i dess moderna former. Men om alltså Genève märkligen äldre författning aldrig direkt fick den betydelse för den efterföljande utvecklingen, som man möjligen kunde väntat, har den indirekt, genom Rousseaus förmedling, säkerligen spelat en större roll för den omedelbara demokratiens utbredning i Schweiz än någon av de andra kantonernas konstitutioner.



## Kapitel II.

# SCHWEIZ OCH DEN FRANSKA REVOLUTIONENS IDÉER.

### Folksuveränitetsidén.

Det har sagts om den schweiziska demokratien — och det gäller i alldeles särskild grad denna demokratis grundval, folkomröstningsinstitutet — att den leder sin upprinnelse ur två skilda källor: å ena sidan vissa inhemska institutioner av germanskt ursprung, vilka med en märkvärdig seghet bevarat sin livskraft tiderna igenom, å andra sidan den franska revolutionens idéer,<sup>1</sup> vilka vid 1700-talets slut erövra sinnena inom stora lager av befolkningen, framför allt i de despotiskt styrda stadskantonerna, för att med de franska truppernas intåg 1798 i ett slag taga form i ett nytt, visserligen kortvarigt, men för ögonblicket de gamla författningsförhållandena helt omstörtande statsskick, den helvetiska republiken.

Betydelsen av denna senare källa är icke mindre än inflytelseerna av den förra, vilket gent emot en äldre, ensidigt germanistiskt betonad historiskola av en senare forskning till fullo ådagalagts.<sup>2</sup> I föregående kapittel ha de inhemska nationella rötterna till det schweiziska referenduminstitutet behandlats. För att fullständiga bilden av den moderna referendumsrörelsens förutsättningar, skall i det följande denna rörelses franska, mera doktrinärt färgade inslag beröras.

När det gäller att bedöma inverkan av den franska revolutionens idéer på den politiska utvecklingen, det må nu vara i Schweiz eller i andra länder, är det alltid folksuveränitetsidén som kommer att stå i förgrunden. Den har uppfattats och tillämpats olika, den har omväxlande mötts av entusiasm och motstånd, ständigt har denna idé, under ett segertåg som

<sup>1</sup> Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*. Paris 1893, s. 309.

<sup>2</sup> En grundläggande roll spelar därvid Hilty, *Oeffentliche Vorlesungen über die Hielvetik*. Bern 1878.



i längden ej stått att hejda, allt intill våra dagar såsom ingen annan betytt en omformande och framåt drivande kraft i europeiskt statsliv. I regel har emellertid folksuveränitetsprincipen framträtt och utbildats i det representativa systemets omklädnad. I de flesta stater har kravet på ökade folkrättigheter inneburit ett krav på ökat inflytande från folkets sida på representationens sammansättning. Demokratiens fulla genomförande har i enlighet härmed varit liktydigt med den allmänna, lika och direkta rösträttens erkännande, och accepterandet av den rena representationsprincipen har ej uppfattats såsom något avsteg från eller förvanskning av folksuveränitetsprincipen.

Redan under revolutionen var sammansmältningen av dessa båda grundsatser — om man undantar vissa i detta samband mycket intressanta ansatser i annan riktning, som vi längre fram återkomma till — på det hela taget fullbordad. Folksuveränitetsprincipen i det representativa systemets inkapsling framstår därför i allmänhet sett såsom revolutionens stora politiska landvinning för 1800-talets konstitutionella utveckling.

Från nämnda regel utgör Schweiz ett undantag, länge det enda i den europeiska statsvärlden.

Den franska revolutionen medförde väl även för Schweiz närmast det representativa systemet såsom den stora politiska nyheten, vars utbildning och befastande, — låt vara till en början i mycket ofullkomliga former — blev det första mera påtagliga resultatet av den gamla statsordningens fall. Men alltifrån den moderna utvecklingens begynnelse — i den helvetiska republikens författningar — kunna tendenser av fransk härstamning spåras till erkännande av en folkets direkta medverkan i statsarbetet, och några årtionden senare avsätta kraven härfpå sina första resultat i form av referenduminstitutets upptagande i en del kantonala konstitutioner. Visserligen voro dessa första tendenser ännu rätt svaga, och det förtjänar betonas redan nu, att den äldre schweiziska liberalismens ideal icke egentligen var referendumdemokratien utan den representativa demokratien, vars upprätthållande i något så när obesuret skick den länge segt och icke utan framgång försvarade. Men redan från och med 1830 framträder under hägn av en spirande radikalare politisk riktning den direkt demokratiska statstanken konkurrerande vid sidan av den representativa principen, till en början skördande endast en del spridda terrängvinster, för att på 1860-talet definitivt vinna övertaget.

En utjämning mellan folksuveränitet och representativt system kom slutligen även i Schweiz till stånd, men på helt andra grunder än i övriga europeiska länder. Under det där folkets rätt uttömdes i valrätten för att helt utövas av parlamenten, ställdes parlamenten i Schweiz under en ständig kontrollerande och korrigerande uppsikt av folket. Den



schweiziska folksuveräniteten blev sålunda ett omedelbart utövande av suveräniteten av folket självt, demokratin blev här liktydig med direkt demokrati.

Idéhistoriskt sett betyder denna schweiziska utveckling ett konsekvent fasthållande utan motstycke av folksuveränitetsläran i dess ursprungliga form, sådan denna lära en gång förkunnades av sin store mästare Jean Jacques Rousseau, framför allt i hans mest ryktbara politiska verk, "Contrat social". Ingenstädes har denna demokratiens bibel tolkats så rent och anammats så troget, ingenstädes har den bevarat en sådan livskraft som i Schweiz. Dess vetenskapliga brister och misstag ha uppvisats, glansen av dess förkunnelse har bleknat, dess praktiska tillämpning har förklarats ogenomförbar, i Schweiz har likväl Rousseaus tankebyggnad förmått verkligt levande gestalta ett folks politiska liv. Alltjämt är hans lära i väsentliga punkter ett fullgott uttryck för schweizisk uppfattning av demokratiens väsen. "Ur Rousseaus teori har den schweiziska folkstaten hämtat oskattbara krafter", vittnar Fritz Fleiner. "På gott och ont har vårt nationella liv till den dag som i dag är blivit stående i Rousseaus bann. Han har förblivit den rena demokratiens ende store teoretiker".<sup>1</sup> Det dröjde länge och det var efter åtskilliga omvägar som Rousseaus revolutionerande tankar vunno verkligt rotfäste i Schweiz, men det kan i sanning sägas, att ingen som han till slut blivit profet i sitt eget fädernesland.

Av vad som sagts är tydligt, att det mer än någonsin, när det gäller att tränga in i den schweiziska demokratiens grundläggning och därav härflytande ännu bestående väsensdrag, finns anledning att gå tillbaka till Rousseau. Vi skola därför i detta kapitel med utgångspunkt från Rousseaus folksuveränitetsteori följa den direkt demokratiska utvecklingslinjen över den franska revolutionen till Schweiz för att här något uppehålla oss vid den helvetiska republikens betydelse samt innebörden av den sedermera efter Napoleons fall härskande reaktionen. Endast därigenom blir det möjligt att komma på spåren de drivande krafterna i den efter julirevolutionen 1830 följande politiska regenerationen i de schweiziska staterna.

<sup>1</sup> Fritz Fleiner, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, s. 11 f. Jämf. även följande uttalande s. 10: "Die Rechtfertigung der rein-demokratischen Bewegung und ihre wissenschaftliche und politische Begründung haben überall in der Schweiz die Ideen Rousseaus geliefert. Nicht als ob die demokratischen Parteiführer mit dem 'Contrat social' in der Hand für ihre Forderungen gefochten hätten. Aber die Ideen Rousseaus haben sich von ihrem Urheber und seinem Werke abgelöst und sind politischer Gemeingeist geworden. Neue Gedanken von ähnlicher Kraft hat die Folgezeit nicht hervorgebracht".



## Rousseau och den direkta demokratin.

För att förstå Rousseaus folksuveränitetsdoktrin i de delar, som här speciellt intressera oss, eller problemet om det representativa systemets förenlighet med ett demokratiskt statsskick, är det nödvändigt att först kasta en blick på hans teori om statsfördraget. Ur denna teori följer nämligen såsom ett korollarium hela hans statskonstruktion och sålunda även hans uppfattning om folkrepresentationens ställning och uppgift.

Det originella i Rousseaus lära ligger som bekant icke i fördrags-teorien i och för sig, vilken var allmän egendom för hela den naturrättsliga statsåskådningen, utan i det sätt, varpå han utvecklat den och de slutsatser han därav dragit. För att garantera individens ursprungliga frihet, vilket är ledmotivet i Rousseaus tankegång, låter han det fördrag eller kontrakt, varigenom "ett folk blir ett folk" eller med andra ord, varigenom staten uppstår, såsom "högsta och i grunden enda regulativ innehålla satsen, att var och en av de kontraherande individerna i och med den statliga sammanslutningen överlämnar sig själv med sina fri- och rättigheter till alla. Individerna uppgår i en kollektivenhet, men äger såsom medlem av denna del i den statsauktoritet som skapats. När han lyder denna auktoritet lyder han sålunda i grund och botten endast sig själv, och den frihet han avstått får han igen, ehuru i andra och mera betryggande former.<sup>1</sup>

Då villkoren vid statsföreningens ingående för alla äro desamma, blir jämlikheten, den för alla lika rätten att deltaga i statsangelägenheternas avgörande, ledande princip för den statliga sammanlevnaden. Syftmålet med statsfördraget, bibehållandet av individernas frihet och jämlikhet, är alltså genom själva innehållet i detta garanterat. Det ligger vidare i detta fördrag, att högsta makten, suveräniteten, tillhör folket eller summan av de individer, varav staten består. Suveräniteten får sitt uttryck genom folkviljan eller, för att använda Rousseaus benämning, "den allmänna viljan" (*la volonté générale*), vars utslag bestämmer lagstiftningen. "Folket, som är underkastat lagarna, bör också vara deras upphov; det tillkommer endast dem, som förenat sig i ett samhälle, att själva reglera detta samhälles villkor".<sup>2</sup>

Folksuveräniteten, såsom Rousseau fattar den och som han preciserat den genom sin formulering av statsfördraget, är sålunda oförytterlig. Folkviljan måste utövas av folket självt, ty skulle den överflyttas på någon annan eller en del av folket, så bleve den förvanskad och allmänt förtryck rådande. Frihet och jämlikhet, som var statsföreningens upp-

<sup>1</sup> Contrat social, I: 6.

<sup>2</sup> Contrat social, II: 6. Jämför Sarraut, *Le gouvernement direct en France*. Paris 1899, sid. 63.



gift, bleve då en chimär, statsfördraget brutet och staten själv därmed upplöst. Folket vore icke längre ett folk. Slutsatsen är redan härmed klart given: den enda statsorganisation, som fyller sitt ändamål och därför kan få namn av en sådan är den, där folket-suveränen ständigt behåller maktutövningen i egen hand, d. v. s. den direkta demokratien. Den omedelbart beslutande folkförsamlingen blir i enlighet härmed den nödvändiga formen för statsangelägenheternas eller, vilket för Rousseau är detsamma, lagarnas avgörande.<sup>1</sup>

Denna konsekvens av sin folksuveränitetsteori har Rousseau närmare utvecklat genom att direkt vända sig mot det representativa systemets berättigande. En vilja, framhåller han, kan aldrig överlåtas, delegeras till en annan, ty ingen säkerhet finns för att uppdragsgivarens och den delegerades viljor och önskingar skola sammanstämma, allra minst om en sådan delegation sker för lång tid framåt. Därför kan ej heller utövningen av folkviljan, som i lagstiftningen får sitt egentliga uttryck, överlåtas åt en representantförsamling. Endast slumpen gör, om folkets vilja och representationens ständigt stå i samklang; all sannolikhet talar för motsatsen, varför representationen i själva verket blir en usurpator. Skall den lagstiftande makten, d. v. s. suveräniteten, ej berövas folket, är det ett oundgängligt villkor, att den alltid stannar hos folket. Denna Rousseaus principiella ståndpunkt sammanfattas kortast och klarast i dessa hans egna ord: "Suveräniteten kan icke representeras av samma skäl som den icke kan avstås; den består väsentligen i den allmänna viljan, och viljan låter aldrig representera sig; den är densamma eller är en annan, någon medelväg gives icke".<sup>2</sup> För Rousseau är sålunda det moderna representationssystemet en meningslös fiktion, en farlig orimlighet, som i sina konsekvenser betyder folksuveränitetens fullständiga förnekande.

Denna abstrakt teoretiska tankegång i "Contrat social", som här endast i mycket stark förkortning kunnat antydvas,<sup>3</sup> synes kanske något mindre abstrakt, om vi erinra oss, att Rousseaus idéer dock ytterst växt fram

<sup>1</sup> "Le souverain n'ayant d'autre force que la puissance législative, n'agit que par des lois; et les lois n'étant que des actes authentiques de la volonté générale, le souverain ne saurait agir que quand le peuple est assemblé". *Contrat social*, III: 12.

<sup>2</sup> *Contrat social*, III: 15.

<sup>3</sup> En kritisk behandling av Rousseaus doktrin torde i detta samband, där det endast gällt att sammanfatta de viktigaste av de av Rousseau angivna och sedermera flitigt använda teoretiska argumenten till förmån för den direkta demokratien, icke vara behövlig. I detta avseende må hänvisas till framställningar hos Signorel, a. a., sid. 156 ff.; Puibaraud, *Le gouvernement direct chez J.—J. Rousseau et après lui*. Paris 1908, sid. 114 ff.; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, I (Paris 1920), sid. 284 ff.; Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1914, sid. 566 ff. Boëthius, *Om statslivet*, Uppsala 1916, sid. 189.



ur den politiska verklighetens mark. På detta förhållande beror till slut deras styrka och utomordentiga framgång.

Det är vanligt att betona den betydelse, som särskilt de antika stadsrepublikerna, där det representativa systemet var okänt, haft såsom förebilder för Rousseau. Inflytandet från antiken, som för övrigt icke blott gäller Rousseau utan hela hans samtid, är oförnekligt, och detta så mycket mer som Rousseau själv hänsyftat på detta faktum.<sup>1</sup> Men det fanns andra historiska mönster, som lågo medborgaren från Genève närmare och som med en helt annan, mera levande kraft påverkat hans tankeliv. Dessa mönster ha i detta samband det största intresset. Att Rousseau icke varit okunnig om de allmänna politiska förhållandena i Schweiz, vars folk han kallar "det lyckligaste i världen", framgår av flera uttalanden. Han har sålunda bland annat känt till landsgemeindedemokratierna,<sup>2</sup> men naturligtvis bäst och mest ingående sin hemstads författning. Genève's betydelse såsom den konkreta grundvalen för Rousseaus statskonstruktion är i det föregående redan antydd,<sup>3</sup> men förtjänar här ytterligare något beröras till belysande av hur han i verkligheten tänkte sig representationsproblemets lösning.

Då "Contrat social" blivit kallad "en panegyrik över republiken Genève",<sup>4</sup> bestyrker Rousseau själv detta omdöme genom några rakt på sak gående uttalanden i sina "Lettres écrites de la Montagne",<sup>5</sup> vilka tillika klarast blotta avsikten med hans skrift. Efter en resumé av grundtankarna i "Contrat social" vänder sig Rousseau till sin adressat med frågan: "Vad tänker ni, min herre, vid läsningen av denna korta och innehållstrogna analys av min bok? Jag gissar det. Ni säger till er själv: 'Se där historien om Genève's regeringssätt'. Det är just vad alla, som känna eder konstitution, sagt vid läsningen av mitt verk". Och han tillägger: "Jag har då tagit eder konstitution, som jag fann vacker, till modell för de politiska institutionerna; och då jag framställde eder som exempel

<sup>1</sup> Contrat social, III: 12.

<sup>2</sup> På dessa syftar följande idealistiskt färgade, men för tiden då den nedskrevs betydligt missvisande skönmålning: "Quand on voit chez le plus heureux peuple du monde des troupes de paysans régler les affaires de l'Etat sous un chêne et se conduire toujours sagement, peut-on s'empêcher de mépriser les raffinemens des autres nations, qui se rendent illustres et misérables avec tout d'art et de mystères?" Contrat social, IV: 1.

<sup>3</sup> Se ovan s. 34. En ingående belysning av den roll Genève's statsskick spelat för Rousseaus tankegång i "Contrat social" ger Vallette, a. a., s. 174 ff. Vaughan, The political writings of Jean Jacques Rousseau, II (Cambridge 1915), s. 5 f. anser, att de antika mönstren haft större betydelse än Genève, säkerligen dock med orätt.

<sup>4</sup> Jämf. Puibaraud, a. a., s. 16.

<sup>5</sup> Som förut nämnts voro dessa brev, vilka utförligt taga "Contrat social" i försvar och delvis kunna anses utgöra en kommentar till denna skrift, ett direkt inlägg i parti-striden i Genève på 1760-talet.



för Europa, framlade jag, långt ifrån att söka förstöra edert statsskick, medlen till dess konservering". Rousseau har alltså haft ett dubbelt syfte med sin bok: dels att framlägga de allmängiltiga principerna för den konstitutionella rätten, dels att hålla fram för sina medborgare i Genève den rena urbilden av deras författning till stöd mot aristokratpartiets ihärdiga strävanden att förvränga den. Han har gjort en idealritning men haft sitt mönster i verkligheten.

Den verklighet han utgick från var det författningstillstånd, som 1738 års medlingsedikt avsåg att återuppliva och vars rätta innebörd Rousseau företog sig att tolka. Medborgarförsamlingen, det suveräna folket i Genève, som själv antog sina lagar, var framför allt den realitet, som ständigt stod för hans ögon. Att det var en drömbild han målat har Rousseau själv energiskt avvisat. Om han blott lagt fram ett allmänt ideellt utformat system, en utopi, framhåller han, skulle man med säkerhet ingenting sagt utan nöjt sig med att helt lugnt hänvisa "Contrat social" jämte Platons republik och andra utopier till chimärernas land. "Men jag målade", säger han, "en existerande bild, vars drag man ville utplåna. Min bok bar vittnesbörd om det attentat som man var i färd med att göra, och det var detta, som man icke velat förlåta mig".<sup>1</sup>

Men om Rousseau sålunda velat framhäva, att han åsyftat något mer än blott en utopisk fantasi, är han fullt medveten om de begränsade möjligheterna att helt förverkliga den statsbild, som för honom var idealet.

Han har visserligen principiellt vänt sig mot det representativa systemet som sådant, varvid han direkt polemiserat mot Montesquieu, som varmt förordade detta system och vars stora auktoritet icke oväsentligt bidragit till dess framtida utbredning. Han har icke blott på denna punkt utan även i fråga om Montesquieus hela maktfördelningsteori med eftertryck deklarerat sin avvikelse från denne sin äldre medtävlare på de politiska teoriernas fält. Mot den engelska statstypen, sådan Montesquieu förfäktat den, ställde Rousseau i all dess ursprungliga renhet den schweiziska, varigenom dessa båda motpoler i den nyare konstitutionella utvecklingen sålunda från början framträda i hela deras idépolitiska skärpa och klarhet. Men när det gällde doktrinens praktiskt politiska genomförbarhet, är motsatsen mellan Rousseau och Montesquieu mindre utpräglad än man av den förres skarpa opposition skulle förmoda. Det står klart för Rousseau, att stora stater såsom Frankrike och England ej kunna undvara en representation i något slags form. Att här samla hela folket till fattande av beslut skulle ej låta sig göra, och Rousseau är för övrigt ej blind för den stora massans oförmåga att utan alla förberedelser

<sup>1</sup> Detta liksom närmast föregående citat äro hämtade ur "Lettres écrites de la Montagne": VI. Redan tidigare, i sin tillägnan av "Discours sur l'inégalité" (1754) till republiken Genève, hade Rousseau prisat sin hemstads författning.



omedelbart handhava lagstiftningsbestyren. Endast en uppdelning av sådana större stater genom införande av ett federativt system — en utväg som Rousseau efter schweiziskt mönster framkastat — skulle i dessa möjligen kunna bereda rum för direkt folkstyrelse i egentlig mening.

Men även vad beträffar de små staterna, vilka för Rousseau tydligen äro de enda rationella, har han, av vissa uttalanden att döma, misströstat om en fullt obesuren tillämpning av sitt system.<sup>1</sup> Även i dessa måste frånvaron av all representation, för att tala med Montesquieu, "medföra många olägenheter".<sup>2</sup> Erfarenheterna från Genève hade visat, att det ej ens här, lika litet som i de andra demokratiskt organiserade schweiziska orterna, gick för sig att förlägga statsarbetet uteslutande hos folkförsamlingen. En mindre representativ församling, ett råd vid den periodiskt återkommande allmänna medborgarförsamlingens sida, var ett oumbärligt villkor för statsaffärernas jämna bedrivande. Att det låg en fara i denna anordning ådagalade de ständigt upprepade oligarkiska övergreppen, och den enda verksamma garanti, som häremot kunde uppnås, bestod i en så strängt som möjligt uprätthållen skyldighet för rådet att framlägga de av detsamma förberedda ärendena till medborgarförsamlingens stadsfästelse.<sup>3</sup>

De modifikationer av sin teori, som Rousseau av praktiska skäl ser sig föranlåten att göra, anknyta sig sålunda nära till de förhållanden, som han sett utvecklas i sin hemstad. Syftet blir för honom detsamma som för folkpartiet i Genève, nämligen att så långt som möjligt kringskära den representativa församlingens självständiga befogenheter genom att ställa den i nära beroende av det suveräna folket. De villkor, varunder Rousseau tänkt sig ett representativt system, framgå av ett ofta citerat uttalande i "Contrat social", där han i omedelbar anslutning till sin suveränitetsteori såväl direkt som indirekt preciserat sin åskådning på följande sätt:<sup>4</sup> "Folkets deputerade äro alltså icke och kunna icke heller vara dess representanter, de äro blott dess kommissarier; de kunna ingenting avgöra definitivt. Varje lag, som folket icke personligen ratificerat är ogiltig (nulle); det är icke alls en lag. Det engelska folket tror sig vara fritt; det bedrar sig storligen, det är det endast medan det väljer medlemmar till parlamentet; så snart dessa äro valda är det slav; det är intet".

Det framgår härav, att den uppgift Rousseau vill tillerkänna folkombuden är av en ytterst begränsad natur, och ingenting är mera betecknande

<sup>1</sup> Contrat social, III: 4.

<sup>2</sup> Jämf. Sarraut, a. a., sid. 69.

<sup>3</sup> Det rätta förhållandet mellan medborgarförsamlingen och lilla rådet har Rousseau utvecklat i "Lettres écrites de la Montagne": VII, VIII.

<sup>4</sup> Contrat social, III: 15. Jämf. ovan sid. 40. Det hithörande kapitlet bär till överskrift: "Deputerade eller representanter".



för hans uppfattning än den stränga åtskillnad som markeras mellan "deputerade" och "representanter". Endast i den förra egenskapen äro folkombud möjliga. Såsom folkets "kommissionärer" eller agenter ha de att uträtta sin uppdragsgivares befallningar, deras åtgärder kunna av denne alltid annulleras, och de kunna när som helst återkallas. En representation i egentlig mening, begåvad med egen beslutanderätt och självständig handlingsförmåga å folkets vägnar, är och förblir för Rousseau ett oting, och han förkastar obetingat ett system sådant som det engelska. Att överlämna lagstiftningsmakten åt ett parlament vore liktydigt med folksuveränitetens uppgivande, och Rousseau kan aldrig upphöra att förundra sig över den engelska nationens bekymmerslöshet, för att icke säga dumhet, då den vid sina parlamentsval icke tvekar att för sju år underkasta sig en tygellös tyrann.<sup>1</sup>

Rousseaus omsorg blir därför att pålägga den representantförsamling, han ej kan undgå, sådana tyglar, som garantera att åt folket-suverämen förbehålles den lagstiftningsmakt, som det under inga förhållanden kan berövas. Den tanken har ej varit Rousseau främmande att binda de deputerade genom instruktioner, att utrusta dem med imperativa mandat.<sup>2</sup> Det medel, som i ovan anförda uttalande närmast föresvävat honom, är emellertid en efterhandskontroll, varigenom folket alltid får möjlighet att pröva sina mandatarers verk. Detta mål uppnås genom att den definitiva avgöranderätten frántages dessa och förlägges hos folket. Representationen eller rättare sagt den folkdeputation Rousseau tänkt sig blir ett osjälvständigt, rent förberedande organ med uppgift att utarbета förslag, att redigera lagarna, vilka därefter alltid måste godkännas av den verkliga lagstiftande makten, d. v. s. folket i egen person.<sup>3</sup>

Det kan sägas, att de medgivanden man finner hos Rousseau till förmån för ett representativt system äro mera formella än reella, och att de förutsättningar han uppställer i själva verket upphäva det moderna representationsbegreppet. Han har heller aldrig accepterat detta utan tvärtom konsekvent bestritt dess berättigande. Något mer än ett rent expeditiionsorgan, principiellt likställt med andra i det suveräna folkets tjänst stående organ, lät sig ej förena med hans en gång givna grund-

<sup>1</sup> Je ne puis qu'admirer", yttrar R. i det arbete, han skrev om det polska styrelsesättet (Considérations sur le gouvernement de Pologne), "la négligence, l'incurie, et, j'ose dire, la stupidité de la nation anglaise, qui, après avoir armé ses députés de la suprême puissance, n'y ajoute aucun frein pour régler l'usage qu'ils en pourront faire pendant sept ans entiers que dure leur commission". Cit. av H. Séé, Les idées politiques en France au XVIIIe Siècle. Paris 1920, sid. 123.

<sup>2</sup> Puibaraud, a. a., sid. 58 ff.

<sup>3</sup> "Celui qui rédige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit législatif, et le peuple même ne peut, quand il le voudrait, se dépouiller de ce droit incommunicable". Contrat social, II: 7.



tankar. Men så som Rousseau på grundval av mönster från sin fäderne-  
stad tecknade innebörden av vad man skulle kunna kalla det schweiziska  
representationsbegreppet möjliggjorde han det praktiska uppbyggandet  
av ett statskick, där folket under vissa representativa former förblev  
den direkt utslagsgivande faktorn vid statsangelägenheternas avgörande.

Själv har Rousseau aldrig i detaljerna utfört, hur han tänkte sig, att  
förhållandet mellan folket och det representativa organet skulle vara ord-  
nat. Hans antydningar äro i detta avseende tämligen vaga och icke utan  
motsägelse. Den frågan skulle då till slut kunna ställas, om Rousseau  
verkliga förordat eller åsyftat en anordning liknande det moderna refe-  
renduminstitutet.

Frågan har besvarats olika alltefter de anspråk på detaljerad klarhet  
som uppställts ifråga om Rousseaus uttalanden.<sup>1</sup> Ser man på dessas inne-  
börd och konsekvenser, står det emellertid utom allt tvivel, att själva  
grundritningen till institutet av Rousseau otvetydigt angivits. Namnet  
referendum återfinnes visserligen ingenstädes i hans skrifter men så  
mycket mer saken. Han har direkt pekat på folkets slutgiltiga avgö-  
randerätt såsom det nödvändiga komplementet till ett representativt sy-  
stem, och i orden: "Varje lag, som folket icke personligen ratificerat, är  
ogiltig", har han i själva verket formulerat den översta ledsatsen för  
varje referendalt organiserad demokrati.

Det är lätt att se, att redan denna sats ger den sammanträngda moti-  
veringen till de olika former varunder referenduminstitutet framträtt.  
Tidigast och mest allmänt har dess tillämpning slagit igenom i avseende  
på författningslagar. Det är intressant att observera, hurusom därvid mer  
än annars hela kontraktsteorien varit behjälplig att stadga uppfattningen  
om folkets omedelbara beslutanderätt. I den populära föreställningen har  
denna teori tagits efter bokstaven, och då den skrivna författningen mot  
1700 talets slut från Amerika gör sitt intåg i Europa identifieras den med  
sambällskontraktet självt, vid vars ingående det framstår som en själv-  
fallen fordran att hela folket bör vara med. Det är under inflytelse av ett  
dylikt åskådningssätt, som det obligatoriska författningsreferendum vun-  
nit burskap.<sup>2</sup> Såsom lättfattligare och grundad i sakens egen natur har  
denna referendumform varit mera obestridd än andra, och den har därför  
alltid kommit att stå så att säga i en klass för sig. Men tydligt är, att  
även det obligatoriska lagreferendum har sitt direkta stöd i ovan an-  
förda sats, som väl förtjänar att sättas såsom motto för hela den moderna  
referendumrörelsen. Ehuru icke berört i "Contrat social" har även folk-

<sup>1</sup> Jämf Signorel, a. a., sid. 169; Puibaraud, a. a., sid. 64 ff.

<sup>2</sup> Esmein, a. a. I, sid. 412. — Borgeaud, a. a., sid. 241.



initiativet av Rousseau i annat samband framkastats, här som alltid med utgångspunkter hämtade från författningsförhållandena i Genève.<sup>1</sup>

Rousseaus nya insats, sedd mot bakgrunden av de i Schweiz tidigare historiskt framvuxna referendumformerna, består däri, att han avlöst såväl det gamla diplomatiska som det germanska, kollektivt organiserade referendum med ett individualreferendum, vartill han först givit idén. Teoretiskt har Rousseau en gång för alla begrundat denna idé, vilken framstår såsom ett utflöde av hela hans statsuppfattning, och bästa beviset för att han med rätta kan räknas som den moderna referendum-tankens upphovsman ligger, som vi skola se, däri, att argumentationen för denna tankes förverkligande under den följande utvecklingen helt behärskas av de skäl och synpunkter, som redan av honom förkunnats.

### Referendum i de franska revolutionsförfattningarna.

Den franska revolutionen har först småningom, under dess senare skede, accepterat Rousseaus idéer i deras yttersta konsekvenser. Hur starkt han än inspirerat redan den konstituerande nationalförsamlingen, visade sig majoriteten av denna församling benägen att i sitt författningsarbete följa moderatare vägar än han anvisat. Den proklamerade i 1789 års rättighetsförklaring folksuveränitetsprincipen, den fastslog satsen om lagen såsom "den allmänna viljans uttryck", men den vägrade gå så långt som att tillerkänna folket direkt delaktighet i lagstiftningen. Redan nu framlades visserligen av den yttersta vänstern en mängd förslag i denna riktning, varom intressanta diskussioner utspunno sig.<sup>2</sup> Men det var förgeves som man härunder direkt åberopade Rousseaus auktoritet.<sup>3</sup> Debatterna fingo snarast därigenom sin största betydelse, att de bidro att hos majoriteten ytterligare stadga och fördjupa det representativa styrelsesättets grundsatser, vilka också i särskilda grundlagsstadganden uttryckligen proklamerades.<sup>4</sup> I överensstämmelse härmed blev heller aldrig

<sup>1</sup> Puibaraud, a. a., sid. 45.

<sup>2</sup> Utförligast behandlade av Sarraut, a. a., sid. 95 ff. Jämf. även Redslöb. Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912, sid. 105 ff.

<sup>3</sup> Ett visst medgivande åt minoriteten har man velat se i den av Talleyrand tydligen i kompromissens tecken formulerade punkt 6 av rättighetsförklaringen, där det heter: "La loi est l'expression de la volonté nationale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à sa formation". Meningen härav är dock dunkel. Jämf. Borgeaud, a. a., sid. 240 ff.

<sup>4</sup> "La Constitution française est représentative". — — — —. "Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale". Const. du 3 sept. 1791, Titre III: Art. 2, 3. Duguit et Monnier, Les constitutions de la France depuis 1789. Paris 1915, s. 7.



resultatet av den konstituerande församlingens grundlagstiftningsarbete, 1791 års författning, underställt folkets godkännande.

Helt andra åsikter fingo längre fram överhanden i nationalkonventet, som ingalunda ryggade tillbaka för Rousseaus radikala logik. Medan konventets majoritet faktiskt utövade ett envælde, som ej var mindre godtyckligt än det avskaffade kungadömet, beredde den sig att i en ny grundlag införa de mest vidsträckta folkrättigheter.

Hur man tänkte sig dessas formulering framgår av de tvenne författningsprodukter, som tillkommo år 1793, den s. k. girondistiska författningen (framlagd den 16 febr.) och den jakobinska (av den 24 juni). Den förra var ett projekt, som aldrig antogs, den senare blev väl antagen, men aldrig tillämpad. Ehuru sålunda utan praktisk betydelse äro de av största intresse såsom innehållande det första försöket i Europa till referenduminstitutets konstitutionella utbildning. Originaliteten ligger nästan helt och hållet hos den girondistiska författningen, utarbetad av Rousseaus hängivna lärjunge Condorcet, som redan tidigare verkat för referendumidén.<sup>1</sup> Den jakobinska författningen bygger på sin föregångare, vars uppslag den förenklar och i vissa punkter även något ändrar.

I själva verket möta vi redan i dessa revolutionsförfattningar så gott som alla de referendumformer, som sedermera uppstå både i Schweiz och andra länder. Först och främst författningsreferendum, vars införande står som en given sak, sedan konventet första dagen av sin tillvaro (21 sept. 1792) enhälligt förklarar, "att det ej kan finnas någon annan konstitution än den, som blivit antagen av folket".<sup>2</sup> Vid utformningen av författningsreferendum ha utom Rousseau amerikanska mönster influerat, i synnerhet kanske Massachussets författning, som var känd och läst av de franska grundlagstiftarna.<sup>3</sup>

Sålunda är bestämmelsen, att författningsrevision eller partiell författningsändring måste utföras av ett särskilt för ändamålet valt författningskonvent, av amerikanskt ursprung.<sup>4</sup> Enligt den girondistiska författningen kunde initiativ till inkallande av ett konvent tagas antingen av majoriteten av de röstberättigade i ett av de 83 departement, vari Frankrike var indelat, eller av representationen. Rörande denna fråga skulle först folkomröstning äga rum (konventreferendum), varpå.

<sup>1</sup> Puibaraud, a. a., s. 134; Séé, a. a., s. 215 ff.

<sup>2</sup> Sarraut, a. a., s. 172.

<sup>3</sup> Jämte Condorcet, som var kännare av de amerikanska författningarna, var som bekant den amerikanske demokraten Thomas Payne medlem av det girondistiska konstitutionsutskottet. Jämf. Borgeaud, a. a., s. 248 ff.

<sup>4</sup> I överensstämmelse med amerikansk uppfattning, som därvid å sin sida icke varit utan påverkan av Rousseau, står även föreskriften, att författningen under alla omständigheter inom en viss tid måste revideras — en generation ägde nämligen ej rätt att för alltid binda kommande generationer genom sina lagar.



för den händelse att den besvarades med ja, ett konvent valdes. Det av detta utarbetade författningsförslaget skulle sedan underställas folket i landets alla primärförsamlingar — jämför "townmeetings" i Nya England. Därmed var emellertid ej proceduren slut. Utföll det egentliga författningsreferendum i nekande riktning, skulle konventet genom konsultativa frågor utröna folkets mening och därpå framlägga ett nytt förslag. Om även detta förkastades, skulle konventet upplösas, men folket skulle då tillfrågas, om det önskade ett nytt konvent.

I den jakobinska författningen är denna procedur betydligt förkortad. Villkoren för det folkliga författningsinitiativet äro skärpta, och författningsrevisionen är, i stället för att vara uppdragen åt ett särskilt fungerande konvent, överlämnad åt den ordinarie representationen, sedan denna undergått nyval.<sup>1</sup>

Men folkets rätt till deltagande i lagstiftningen inskränktes ej endast till författningen. Det fanns ingen anledning att skilja på "olika akter av suveräniteten"; även vanliga lagar tillhörde det folket att stadfästa. En gräns uppdrogs dock mellan lagar och dekret, och de senare undandrogos referendum — ett förfarande som för kommande referendumlagstiftning gav ett ytterst viktigt uppslag. Endast i fråga om dekreten voro alltså folkombuden "representanter", i fråga om lagarna voro de blott "mandatarier".<sup>2</sup>

Den girondistiska författningen stadgar både laginitiativ och lagreferendum, under namn av en folkets "censurrätt".<sup>3</sup> Därmed förstods rätt för varje primärförsamling att på initiativ av 50 dess medlemmar upptaga till diskussion ett yrkande om förkastande eller ändring av en av representationen antagen lag. Bifölls yrkandet, gick det vidare till alla departementets primärförsamlingar, och om majoriteten av dem likaledes biföll detsamma, ägde representationen att diskutera det och tillkännagiva sin mening därom. För den händelse ytterligare ett departements primärförsamlingar nu begärde allmän folkomröstning, måste sådan anordnas.

<sup>1</sup> Const. girondine, Titre IX. Const. du 24 juni 1793, Art. 115—117. Duguit et Monnier, a. a., ss. 57 f. och 77 f.

<sup>2</sup> Jämf. uttalanden av rapportören (Hérault de Séchelles) i det jakobinska konstitutionsutskottet, cit. av Signoret, a. a., s. sid. 204. Betecknande äro även de i rent rousseauska anda formulerade punkterna rörande folkets utövning av suveräniteten (= lagstiftningen) i de här ifrågavarande författningarna. I den girondistiska författningen heter det (punkt 27): "Elle (= suveräniteten) réside essentiellement dans le peuple entier, et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice". Och i den jakobinska (punkt 29): "Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination des ses mandataires ou de ses agents". Duguit et Monnier, a. a., sid. 37 och 69.

<sup>3</sup> Const. girondine, Titre VIII, som handlar härom, bär till överskrift: "De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition". Duguit et Monnier, a. a., sid. 54 ff.



och om denna utföll mot representationens mening, skulle ny representation väljas, vilken hade att yttra sig om det ursprungliga yrkandet med samma påföljd som förut. På liknande sätt skulle förfaras, såvida initiativet gällde utfärdandet av en helt och hållet ny lag.<sup>1</sup>

Som synes var den föreskrivna metoden synnerligen invecklad och praktiskt knappast användbar. Resultatet skulle blivit ett voterande och väljande utan återvändo.

Den jakobinska författningen har ett helt annat förfaringsätt, som även i sak delvis innebär en nyhet. Representationen, som enligt denna författning betecknande nog endast ägde rätt att "föreslå lagarna",<sup>2</sup> var skyldig att efter desammas fastställande sända dem till alla landets kommuner. Folkomröstning kunde sedan inom en tidsfrist av 40 dagar påkallas och skulle äga rum, om begäran därom inlämnades av  $\frac{1}{10}$  av primärförsamlingarna i varje departement. Inkom ingen sådan begäran trädde lagen i kraft. Folket hade sålunda tillfälle att antingen tyst eller med öppet tillkännagivande av sin vilja avgöra alla lagars antagande.<sup>3</sup> Den girondistiska metoden närmar sig i syfte och tankegång det sedermera i Schweiz införda s. k. lagvetot, under det den jakobinska inför det fakultativa lagreferendum.

Som nämnt kom ingendera av dessa referendumformer att praktiskt tillämpas, och de ha betydelse uteslutande som uppslag för framtiden. Dock icke för Frankrike, där referendumidén dog tämligen kort efter sin födelse. Då konventet 1795 gick till sitt tredje författningsverk, var opinionen allmänt böjd för en återgång till de ledande grundtankarna från 1789, och den enda eftergift, som gjordes till förmån för 1793 års speciella folkrättigheter, låg i bibehållandet av författningsreferendum.<sup>4</sup> Detta organiserades enligt 1795 års direktorialförfattning så, att representationen, efter upprepade samstämmiga beslut av de båda kamrarna, ägde påbjuda väljandet av ett författningskonvent, som endast hade att syssla med den ifrågasatta författningsändringen. Sedan detta konvent avslutat sitt ar-

<sup>1</sup> Tilläggas kan, att den girondistiska författningen även innehåller en bestämmelse (Titre VIII: 30) om konsultativt lagreferendum, av intresse såsom den första i sitt slag, där detta institut erhållit grundlagsenlig formulering. Den lyder: "Den lagstiftande kåren äger att, så ofta den finner lämpligt, rådfråga (consulter) medborgarna i primärförsamlingarna om deras önskemål i de frågor, som röra republiken i dess helhet. Dessa frågor skola ställas på sådant sätt, att svaret kan avgivas med det enkla alternativet ja eller nej." Duguit et Monnier, a. a., sid. 57.

<sup>2</sup> "Le corps législatif propose des lois, et rend des décrets" (Art. 53). Duguit et Monnier, a. a., sid. 73.

<sup>3</sup> Även i denna tysta ratifikation av folket har man, såsom Esmein, a. a., I, s. 419 n. 385 påpekat, att se tillämpningen av en metod, som Rousseau berört.

<sup>4</sup> Kompromissen har fått ett tydligt uttryck i direktorialförfattningens rättighetsförklaring, punkt 6: "La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants". Duguit et Monnier, a. a., sid. 79.



bete, skulle det upplösas och dess "reformförslag" omedelbart undelställas folket i primärförsamlingarna.<sup>1</sup>

Författningsreferendum har två gånger kommit till användning under revolutionen. Första gången rörande den jakobinska författningen 1793 och andra gången rörande direktorialförfattningen 1795. Vid båda tillfällena voro majoriteterna för antagande öfverväldigande. De folkomröstningar, som Napoleon längre fram organiserade för att vinna stadfästelse på de av honom tid efter annan vidtagna författningsändringarna, de s. k. plebisciten, förtjäna knappast namn av egentligt referendum och ha af Frankrike väsentligt bidragit att misskreditera detta institut.<sup>2</sup>

### Den helvetiska republiken.

Det var rätt naturligt, att Schweiz, som i bortåt 300 år stått i näära beroende af Frankrike, politiskt såväl som intellektuellt, skulle komma att dragas med i revolutionens stormvirvel. Närmast var det väl en våldshandling från den franska republikens sida, som föranledde det gamla edsförbundets störtande. Men såsom af föregående kapitel framgår, voro orsakerna till dess fall ingalunda, icke ens i främsta rummet, af yttre natur. Om någonsin ett statsväsen var moget för revolutionen, så var det det schweiziska med dess skock af små stelnade oligarkvälden, oförmögna af all inre reformering. Blindheten hos de makthavande visaade sig i deras vägran in i det sista att tillmötesgå äfven de moderataste reformkrav.

I själva verket var marken underminerad för den härskande aristokratien, långt innan den tvingades uppge sin maktställning. Äfven i Schweiz hade 1700-talets frihetsidéer vunnit insteg hos den bildade medelklassen, och vad som här alldeles speciellt var ägnat att gynna deras vidare spridning till de breda lagren var den ställning af politiskt underkuvade, måångenstädes ekonomiskt hårt exploaterade undersåtar, vari största delen af befolkningen befann sig. Det var ej underligt om revolutionens frihets- och jämlikhetsförkunnelse hos denna befolkning i undersåteländerna skulle finna en synnerligen tacksam jordmån. Isynnerhet det franska Schweiz mottog starka intryck af händelserna i Paris, varifrån en kluubb landsflyktiga schweiziska patrioter, huvudsakligen från denna landsdel, underhöll livliga förbindelser med hemlandet och påverkade stämningen genom propagandaskrifter.

Spontana upprörsrörelser utbröto under 1790-talet på flera håll, i GGenève, Vaud, Zürich och St. Gallen, i vilken sistnämnda ort en "lands-

<sup>1</sup> Const. du 5 fructidor an III, Titre XIII. Duguit et Monnier, a. a., s. 1144 f.

<sup>2</sup> Se härom min undersökning, Det konsultativa referendum, sid. 71 f.



gemeinde" på 24 000 personer lyckades avtvinga furstabbotten åtskilliga folkliga medgivanden. Under sådana förhållanden är det förklarligt, att de franska trupperna vid sitt intåg i landet i början av år 1798 hälsades såsom befriare av stora delar av den schweiziska befolkningen.<sup>1</sup>

Det omedelbara resultatet av den franska erövringen blev upprättandet av "den ena och odelbara helvetiska republiken". Den nya författningen var alltigenom ett franskt verk. Den är skriven i Paris av en schweizare med fransk bildning och kosmopolitisk läggning, överskråmästaren i Basel, Peter Ochs, som var ett redskap i den franska direktorialregeringens hand, och den är översedd och rättad av denna. I det hela kan den karaktäriseras som en kopia av 1795 års franska konstitution. Den införde en regering, bestående av ett femmannadirektorium, den skapade en representation — den första moderna i Schweiz — fördelad på två kamrar, senaten och stora rådet, och den förvandlade de förra självständiga kantonerna till förvaltningsdistrikt i den nya enhetsstaten. Med ett pennstreck var sålunda Schweiz' hela föregående historia överstruken.

Det kan givetvis ej komma ifråga att här ingå på den helvetiska republikens allmänna betydelse för Schweiz' konstitutionella utveckling. Att den trots sin efemära tillvaro haft utomordentliga följder på statslivets alla områden är en historisk sanning, som numera står obestridd. Den skrivna författningen, ett genom lag ordnat maktförhållande i staten, där folkets, representationens och regeringens rättigheter utskiftas — förut en okänd sak — blir hädanefter en elementär fordran både i kantonerna och förbundet, som ej låter sig avvisas. Politisk medborgarrätt för alla, vare sig den skall utövas i form av valrätt eller i form av direkt folklagstiftning, blir en grundsats, som visserligen ej genast slår igenom, men som oemotståndligt bryter sig fram till erkännande. Den schweiziska enhetstanken, en gång väckt, behåller hädanefter sitt grepp på sinnena.

Av denna tids omvälvande nyskapelser var det kanske ej så mycket, som blev omedelbart bestående. Men den hade väckt till liv reformkrav, vilka samlade ett demokratiskt parti, som växte i antal och slutligen förde dem till seger. "Den helvetiska republiken är", framhåller Hilty, "det första försöket att grundlägga demokratien på det historiska edsförbundets mark".<sup>2</sup> Och häri ser han dess största betydelse. Principiellt var denna demokrati ett nytt element, som genom sin inympning i schweizisk statsutveckling en gång för alla lade denna under de franska revolutionsidéernas omgestaltande välde.

Häri ligger också, i allmänhet sett, den helvetiska republikens betydelse för det schweiziska folkomröstningsinstitutets utveckling. Men de

<sup>1</sup> Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, sid. 34 ff. Oechsli, a. a., I, sid. 83 ff.

<sup>2</sup> Vorlesungen über die Helvetik, sid. 7.



författningar och författningsutkast, som under denna republiks femåriga existens tid efter annan sågo dagen, hava även direkt i icke ringa grad befordrat detta instituts utbildning. Sålunda stadgar den första konstitutionen av år 1798 författningsreferendum.<sup>1</sup> Formerna äro i det hela desamma som i den franska direktorialförfattningen. Förslag till författningsändring skulle utgå från senaten, som först två gånger med fem års mellanrum ägde besluta därom. Bifölls detta beslut sedan av stora rådet, skulle förslaget för definitivt antagande eller förkastande sändas till folket i primärförsamlingarna.<sup>2</sup> Den vanliga lagstiftningen däremot var i öfverensstämmelse med den uppfattning, som denna tid gjorde sig gällande i Frankrike, helt förbehållen representationen.<sup>3</sup> Författningen föreskrev även såsom "medel" för sitt eget ikraftträdande en folkomröstning eller åtminstone preliminära överläggningar i primärförsamlingarna, men medlet blev för denna gång ej använt.

Däremot blev den andra under denna period gällande författningen av år 1802 föremål för folkomröstning, vilken har sin märklighet såsom den första allmänna folkomröstningen i Schweiz.<sup>4</sup> Den var anordnad så, att de röstberättigade i de utlagda röstregistren hade att anteckna sitt ja eller nej. Omröstningen var alltså öppen. En betänklig bestämmelse var emellertid, att de icke röstande skulle räknas såsom jaröster. Endast genom anlitanade av en sådan sammanräkningsmetod kunde författningen förklarar antagen av folket, ty av de röstande var majoriteten för avslag.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Art. 106 och 107. Se Kaiser und Strickler, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart. Bern 1901, s. 31.

<sup>2</sup> En redogörelse för det helvetiska författningsreferendum, även sådant det avspeglar sig i de följande konstitutionsutkasten, ger E. His, Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, I (1920), sid. 176 ff.

<sup>3</sup> Detta var däremot ej förhållandet i ett par senare författningsutkast av den 29 maj 1801 och den 27 febr. 1802, enligt vilka kantonerna hade en viss beslutanderätt ifråga om de från senaten utgångna lagarna (Kaiser und Strickler, a. a., sid. 70, 71, 94, 96). Något folkreferendum var det dock här ej fråga om, såsom man möjligen av vissa framställningar skulle kunna frestas antaga (se t. ex. Zinsli, a. a., sid. 483 f.). Kantonernas beslutanderätt var nämligen förlagd till de kantonala förvaltningsmyndigheterna. Tilläggas kan, att ett "finansreferendum" av nyssnämnda beskaffenhet förekommer i författningen av den 25 maj 1802, art. 15, varjämte för införande av en borgerlig lagbok och processordning fordrades kantonernas bifall, art. 70, 71 (Kaiser und Strickler, a. a., sid. 102, 107).

<sup>4</sup> "Der grösste politische Akt unserer Nation seit Jahrhunderten und bis zum Jahre 1834", såsom Hilty icke utan överdrift uttrycker sig (Vorlesungen über die Helvetik, sid. 4456).

<sup>5</sup> Omröstningen utföll med 72 453 r. för och 92 423 r. mot. Av de röstberättigade avhöllo sig 167 172, d. v. s. mer än hälften, från deltagande i omröstningen.



### Reaktionen.

Den entusiasm, som den helvetiska republikens upprättande till en början väckte, svalnade hastigt under intrycket av det franska militärväldet och de oerhörda brandskattningar, som direktoriet lät Schweiz undergå. Framför allt väckte dock de gamla självständiga orternas förintande och uppgående i en enhetsstat en storm av ovilja. Övergången från gammalt till nytt hade varit alltför tvär och oförmedlad, och reaktionen kom med naturnödvändighet.

Napoleon tillmötesgick den konservativa strömningen genom införande av meditationsakten 1803, som återställde den kantonala självständigheten. Varken förbundsorfattningen eller de nya kantonsorfattningarna, som i samband med denna utfärdades, innehålla några som helst referendumbestämmelser utan vila helt på det representativa systemet, som nu först gör sitt intåg i de schweiziska särstaterna. Ej heller under den följande restaurationsepoken efter Napoleons fall gör referenduminstitutet några landvinningar. Denna epok är helt behärskad av de reaktionära strävandena och intresserar oss här endast såsom förberedelsetid till den kommande regenerationen.

Det viktigaste, som är att observera i detta sammanhang, äro de former, varunder det representativa systemet utvecklas i kantonerna.

Överallt i dessa tillkommo nya författningar — de flesta redan 1814 — som i mer eller mindre grad åsyftade en återgång till förhållandena före 1798. En fullständig återgång var visserligen icke möjlig, och endast i en del kantoner, framför allt Bern, lyckades man återställa en ordning, som helt tillförsäkrade de gamla patricierfamiljerna ledningen. I allmänhet bibehölls det representativa system, som grundlagts under mediations-tiden, men man sökte organisera det så, att allt verkligt inflytande så långt som möjligt förbehölls de forna styrande klasserna. I stadskantonerna gick strävan särskilt ut på att genom varjehanda konstlade valregler otillbörligt gynna stadsbefolkningen på den långt talrikare lantbefolkningens bekostnad. I Zürich, som dock räknades såsom en av de liberalare kantonerna, tillsatte sålunda staden 130 av stora rådets 212 medlemmar.<sup>1</sup> I de "nya" kantonerna — de som uppstått genom undersäteländernas befrielse — voro medelbara val, en hög census och en långt driven rätt till självkomplettering för representationerna medel att undandraga folket verkligt inflytande på dessas sammansättning.

Allt var sålunda anlagt på att befordra uppkomsten av ett fåtalsvälde, och i kantonerna låg den egentliga makten i händerna på de aristokratiska regeringskollegierna, vilka i stor utsträckning dirigerade valen till

<sup>1</sup> Staden hade omkr. 10 000, landsbygden omkr. 200 000 inbyggare. Feddersen, Geschichte der schweizerischen Regeneration. Zürich 1867, sid. 37.



stora råden. Det var därför under föga gynnsamma auspicer, som det representativa systemet inaugurerades i Schweiz, och det var i sin första gestaltning allt annat än ägnat att inge tillit hos vännerna av ett demokratiskt statsskick.<sup>1</sup>

Den aristokratiska anda, som under restaurationsåren åter härskade i edsförbundet, var, så länge den varade, icke mindre stelt oböjlig än den reaktion, som under dessa legitimitetsprincipens klang- och jubelår förförde spiran i de europeiska monarkierna. Schweiz har till och med ärran av att i viss mån ha gått i spetsen vid utformandet och spridandet av de reaktionära idéer, som denna tid togo väldet; åtminstone har det genom bernerpatriciern Karl Ludwig von Hallers efter fädernestadens instituttioner troget kalkerade filosofiska restaurationsbyggnad<sup>2</sup> givit det mest outtrerade uttrycket åt dessa idéer. Till Rousseaus demokratiska statskonstruktion var därmed skapat ett motstycke, som med denna upptog tävlingen. Ingenting illustrerar kanske bättre än dessa två, båda från schweizisk mark utgångna statsteorier, de djupt oförenliga motsatser, som rörde sig i schweiziskt statsliv.<sup>3</sup>

Vilkendera av de två, som skulle avgå med segern, var emellertid icke tivelaktigt. Hallers verk hade ännu icke hunnit slutföras, förrän en ny tid brutit in i hans hemland. Restaurationen blev i Schweiz noga ssett icke stort mer än en andhämtningspaus för en demokratisk rörelse, som i början våldsamt förlyft sig. De revolutionära traditionerna levde kvar under ytan och trädde under 1820-talet fram under hägn av en liberal opposition, som upptog kampen mot fåtalsstyret. En del partiella reformer i kantonerna redan under denna tid gingo som förebud för vad som komma skulle. Det var tillräckligt att det rådande systemet fick vvisa sina verkningar, för att den allmänna opinionen skulle vända sig mot det. Hur löst grundat det i själva verket var, hur undergrävt — i ännu högre grad än 1700 talets oligarkiska regim — visar den lätthet, varmed det sopades undan, då julirevolutionen kom med den samlande signalen till resning.

<sup>1</sup> Om den kantonala författningsutvecklingen under restaurationen se Schollenberger, *Geschichte der schweizerischen Politik*, II. Frauenfeld 1908, sid. 1377 ff. v. M u y d e n, *La Suisse sous le pacte de 1815*, I. Lausanne et Paris 1890, sid. 249, ff. H e u s l e r, a. a., sid. 334 ff.

<sup>2</sup> I det bekanta verket "Restauration der Staatswissenschaft" (1816—1834).

<sup>3</sup> Jämf. min uppsats, *Schweiz' historia i två handböcker* (Hist. tidskr. 1922, sid. (67).



### Kapitel III.

## DEN MODERNA REFERENDUMRÖRELSEN I KANTONERNA.

### Allmän översikt.

De tre författningar, som i Schweiz från och med 1798 avlöst varandra, hade alla i mer eller mindre grad tillkommit och upprätthållits genom främmande makters inflytande. Den helvetiska republiken och mediationen stodo under fransk protektion, restaurationens författningar under den heliga alliansens, till vilken edsförbundet formligen anslutit sig 1817. Då julirevolutionen i Frankrike 1830 ger upphov till en ny schweizisk författningsrörelse, den s. k. regenerationen, går denna fram efter egna, självständiga linjer, och det statsskick, som nu i övervägande antalet kantoner genomföres, blir just tack vare denna inre styrka det för framtiden i de stora huvuddragen bestående.

Man må emellertid ej föreställa sig att referenduminstitutet från början i ett slag upptages som den alltigenom bärande grundvalen för statsordningen. Julirevolutionen betyder visserligen för Schweiz återupplivandet och det självständiga tillägnandet av de franska revolutionsidéerna, och folksuveränitetsprincipen proklameras enstämmigt såsom ledande grundsats för författningsarbetet. Men man går till att börja med ej längre i tillämpningen än vad den helvetiska republiken gjort. Folkets rätt att självt avgöra över författningen erkännes alltså, och författningsreferendum slår överallt igenom i de regenererade kantonerna. Därvid stannar det tills vidare, och i övrigt fasthålls obrottsligt, på några få betydelsefulla undantag när, vid det representativa systemet. Regenerationsperioden fram till förbundsförfattningens införande 1848 betecknar därför ej mer än det moderna referenduminstitutets första sporadiska



framträdande, varunder det representativa statskicket ännu i det stora hela behåller övertaget.<sup>1</sup>

Såsom redan förut är berört, var denna statsform idealet för den liberalism, som nu tog arv efter de för alltid störtade aristokratierna. I sina strävanden och idéer skiljer sig ej denna äldre schweiziska liberalisism allt för mycket från den allmän-europeiska vid denna tid. Dess mål var framför allt den gamla autokratiska regeringsmaktens stäckande, och medlet bestod i folkrepresentationernas ombudning genom valrättens utsträckning och tilldelandet åt desamma av nya vidgade maktbefogenheter. Resultatet av dessa strävanden blev i Schweiz dock väsentligt olika mot vad fallet var i andra europeiska stater. Under det parlamenten här voro baserade på tvåkammersystem, vilade de i Schweiz genomgående på enkammersystem, och medan parlamenten i övriga konstitutionellt styrda länder ägde en motvikt i en självständig regeringsmakt, saknade de i Schweiz nära nog helt och hållet en sådan motvikt, sedan regeringarna från ärftliga eller självkompletterande kollegier förvandlats till expeditionorgan, tillsatta av och helt beroende av de parlamentariska församlingarna. Dessa utövade icke blott den lagstiftande makten, de deltog omedelbart i förvaltningen, och de ägde avgöranderätten i kompetenskonflikter mellan denna och domarmakten.

En oerhörd maktkoncentration hos kantonernas stora råd kännetecknar sålunda det schweiziska representationssystemet sådant det grundlades under 1830-talet. Man kan häri spåra ett inflytande av Rousseaus lära om folksuveränitetens odelbarhet; mot läran om folksuveränitetens oförytterlighet stod detta system i strid, om man undantar det medgivanade som låg i författningsreferendum. För den liberala intelligens, som haft ledningen av revolutionen, stod det teoretiskt och praktiskt klart, att en demokratisk reformpolitik endast var möjlig under representativa former,<sup>2</sup> och för denna sin uppfattning hämtade den endast stöd av den

<sup>1</sup> Klarast kommer den representativa principen till uttryck i Zürichs författning 1831, § 1, där det heter: "Der Kanton Zürich ist ein Freistaat mit repräsentativer Verfassung — — —. Die Souveränitet beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird ausgeübt nach Massgabe der Verfassung durch den Grossen Rath, als Stellvertreter des Volkes". Jämförlig härmed är följande bestämmelse i Vauds författning 1831, § 1: "La souveraineté réside dans le peuple. La forme du gouvernement est une démocratie représentative". Snell, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, II. Zürich 1844, sid. 5 och 722.

<sup>2</sup> Ett typiskt uttryck för denna uppfattning ger Bluntschli, som själv var verksam i Schweiz' politiska liv denna tid, i en ungdomsskrift, *Das Volk und der Souverän im allgemeinen betrachtet und mit besonderer Rücksicht auf die schweizerischen Verhältnisse*. Zürich 1831. Skriften framträder såsom en vederläggning av Rousseaus folksuveränitetslära och prisar i starka ord det representativa systemet: "Die repräsentativen Staatsformen sind eine der herrlichsten Erscheinungen der neueren Welt". (Sid. 59.)



strängt konservativa anda, som härskade i landsgemeindedemokratierna och de två gamla referendumkantonerna Graubünden och Wallis. Intrycken härifrån syntes den allt annat än tala till den omedelbara demokratiens förmån.

Den rådande politiska strömningen under regenerationen har sålunda i hög grad befordrat det representativa systemet, som först under denna tid fick rotfäste i de schweiziska kantonerna i former, som sedermera i stort sett bibehållit sig.<sup>1</sup> Tydligt är emellertid, att det parlamentsenvälde, som grundlades, genom själva sin beskaffenhet var ägnat att föda en opposition, som fordrade garanti mot dess överdrifter och som såg denna garanti i det enda verksamma medel, som i Schweiz stod till buds, en direkt folklig kontroll.

De allmänna förutsättningarna äro därmed givna för den strid mellan representativ demokrati och referendumdokrati, som karaktäriserar den kantonala författningsutvecklingen ända fram till 1870-talet. I denna strid vinner referendumidén endast steg för steg överhanden under ihärdigt principiellt motstånd från representativtankens anhängare. Från början införes referendum i avseende på vanlig lagstiftning endast i två kantonerna, St. Gallen (1831) och Baselland (1832). På 1840- och 1850-talen följa ytterligare några kantonerna efter, men först 1860-talet betecknar referendumdemokratiens seger. Under detta årtionde acceptera de två stora kantonerna Zürich och Bern det obligatoriska lagreferendum, och deras exempel vinner hastig efterföljd. Det dröjer dock till ända in på 1900-talet innan alla kantonerna helt tillägnat sig institutet.

Med hänsyn till de olika faserna i den kantonala referendumrörelsen kan den följande framställningen lämpligen fördelas på två huvudavdelningar, den förra avhandlande referenduminstitutets första framträdande under regenerationsperioden, den senare referenduminstitutets seger, varvid uppmärksamheten i främsta rummet koncentreras till 1860-talets viktiga genombrottsskede. Under var och en av dessa perioder ha vi att observera uppkomsten och utvecklingen av institutets olika former, såväl det egentliga referendum som folkinitiativet. En systematisk indelning har därvid blott fullföljts i den mån det varit förenligt med den historiska synpunkten, som här givetvis står i förgrunden.

<sup>1</sup> Jämf. Roland Fleiner, *Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz* [1917], sid. 89 ff.



## Referenduminstitutets första framträdande under regenerationsperioden.

### *Författningsreferendum och författningsinitiativet.*

De former, i vilka resningen mot den gamla regimen försiggick, voro över allt tämligen likartade och till traditionen äkta schweiziska. I den ena kantonen efter den andra organiserades under hösten 1830 och början av år 1831 väldiga folkförsamlingar, besökta av flere tusen medborgare, vilka framställde krav på de gamla författningarnas upphävande och ersättande med nya. Dylika "Landsgemeinden" höllos i inalles elva kantoner,<sup>1</sup> den största och ryktbaraste i Uster i kantonen Zürich med omkring 10 000 deltagare ("der Ustertag" 22 nov. 1830). De i enhälliga resolutioner framförda yrkandena gingo alla ut på att särskilda konstituerande nationalförsamlingar, s. k. författningsråd, skulle väljas med uppgift att utarbeta de nya författningarna, vilka därpå skulle föreläggas folket till antagande genom omröstning. Överallt ser man i författningarnas uppgörande den statsgrundande akten, själva statsfördraget, som endast kan komma till stånd genom bifall av hela folket.<sup>2</sup>

Utan nämnvärt motstånd — med undantag för ett par kantoner, där oroligheter utbröto — valdes författningsråd, och under loppet av år 1831 underställdes dessas arbeten folket utom i Freiburg, där det konservativa partiet lyckades hindra folkomröstnings anställande. I överensstämmelse med tillvägagångssättet vid den allmänna schweiziska författningsomröstningen 1802 beslöts i flera kantoner, att de icke röstande skulle räknas såsom bifallande. I allmänhet antogos dock författningarna utan större motstånd, och endast i en kanton, St. Gallen<sup>3</sup>, där de avgivna jarösterna voro i minoritet, måste nämnda klausul användas för att författningen skulle kunna förklaras godkänd av folket.<sup>4</sup>

Det var en given följd av sättet för författningarnas antagande, att de skulle garantera rätt för folket att avgöra även framtida författningsrevisioner. Bestämmelser härom finnas införda i alla de regenererade författningarna (utom Freiburgs). I en del av dessa äro de rätt summariska.

<sup>1</sup> Med Ticino, som utförde sin författningsrevision redan i början av år 1830, alltså oberoende av julirevolutionen, voro de regenererade kantonerna tolv till antalet. Utanför rörelsen i det stora hela stodo landsgemeindedemokratierna, Graubünden, Wallis, Genève och Neuchâtel.

<sup>2</sup> Fritz Fleiner, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, sid. 9. Jagmetti, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht (1920), s. 95 ff.

<sup>3</sup> Här var tillika bestämt, att för författnings antagande fordrades  $\frac{3}{5}$  majoritet av alla röstberättigade.

<sup>4</sup> Jämf. Feddersen, Geschichte der schweizerischen Regeneration von 1830 bis 1848, sid. 30 ff., 71 ff. Schollenberger, Geschichte der schweizerischen Politik, II, sid. 175 ff. van Muyden, a. a., II, sid. 1 ff. Dierauer, a. a., V: 2, sid. 523 ff.



endast principiellt avfattade, en brist som emellertid avhjälpes genom mera detaljerade redaktioner vid senare under 1830- och 1840-talen vidtagna revisioner.

Vi återfinna i dessa bestämmelser åtskilliga av de former för författningsändring, som vi känna igen från den franska revolutionens och den helvetiska republikens konstitutioner.<sup>1</sup> Sålunda var i regel föreskrivet, att författningarna först efter en viss tidsfrist — växlande från 3 till 12 år — finge ändras. I en del kantoner, såsom Schaffhausen och Aargau,<sup>2</sup> måste efter den tilländalupna tiden revision ovillkorligen ske, i de flesta var den fakultativ. Vanligen förutsågo författningarna endast totalrevision, och det var i äldre tid undantag, då partialrevision uttryckligen var tillåten, såsom i Zürich och Bern.<sup>3</sup> De praktiska olägenheter, som följde av detta förhållande, medförde emellertid, att stadganden om partiell författningsändring småningom överallt antogos, och regel blev därvid, att sådan omedelbart av representationen kunde föreläggas folket.

I en del kantoner, exempelvis de båda nyssnämnda, var initiativet helt förbehållet representationen. Denna hade att utarbete och själv först två gånger med viss tids mellanrum antaga ändringsförslaget, innan det sändes till folkomröstning. I andra kantoner ägde folket att konkurrera med representationen om initiativet, och det var ej heller alltid givet att denna utan vidare skulle ha utarbetandet om hand. Tvärtom var det vanligt, att folket genom preliminär omröstning — man jämföre härmed det franska och amerikanska konventreferendum — hade att avgöra, om författningsrevisionen skulle överlämnas åt den ordinarie representationen, stora rådet, eller uppdragas åt ett för ändamålet särskilt valt författningsråd. Enligt vissa författningar, såsom Luzerns och Basellands<sup>4</sup>, var väljandet av ett författningsråd obligatoriskt. Någon gång kunde författningsrevisionen vara uppdragen åt stora rådet, och först om detta misslyckades i sitt arbete, d. v. s. om folket förkastade det utarbetade förslaget, skulle ett författningsråd utses, som då för andra gången hade att gå till verket.<sup>5</sup>

I bestämmelserna rörande det definitiva författningsreferendum, d. v. s. den slutliga omröstningen om det av författningsrådet eller representationen utarbetade förslaget, återfinnes ej det tillvägagångssätt, som fler-

<sup>1</sup> De likna delvis de revisionsformer, som denna tid voro gällande i vissa nordamerikanska sårstater. Jämf. Borgeaud, a. a., sid. 176 ff.

<sup>2</sup> Enligt 1831 års författningar. Jämf. Schollenberger, Geschichte der schweizer. Politik, II, sid. 207.

<sup>3</sup> Zürichs författning 1831, § 93; Berns författning 1831, § 96. Snell, a. a., sid. 21 och 66.

<sup>4</sup> Luzerns författning 1841, § 31; Basellands författning 1838, § 81. Snell, a. a., sid. 94 och 385.

<sup>5</sup> Solothurns författning 1841, § 85. Snell, a. a., sid. 348.



städes tillämpades vid de första författningsreferenda 1831, utan i allmänhet förutsattes, tyst eller uttryckligen, att avgörandet skulle tillkomma majoriteten av de röstande. Undantagsvis, såsom i St. Gallens författning, fordras dock majoritet av alla röstberättigade. Denna innehåller också den enastående föreskriften, att den genom omröstningen antagna författningen efteråt skulle besvärjas av folket i samtliga kantonnens kretsförsamlingar.<sup>1</sup> Vid varje efterföljande ordinarie kretsförsamling skulle sedan de yngre nytillkommande politiskt myndiga medborgarna undan för undan avlägga samma ed — den ena generationen efter den andra hade alltså att på detta sätt formligen förkunna sin högtidliga anslutning till samhällskontraktet.

Det folkliga författningsinitiativet var till en början ganska primitivt anordnat och reglerat i former, som i hög grad försvårade dess effektiva användande. Sålunda stadgade en del kantonsförfattningar, att författningsrevision skulle äga rum, för så vitt begäran härom framställdes av majoriteten av de röstberättigade.<sup>2</sup> Hur man i detalj tänkte sig detta folkinitiativ organiserat framgår av Luzerns författning. Enligt denna skulle i varje kommun på begäran av  $\frac{1}{6}$  av kommunens röstberättigade medborgare dessa sammankallas till s. k. revisionsförsamlingar på bestämd tid varje år. I församlingarna omröstades så över frågan om revision skulle företagas, och röstprotokoll därom insändes till kantonens regering, som sedan, i händelse den föreskrivna majoriteten uppnåtts, hade att vidtaga erforderliga åtgärder för revisionsfrågans vidare behandling.

Ett annat förfaringsätt praktiserades i kantonerna Schaffhausen och Thurgau. I den förra kantonen kunde  $\frac{1}{3}$  av alla röstberättigade och i den senare  $\frac{1}{4}$  av kretsförsamlingarna framtvinga omröstning i själva huvudfrågan, om en revision skulle äga rum eller ej.<sup>3</sup> Detta förfaringsätt kommer det fullt moderna rätt nära, och vi äro framme vid detta med de bestämmelser, som infördes i St. Gallens författning 1838<sup>4</sup> och Berns 1846<sup>5</sup>. I St. Gallen kunde 10 000 röstberättigade medborgare och i Bern 8 000, efter därom till stora rådet insänd skriftlig begäran, sätta den kantonala omröstningsapparaten i gång.

Även om proceduren vid författningsändring i de stora huvuddragen är densamma i alla de här ifrågavarande författningarna, framgår att

<sup>1</sup> St. Gallens författning 1831, § 142. Snell, a. a., sid. 512.

<sup>2</sup> Luzerns författning 1841, §§ 29—31; Solothurns författning 1841, § 84; Basellands författning 1838, § 80; Aargaus författning 1841, § 90. Snell, a. a., sid. 93, 348, 391, 614.

<sup>3</sup> Schaffhausens författning 1834, § 81; Thurgaus författning 1837, § 209. Snell, a. a., sid. 418 och 644.

<sup>4</sup> Beschluss über das Verfahren bei einer Revision der Verfassung vom 8. Juni 1838, Art. 4. Snell, a. a., sid. 513.

<sup>5</sup> Staatsverfassung des Kantons Bern. Bern 1846, §§ 90, 91.



den i detaljerna ställer sig ganska olika i de olika kantonerna. För att i ett sammanhang illustrera den allmänna gången av denna procedur i dess äldsta historiska former, kunna vi välja St. Gallens författning, som har de utförligaste och klaraste bestämmelserna i detta avseende.<sup>1</sup>

I enlighet med dessa tillkommer det "kantonens suveräna folk allena" att revidera sin författning. Initiativ härtill kan tagas antingen av 10 000 medborgare eller av stora rådet, vars beslut i sådant fall måste vara fattat med absolut majoritet av samtliga dess medlemmar. I det ena som det andra fallet skall på gemensam dag för hela kantonen omröstning anordnas i kommunernas politiska församlingar över frågan, om den bestående författningen skall undergå revision eller ej. I församlingarna äro alla röstberättigade pliktiga att infinna sig. Diskussion i den föreliggande frågan är tillåten före omröstningen, som är öppen. Sedan rösterna för och mot räknats, skall omedelbart en ny omröstning äga rum, och nu över frågan, huruvida revisionen, för den händelse den skulle av folket bifallas, skall uppdragas åt ett särskilt författningsråd eller förbehållas stora rådet. Protokoll över dessa omröstningar skola inom tre dagar sändas till regeringen, som sammanräknar alla rösterna och kungör resultatet. Har revisionen bifallits och jämväl inkallande av författningsråd beslutats, anordnas val av sådant. I annat fall inkallas stora rådet till extra ordinarie session. Det beslutade författningsarbetet måste vara slutfört inom sex månader, då det av regeringen å en och samma dag förelägges de politiska församlingarna till definitivt antagande eller förkastande. Även nu är diskussion tillåten och omröstningen öppen. För slutligt antagande av författningen fordras, såsom ovan nämnts, majoritet av alla kantonens röstberättigade medborgare.

I mycket liknar denna äldre procedur för författningsrevision den ännu i våra dagar gällande. Vad som framför allt skiljer den därifrån är det personliga i tillvägagångssättet, den fria diskussionen och den öppna omröstningen, varigenom de politiska församlingarna i St. Gallen i viss mån erinra om de direkt beslutande folkförsamlingarna i landsgemeindedemokratierna eller kanske ännu hellre om de federativt organiserade kommunerna i Graubünden.<sup>2</sup>

Av de ursprungliga bestämmelserna om författningsändring väckte föreskrifterna om viss tidsfrist, innan sådan förändring finge företagas, ti-

<sup>1</sup> I de ovan anförda, år 1838 antagna tilläggsartiklarna till författningen.

<sup>2</sup> Att observera är emellertid att folket i St. Gallen icke såsom i Graubünden röstade kollektivt, efter kommuner, utan samfällt, med slutlig hopräkning av alla individualrösterna. Denna moderna karaktär fick författningsreferendum genast i alla kantonerna utom i Tessin, där man röstade kretsvis, d. v. s. varje krets hade, oberoende av folkmängden, en röst. Jämf. Schollenberger, Geschichte der schweizerischen Politik, II, sid. 176 f.



digt opposition, då de ställde sig hindrande i vägen för ivrigt åtrådda reformer. Dessa föreskrifter ha också sedermera upphävts eller kringgåtts genom stadganden, som möjliggjorde revision före den tilländalupna fristen. I de kantoner, där folkligt författningsinitiativ från början salknades, föranledde även detta förhållande missnöje inom kretsar, som mot en tillfällig parlamentsmajoritet önskade genomdriva ett konstitutionellt reformkrav. Stundom uppstod en situation, då en allmänt utbredd folkmening vände sig mot representationen, och det hände i sådana fall, att revolutionära oroligheter utbröto. Sedan det obligatoriska författningsreferendum allmänt godtagits, uppfattades författningsinitiativet som en given konsekvens därav. Båda dessa former för folkets medverkan i författningspolitiken ha åtminstone i princip vunnit erkännande under denna tid. Ett bekräftande uttryck för detta förhållande finner man i 1848 års förbunds författning, vilken såsom villkor för att de kantonala författningarna skola erhålla förbundets garanti bestämmer, att dessa författningar "blivit antagna av folket och att de kunna revideras, om den absoluta majoriteten av medborgarna begärt det".<sup>1</sup>

### Lagvetot.

Medan författningsreferendum sålunda hastigt och tämligen obestritt slår igenom i den kantonala författningsrörelsen såsom en allmänt erkänd konsekvens av folksuveräniteten, är det endast undantagsvis, som folkomröstningsinstitutet lyckas tränga in även på den vanliga lagstiftningens område.

Den kanton, som i detta avseende går i spetsen, är *St. Gallen*, "den radikalaste av regenerationskantonerna". Såsom den första referendumkantonen<sup>2</sup> i modern mening intar *St. Gallen* en märkesplats i den schweiziska referendumutvecklingen. Dess originella insats i 1830-talets demokratiska omvälvningsprocess väckte den största uppmärksamhet blandad med ovilja hos "representativsystemets doktrinärer", och på ledande liberalt håll i det övriga Schweiz förespådde man med beklagande *St. Gallens*

<sup>1</sup> 1848 års förbunds författning, § 6: c, som dock ej hade avseende på de redan bestående kantons författningarna. Kaiser und Strickler, a. a., sid. 272. Sist av alla kantoner införde Freiburg författningsreferendum (1857). Då det liberala partiet här kom till makten 1848 och genomförde en författningsrevision, underlät det — liksom det konservativa 1831 — att förelägga folket författningen av fruktan för avslag. Schollenberger, Geschichte der schweizerischen Politik, II, sid. 188. Med författningsinitiativets införande dröjde det i en del kantoner längre. Särskilt är folkinitiativ ifråga partiell författningsändring en jämförelsevis sen utvecklingsprodukt.

<sup>2</sup> Enligt schweizisk terminologi räknas betecknande nog kantoner med enbart författningsreferendum såsom "representativkantoner".



snara undergång i spillrorna av ett demagogiskt folkvälde.<sup>1</sup> Utan att låta sig beröras av detta klander gick emellertid St. Gallen sin egen väg. Även här fanns visserligen ett liberalt parti, som ville begränsa folklagstiftningen till författningsreferendum, de s. k. representativa. Bland dess främsta män kunna nämnas Anton Henne, sedermera professor i historia i Bern, och Jacob Baumgartner, längre fram landamman i kantonen samt bemärkt även såsom förbundspolitiker och skriftställare. Men mot detta parti stod ett mera avancerat demokratiskt, som uppbars av den övervägande folkstämningen och som hade majoritet i författningsrådet.

Intentionerna hos demokraterna voro till en början något oklara utom däri, att de voro beslutna, att så långt som möjligt genomföra folkets direkta avgöranderätt i alla frågor. Av intresse är att se, hurusom därvid det gamla schweiziska landsgemeindesystemet tydligen influerat på tänkesätten — "Landsgemeindler" var betecknande nog ett namn, varmed de liberala stundom stämplade sina demokratiska motståndare. Av betydelse för dessa stämningar var utan tvivel den angränsande landsgemeindekantonen Appenzell, men framför allt måhända ännu bevara de inhemska traditioner. Vissa delar av St. Gallen hade ju i äldre tid haft landsgemeindeförfattning, ett försök att återuppliva denna författning hade gjorts under 1790-talet, och under hösten 1830 hade folkrörelsen tagit form av upprepade stora landsförsamlingar. Att förvandla hela St. Gallen med dess då för tiden över 30 000 röstberättigade medborgare till en enda landsgemeindedemokrati var en praktiskt orealiserbar tanke. Däremot synas planer på allvar varit uppe att införa ett federativt landsgemeindesystem, liknande det i Graubünden, varigenom kantonen skulle ha uppdelats i åtta landsgemeindekretsar.<sup>2</sup> Även denna för statsenheten hotande plan måste dock uppgivas, och i författningsrådet gingo strävandena ut på folkrättigheternas förverkligande i referendala former.

Landsgemeindesystemet torde i synnerhet ha inverkat på opinionen hos det bland demokraterna starkt företrädade bondeelementet, vars ledare var den ryktbare värdshusvärden Joseph Eichmüller — "demokrat in i döden", som han själv tecknade sig i en protestinlaga till regeringsmyndigheterna.<sup>3</sup> Han hade särskilt gjort sig bemärkt såsom en av huvudorganisatorerna av de ovannämnda folkmötena. Vid Eichmüllers sida stod såsom partiets främste parlamentariske talare, Felix Diog, tidigare under en följd av år officer i fransk tjänst. Diog kan sägas företräda

<sup>1</sup> Vogt, Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen (Zeitschr. für die gesammte Staatswissenschaft 1873, sid. 368).

<sup>2</sup> Jämf. Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850. Zürich und Stuttgart 1868, I, sid. 132 ff.

<sup>3</sup> Vogt, a. a., sid. 369, n. 2.



intelligensgruppen bland demokraterna. Han representerar med sin av de franska upplysningslärorerna starkt påverkade bildning och utpräglad doktrinära läggning det statsfilosofiska inslaget i författningsdiskussionen, och hans anföranden äro i hög grad upplysande ifråga om referendumtankens idépolitiska genesis.

I huru hög grad referendumfrågan behärskade konstitutionsarbetet i St. Gallen framgår därav, att denna fråga till en början helt lade beslag på författningsrådets överläggningar.<sup>1</sup> Diskussionen fick genast karaktären av en stor principdebatt om folksuveränitetens innebörd och tillämpning. "Det utvecklade sig" — så heter det i författningsrådets protokoll av den 11 jan. 1831 — "en under flera timmar visserligen med stor ordning men med varmaste deltagande förd överläggning rörande frågan, huruvida den rent ställföreträdande grundsatsen skulle ställas i speetsen för författningen, varigenom denna skulle göras demokratiskt representativ, eller om den demokratiska principen skulle övertäga ända därtill, att även lagarnas sanktion skulle överlämnas åt medborgarna i kretssamlingarna."<sup>2</sup>

Från liberalt håll gjordes gällande, att det ingalunda vore meningen att förneka folksuveräniteten. Den funnes där, om också latent. Den fulla suveräniteten, framhöll Henne, tillhörde folket, emedan det alltid hölle den kvar i sin hand. Men beträffande suveränitetens utövning funnos olika åsikter. Den kunde antingen vara ren eller representativ, och den representativa vore utan all fråga den bästa. Uppfostran och ordning saknades i alla demokratier och därför också verklig frihet. Skulle dessa mål nås, så måste statsmakten utövas genom valda, ansvariga ställföreträdare. Folket ägde garanti nog i lagstadgad kort mandattid för representanter och myndigheter, fri förslags- och petitionsrätt och rätt till motstånd mot obefogade ingrepp. Däri bestode, fastslår en av Hennes anhängare, "ett folks sanna höghet och blomstring, den rena äkta demokratien".

För att uppvisa det representativa systemets fördelar riktar Henne ett skarpt angrepp mot de kantoner — varmed tydligen avsågs både landsgemeindedemokratierna och Graubünden —, som sedan århundraden haft direkt folklagstiftning. I dessa finner han allt underlägset, lagstiftning, rättsskipning, förvaltning samt skol- och kyrkoväsen. "Blott där", utropar han, "äro de heligaste intressen tryggade, varest folkviljan utövas

<sup>1</sup> Författningsrådets förhandlingar äro utförligt refererade och i de viktigaste partierna citerade hos Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, sid. 132 ff., samt Duft, Die politischen Volksrechte in der St. Gallischen Demokratie. Winterthur 1910, sid. 41 ff. Jämf. även Staaff, Det demokratiska statsskicket, II, sid. 17 ff., där några av de intressantaste diskussionsinläggen efter Curti finnas anförda.

<sup>2</sup> Duft, a. a., sid. 43 f.



genom de bästa. Men detta är i de större kantonerna möjligt endast under en representativ författning. I andra än representativa författningar lever ingen folkvilja utan blott åtskilliga viljor från olika landskap och i dessa landskap blott viljan hos några ledare och hövdingar — ofta egennyttiga demagoger — och deras hopar, så att jag skulle vilja kalla det, som några kalla den rena demokratien, för den allra orenaste.”

Massans okunnighet och brist på omdömesförmåga framföras även av Henne såsom ett tungt vägande skäl mot lagstiftning genom folket. Han tar ett aktuellt exempel: en ny civillag, vartill förslag sedan någon tid befann sig under utarbetning av en av de främsta statsämbetsmännen. Själv säger Henne, att han trots grundliga juridiska insikter noga skulle akta sig att utan ett långt och ingående studium fälla ett omdöme över ett sådant förslag, och han frågar: ”Hur skall nu den enkle mannen av folket kunna detta? Han må grundligt förstå att sköta sin boskap, sin åker, sin plog, sitt hantverk. Men våra tider ha blivit andra nu. Vi kunna icke ha lagar, som man är i stånd att räkna upp på sina fem fingrar.”

I samma stil gå en del huvudsakligen av stadsborgare till författningsrådet ingivna petitioner. I en av dessa heter det: ”Vi som äro av folket och för folket förstå icke, huru de på olika håll sysselsatta medborgarna ens skulle kunna sammanföras från sina arbeten till rådplägning om talrika och omfattande lagförslag, för vilka de varken äga sinne eller intresse. Uppenbarligen skulle blott ett antal oroliga dagdrivare i folkets namn vägra godkännande åt de nödvändigaste och mest välgörande lagar och därigenom prisgiva vår kanton åt ett löst godtycke.” ”Den bästa lag”, säger en annan petition, ”kan bliva angripen och till och med förkastad dels av brist på behörig kunskap, dels emedan den strider mot enstaka eller ett större antal inflytelserika personers intressen. — — — Huru lätt kan inte den bästa lag — — — göras misstänkt och förkastlig i folkets ögon genom avsiktligt felaktig, illasinnad förvrängning av partimän!” En tredje petition går än längre: ”Folket självt, helt och hållet i saknad av den takt, som tillhör en lagstiftare, skulle genom demagoger eller snarare anarkister bli bedraget i fråga om sina sanna heliga intressen, och dess kanske ännu befintliga goda vilja, i stället för att bildas, drivas alldeles på sned.”

Demokraterna, vilka å sin sida stödde sig på masspetitioner, huvudsakligen från landsbygdens befolkning, vilka fordrade direkt folklagstiftning,<sup>1</sup> försvarade under de första dagarnas debatter utan prutmån detta krav. Deras yrkande gingo först och främst ut på obligatoriskt lagrefe-

<sup>1</sup> Till förmån för demokratiens postuler anordnades även ”bondetåg”, vilka vid ett par tillfällen trängde in i författningsrådets sessionsrum.



rendum, vilket man på sina håll önskade kompletterat med laginitiativ. Folket borde enligt Diogs mening ej endast vara "ett lagprövande organ"; det skulle äga rätt till positiv medverkan i lagstiftningen genom att lagarna omedelbart kunde framgå ur folkviljan. Däremot avvisar man bestämt beskyllningen att vilja införa ett landsgemeindesystem. "Den enkla frågan gäller", förklarade en av bondeledarna, "om lagarna skola komma inför folket eller icke. Tro mig, mina herrar, Appenzellförfattningen vill folket icke ha; det vill intet annat än uttala sig om lagarnas antagande. Må man komma det till mötes med detta medgivande."

Gent emot talet om folkets bristande förutsättningar att förstå lagaarna gör en annan talare följande nog så träffande inkast: "Varför tilltror man folket förmåga att sanktionera grundlagen, men icke de mindre invecklade lagar, som äro att härleda därav? Och dock är det för alla tillräckligt bekant, att folket befattar sig mycket mera med lagarna än med författningen. Jag märker en tendens gent emot folket såsom en ovetaande massa, vilken man icke törs giva något i händerna. Må vi giva det vad detsamma tillkommer. Den obildade kan ju låta sig läras, det sunda förståndet skall segra." — Man ser hur författningsreferendum drar med sig lagreferendum som en oavvislig konsekvens.

Den mera principiella bevisföringen mot det representativa systemet levereras i främsta rummet av Diog, som med skärpa vänder sig mot motståndarnes åsikt om möjligheten att proklamera folkets suveränitet men på samma gång framtaga det suveränitetens utövning.

För Diog ligger häri en uppenbar och ofrånkomlig motsägelse. "För mig gäller det framför allt", framhåller han, "att klarlägga den grundssats, från vilken vårt verk skall utgå. Jag känner blott en. Det är folksuveräniteten. Suverän är den högste; hans vilja är lag; han kan ej låta påbörda sig någon annans vilja. Men nu tala några om representativ suveränitet, som icke är något annat än ett avträdande av densamma. Den som delegerar är icke mera suverän, och jag påstår, att där ett stort råd beslutar lagarna, där är demokratin en lögn. I följd härav bör framför allt fastställas, att folket även har rätt att uttala sig om lagarnas antagande eller förkastande, men icke, att det har att avträda lagstiftningsrätten, såsom hittills skett, uteslutande åt en kantonal myndighet." Denna ståndpunkt understöddes av Eichmüller, som i den uppställda principen såg "början, huvudsaken och ledtråden för förhandlingarna".<sup>1</sup>

Efter att med dessa rent rousseauska satser ha uppvisat oförenligheten av representativt system och demokrati angriper Diog den tendens, som han spårar bakom alla de liberalas strävanden, av dessa för övrigt klart antydd i deras uttalade fruktan för "att det skulle strida mot stats-

<sup>1</sup> D u f t, a. a., sid. 43.



nyttan om de ledande klasernas övertikt utbyttes mot ett oinskränkt folkvälde". Mot statsnyttan, mot "folkets bästa", över huvud mot den lämplighetsprincip, varur man ville härleda det representativa systemets berättigande, sätter Diog obetingat folkets frihet och rätt som ledande grund-sats. Han försvarar majoriteten såsom "den ingalunda sämsta delen" och betonar att utväxterna i republikanismens väsen skulle botas genom skolor och pressfrihet, samt fortsätter: "Det förefaller som om grundvalen ville glida undan oss. Såsom sådan vill man här uppställa folkets bästa. Men det är icke frågan om dess bästa utan om dess rätt, om det som tillhör folket. Man har förklarat folket myndigt; giver man det i stora rådet en fogde, så är det icke mera myndigt. — — — Jag upprepar det, att man icke må söka det *bästa* utan det *rätta*. Till slut skulle det kunna påstås: en konstitutionell monarki är det bästa." Rena godtycket, menar Diog, bleve följden av en dylik ståndpunkt. "I fall av strid mellan statsnyttan och medborgarnas frihet står den senare i främsta rummet. Icke nog kan man varna republikaner för den despotism, som lyckliggörandet med våld innebär. Det är någonting olika, om man måste välja mellan bra och bättre eller mellan dåligt och bra. Jag anser grundsatsen: 'leve rätten, om också världen må gå under', för den största orätt, men också den: 'det finns ingen rätt mot det bättre', för alltför farlig, emedan enligt all historia man icke helt kan förebygga dess lätta och förskräckliga missbruk. Under förevändning av något bättre får rätten icke bli alltigenom osäker."

Meningen vore för övrigt icke, enligt vad Diog uttryckligen betonar, att representationen skulle nedsjunka till en nullitet. Den skulle ha rätt att föreslå lagarna samt välja de högsta exekutiva och dömande myndigheterna. Men det vore att missförstå honom, om man menade, att då folket avträdde den verkställande och dömande makten, kunde det även avträda den lagstiftande, och han bemöter ett sådant inkast med orden: "Om jag har föreskrivit på vad sätt verkställande och dömande skall ske, kort sagt, om jag är lagstiftaren — vad bekymrar det mig då, vem som verkställer och dömer. *Vad* som utövas, *icke vem* som utövar, är här frågan."

Att debattens vågor stundom gingo rätt höga visar fortsättningen av Diogs anförande, där han hotande utbrister: "Av folket måste man lära vad frihet och demokrati äro, icke av de tyska universiteten — — — Blir representativsystemet beslutat, så vänder jag tillbaka till folket och säger det: 'Jag ville icke hjälpa till att skymfa dig och råda dig att abdikera' — — — Skulle en representativ författning här smidas ihop och blir denna akt föreläst hos oss i kyrkan, så träder jag fram till altaret, rycker den ur händerna på kretsamtmanen och trampar på den med fötterna. Blott den demokratiska principen har uppfostrat män som Winkelried;



allt annat är ett steg mot monarkien, och då må bergen störta samman över oss."<sup>1</sup>

Förhandlingarna i det st. gallenska författningsrådet ha ovan tämligen utförligt återgivits icke blott därför att man i dem skall finna, såsom Curti med rätta anmärker,<sup>2</sup> några av de huvudskäl för och mot det representativa systemet, som i den följande schweiziska diskussionen åter och åter föras till torgs, utan framför allt därför att de på ett särdeles levande sätt åskådliggöra referendumproblemets läge i den demokratiska utvecklingens första ungdomsår.

Man ser hurusom oppositionen mot det nyss störtade aristokratväldet i St. Gallen överflyttar sig såsom en starkt utpräglad misstro gent emot stora rådet (representationen), vars obegränsade maktställning framstår såsom ett återupplivat fogderegemente, jämförligt med det, varunder St. Gallen lidit under "undersåttetiden". Man nöjer sig icke här, såsom i de flesta andra kantonerna, att bygga om från grunden det representativa system, som restaurationen i så ofullkomliga former påbörjat; därtill hade detta hunnit med att alltför djupt diskreditera sig. Icke ens de mest demokratiska valrättsgrunder,<sup>3</sup> införda under liberal medverkan, äro tillfyllest. Man kräver andra och säkrare garantier för att folket ej skall läggas under en ny herre. Motståndet mot ett rent representativt system kommer huvudsakligen från lantmannahåll, och orsaken är tydlig: man fruktar här ett övermäktigt inflytande i stora rådet av stadsliberalismen, som man trots majoritetsställning vid valen ej ser sig god att med tillbörlig styrka värja sig mot. Den gamla historiska motsatsen mellan land och stad gör sig alltså på sitt sätt nog så påtagligt gällande även i referendumpörelsen.

Gent emot dessa stämningar på demokratiskt håll kommer hos den liberala motsidan till synes en tydlig känsla av det farliga och fullständigt oberäkneliga i att utlämna en sak så invecklad och på samma gång så djupt ingripande i hela samhällslivet som lagstiftningen åt de breda lagrens godtycke, en känsla som är desto lättförklarligare, om man betänker den allmänna folkbildningens låga nivå denna tid. På denna sida betraktar man representationen såsom huvudinstrumentet för den nya aera av politiska, sociala och kulturella reformer, som nu skall efterträda

<sup>1</sup> Duft, a. a., sid. 45, n. 1.

<sup>2</sup> Curti, Die Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, sid. 133.

<sup>3</sup> Rösträtten var allmän, lika och direkt samt förvärvades vid fyllda 21 år. Diskvalifikationsgrunder voro egentligen endast fattigunderstöd, konkurstillstånd samt viss form av rättsligt åtal. Stora rådets 150 medlemmar valdes för 2 år, fritt bland kantonens röstberättigade medborgare. St. Gallens författning 1831, §§ 35, 46, 96. Snell, a. a., sid. 496 ff.



reaktionsepoken, och det är högeligen karaktäristiskt — som vi skola se även för det framtida opinionsläget i Schweiz — då man i referendum befarar en hämsko mot upplysta reformer, ett vapen i den av okunnigheten hägnade konservatismens tjänst.

Förklaringsgrunden till att just St. Gallen så gott som ensam bland alla regenerationskantonerna från början resolut går den direkta folklagstiftningens väg är icke lätt att alldeles bestämt angiva. Ovan har pekats på kantonens gamla landsgemeindedtraditioner och inverkan härav på bondeelementen. Men dylika traditioner funnos också i andra kantoner; och för dem alla stod exemplet från landsgemeindedemokratierna levande, utan att detta smittade ifrån sig; snarare verkade det i avskräckande riktning. Ett motsatsförhållande mellan land och stad fanns även i andra kantoner, i en del av dem för övrigt vida skarpare utpräglat än i St. Gallen, men man nöjde sig här med att så långt som möjligt utskifta valrätten lika för hela befolkningen utan att ännu begära extra garantier mot stadsintelligensens befarade övermäktighet.

Möjligen skulle det kunna påstås, att den demokratiska doktrins radikala utbildning i St. Gallen berett den direkta demokratin seger i denna kanton. Men om detta är för mycket sagt, så är det i varje fall anmärkningsvärt, att ingenstädes utlågges folksuveränitetsteorien i så rent Rousseausk anda som här, och ingenstädes finner den så övertygade och talangfulla förespråkare. Den teoretiska diskussionen har över huvud spelat stor roll vid de kantonala författningsarbetena — man behöver blott kasta en blick på författningarnas inledningsstycken, vilka erinra om franska revolutionens rättighetsförklaringar — för att se spåren härav. Det lider intet tvivel om att Rousseau därvid övat det största inflytandet<sup>1</sup> — folksuveränitetens erkännande var ett folkkrav som överallt fick uttrycklig konstitutionell formulering — låt vara att den förhärskande liberalismen i allmänhet och tills vidare lyckades förhindra, att hans lära accepterades längre än till hälften. Steget att dra konklusionerna fullt ut låg emellertid nära till hands, och där detta skedde är det givetvis ingen tillfällighet att referendumidén helt slår igenom.

Den principiella brytningen mellan liberalism och radikal demokrati har i den st. gallenska författningsdebatten fått sitt mest typiska uttryck. Mot den liberala teorien om det representativa statsskicket som en styrelse av "de bästa" sättes i oförsonlig motsats folksuveränitetsteorien med dess fordran på folkets fria avgöranderätt utan allt representativt förmynderskap. Det är onödigt att här detaljerat uppvisa i huru nära anslutning till Rousseaus egen tankegång denna fordran frambäres. Det

<sup>1</sup> Om Rousseaus allmänna betydelse för regenerationen se Roland Fleiner, a. a., Kap. 3, "Der Staatsvertrag", sid. 54 ff.



är nog att hänvisa till Diogs anföranden, för att man genast skall känna igen — till och med i ordalagen — mästartarens slutledningskonst med dess korthugget heta logik. I synnerhet påfallande är i detta avseende hans inledande principiella bevisföring om folksuveränitetens oförytterlighet, där ur demokratiens eget begrepp härledes, att den måste vara omedelbar och att i följd härav representationens uppgift ej kan vara att besluta lagarna, endast att föreslå dem ("där ett stort råd beslutar lagarna, där är demokrati en lögn"). Ord och vändningar äro här direkt hämtade ur "Contrat social".<sup>1</sup> Som vi strax skola se, återfinna vi i förtäta form samma tankegång och uttryckssätt i den st. gallenska författningen själv.

Så som partimotsatserna skärpts i författningsrådet syntes en förmedling mellan de olika ståndpunkterna svår att åstadkomma. Hade en votering kommit till stånd omedelbart efter principdebatten, hade demokraterna utan tvivel hemfört seger för sina längst gående krav.<sup>2</sup> I denna situation framfördes av de liberalas ledare Henne ett förslag, där det rena representationssystemet uppgavs men där det obligatoriska lagreferendum mildrades till en fakultativ rätt för folket att förkasta de av stora rådet antagna lagarna, det s. k. vetot. Med detta kompromissförslag lyckades de liberala vinna en del av sina motståndare. Representativprincipen kom ej ens under omröstning, och utgången blev att vetot accepterades, dock med den ringa majoriteten av 75 röster mot 68, vilka senare avgåvos för det obligatoriska lagreferendum. Demokraternas styrka framgår bäst därav, att de i sin fortsatta opposition mot vad de ansågo vara ett alltför ringa medgivande åt deras önskemål vid den kommande folkomröstningen om författningen voro icke alltför långt ifrån att förhindra dennas antagande.<sup>3</sup>

Folkets lagstiftningsrätt var emellertid genomförd i St. Gallen, och den fick i författningens allmänna bestämmelser ett synnerligen karaktäristiskt uttryck. Sedan det här fastslagits att "kantonens folk är suveränt" och att "suveräniteten vilar hos samtliga medborgare", heter det: "Folket utövar i följd härav lagstiftningsrätten själv, och varje lag underlägges

<sup>1</sup> Man jämföre Diogs anförande, cit. ovan sid. 66, med ställen ur "Contrat social", cit. ovan s. 39 f.

<sup>2</sup> Duft, a. a., sid. 46.

<sup>3</sup> Som förut nämnts var majoriteten av de röstande, vilken utgjordes av demokrater, mot författningen, och denna drevs igenom endast därigenom, att de icke röstande räknades som jaröster. Demokraterna vunno alltså den moraliska segern. Då det med den givna beräkningsgrunden erfordrades  $\frac{3}{5}$  majoritet för författningens antagande hade demokraterna behövt ytterligare något över 2000 röster för att nå sitt syfte. Deras avgivna röstetal var 11 091 av 32 973 röstberättigade. Jämf. ovan s. 58, samt Duft, a. a., s. 52.



dess antagande.”<sup>1</sup> Som synes kommer såsom en följsats av folksuveränitetens erkännande stadgandet om dennas utövning av folket självt genom rätt att avgöra lagarna. Folksuveränitetens oförytterlighet kräver den direkta demokratien. Det är summan av Rousseaus statslära omsatt i grundlagsparagrafer<sup>2</sup> med en pregnans och följdriktighet, vartill man över huvud knappast finner motstycket i någon annan konstitution, 1793 års franska revolutionsförfattningar möjligen undantagna.

Till sin innebörd utlägges vetot enligt författningen såsom en rätt för folket att ”efter utfärdandet av en lag i kraft av sin suveräna makt förvägra dess godkännande och verkställande”. Förslagsställaren Henne säger sig ha fått idén till sitt förslag från de romerska folktribunernas veto. Det veto, som tillades folket-suveränen, jämfördes också — intressant nog — av en talare med det veto, som i en konstitutionell monarki tillkommer den kunglige suveränen.<sup>3</sup> Största likheten företer dock det st. gallenska folkvetot med den folkliga censurrätt, som vi gjort bekantskap med i den franska girondistförfattningen av år 1793, även om det ej kan bestämt uppvisas, att denna tjänat som direkt förebild.<sup>4</sup>

Gå vi till tillämpningsföreskrifterna<sup>5</sup>, kunna vi även i vissa enskildheter spåra jämförelsepunkter med det franska mönstret. De ämnen, i vilka veto kunde ifrågakomma, voro civil- och kriminallag, lagar angående allmänna utgifter samt lagar rörande kommunalväsendet och militärväsendet. Trots denna författningens enumerativa begränsning utvidgades dock sfären för vetots användning i praxis högst betydligt. Den s. k. vetofristen var 45 dagar, d. v. s. en av stora rådet antagen lag trädde i kraft, om den ej inom denna tid efter sitt utfärdande blev förkastad av folket. Vetot utövades liksom i Frankrike av de politiska primärförsamlingarna. Liksom där måste på begäran av 50 medborgare en dylik församling (”Vetogemeinde”) avhållas för rådpläging och beslut, om invändning skulle göras mot en utfärdad lag eller ej. Om majoriteten av församlingen beslutade, att invändning ej skulle göras, var lagen att betrakta såsom av församlingen godkänd. I motsatt fall, och endast då,

<sup>1</sup> St. Gallens författning 1831, § 2: ”Das Volk des Kantons ist souverän. Die Souveränität, als der Inbegriff der Staatshoheit und der obersten Gewalt, ruht in der Gesamtheit der Bürger.” § 3: ”Das Volk übt in Folge dessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung. Das Recht der Genehmigung übt das Volk dadurch aus, dass es nach Erlassung eines Gesetzes die Anerkennung und Vollziehung desselben vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann.” Snell, a. a., sid. 491 f. Jämf. Zinsli, a. a., sid. 54.

<sup>2</sup> Jämf. ovan s. 40.

<sup>3</sup> Duft, a. a., sid. 46, n. 1.

<sup>4</sup> Jämf. Colombel, La constitution de 1793 et la démocratie Suisse. Paris 1903, sid. 120 ff.

<sup>5</sup> St. Gallens författning 1831, §§ 135—141. Snell, a. a., sid. 511 f. Jämf. även Duft, a. a., sid. 62 ff.



d. v. s. om majoriteten av församlingens alla röstberättigade — de icke deltagande räknades nämligen såsom jaröstande — uttalade sig för avslag, skulle protokoll över avgivna röster insändas till regeringen. I detta protokoll kunde även motiven till avslaget få utvecklas.

Vetoförsamlingarna höllos ej å gemensam dag för hela kantonen, utan ägde rum när som helst under den bestämda tidsfristen allt eftersom lagstadgad anhållan i kommunerna därom inkom. Efter fristens utgång verkställdes av regeringen sammanräkning av de inkomna rösterna, varvid för en lags fällande fordrades majoritet av alla kantonens röstberättigade. Villkoren för att uppnå en lags förkastande voro alltså synnerligen svåra, vilket givetvis starkt medverkade till demokraternas ihållande opposition mot vetoinstitutet. Vad som särskilt försvårade dem var den fullkomligt absurda bestämmelsen, att i en församling, där majoritet ej vunnits för en lags förkastande och där denna alltså skulle anses godkänd, där icke blott underlät man att upptaga och räkna minoritetens röster på den sida, dit de hörde, utan de betraktades såsom bifallande.

Vetot har sin historiska betydelse såsom prototypen till det fakultativa lagreferendum, som sedermera avlöser det och vinner insteg i åtskilliga kantoner, varvid den tidigare öppna omröstningen med föregående diskussion efterträdes av enbart votering med röstsedlar (utan överläggning). I sak skilja sig dessa båda referendumformer ej mycket från varandra, men väl i formen. Hos båda är den negativa karaktären framträdande, låt vara att den hos vetot, som uttryckligen angives såsom en folkets förkastelserätt, är särskilt starkt markerad. Omröstningsfrågan gäller här ensidigt avslag eller icke avslag, under det den vid det fakultativa referendum är mera indifferent formulerad: avslag eller bifall. Vad som främst skiljer veto och det senare fakultativa referendum är röstberäkningsgrunden. Fordran på majoritet av de röstberättigade är vid användning av det senare nedsatt till fordran på majoritet endast av de verkliga röstande. Vidare ligger en icke oväsentlig skillnad i referendumbegärens anordnande. Medan denna i fråga om vetot tillhörde var kommun för sig, tillkommer det vid fakultativt referendum alltid ett visst antal av hela kantonens röstberättigade att påkalla allmän folkomröstning, som då äger rum på en gång.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Under den tidigare referendumrörelsen är distinktionen mellan veto och fakultativt referendum i modern mening ej klar, och i den äldre litteraturen har ej någon terminologisk boskillnad genomförts. Så använder t. ex. Vogt, a. a., veto som kollektivterm i motsats till obligatoriskt referendum. Författningarnas egen oklarhet är i viss mån skuld härtill. Den enda av dessa, nämligen Solothurns (1856), som uttryckligen använder termen veto, har i själva verket fakultativt referendum och är en av de första som infört denna form. Jämf. Duft, a. a., sid. 103, n. 1.



I St. Gallen bibehöll sig vetot i sin ursprungliga form i 30 år — till 1861 års författningsrevision — då det i allt väsentligt förvandlades till ett modernt fakultativt referendum. Praxis var under denna tid ganska livlig.<sup>1</sup> Visserligen hände det endast fyra gånger, att en lag blev av folket "förbjuden"; därtill krävdes på grund av de ytterligt försvårande omröstningsbestämmelserna nära nog "en halv revolution". Men åtskilliga vetokampanjer förekommo, vanligen åtföljda av stark och ihållande agitation. Dessa s. k. vetostormar, vilka från kommun till kommun under 45 dagar satte hela kantonen i politisk rörelse, bidro knappast att göra vetot tilldragande för det övriga Schweiz. Dess tillämpning följdes här med stor uppmärksamhet, och den liberala skolan endast befästes av de praktiska erfarenheterna i sin principiella ovilja mot referendum.<sup>2</sup> Den otympliga proceduren — det spontana kommunala initiativet och de olämpliga omröstningsvillkoren — som otvivelaktigt i och för sig medverkade till den uppagiterade folkstämningen, utdömde sig själv, och vetot ersattes så småningom av smidigare, mera användbara referendumformer.

\*     \*

\*

Om vetot sålunda i viss mån kan sägas ha fördröjt referendumutvecklingen, på så sätt att en lämpligare form antagligen lättare och snabbare skulle manat till efterföljd, får dock icke förglömmas, att dess införande — bortsett från författningsreferendum — betyder den första egentliga stöten framåt för 1800-talets referendurnrörelse. Alldeles utan efterföljare blev ej heller föregångskantonen St. Gallen. Under själva regenerations-tiden följdes dess exempel av två kantoner, Baselland 1832 och Luzern 1841;<sup>3</sup> sedermera kommo Thurgau 1849 och Schaffhausen 1852. Alla upp-togo referendum till att börja med i den ursprungliga st. gallenska veto-formen. Största intresset har Luzerns övergång på grund av de politiska omständigheter, varunder reformen här genomfördes. Samtidigt pågingo rörelser i tre andra kantoner — Zürich, Aargau och Solothurn — vilka i samband med mer eller mindre omfattande författningsrevisioner krävde införande av veto. Detta krav blev här tillbakaslaget. Orsakerna härtill såväl som till att det lyckades tränga igenom i Luzern äro synnerligen

<sup>1</sup> Se härom Duft, a. a., sid. 67 f.

<sup>2</sup> Jämf. uttalanden av en samtida författare, den liberala professorn i statsrätt i Genève, A. E. Cherbuliez, som i sitt arbete, *De la démocratie en Suisse* (Paris 1843), I, sid. 94, såsom bevis på vetots ogynnsamma verkningar framhäver förkastandet i St. Gallen år 1835 av en viktig lag i liberal anda rörande kyrkans förhållande till staten.

<sup>3</sup> Tilläggas kan, att Wallis 1839 ersatte sitt gamla kollektivreferendum med veto. Detta utlyttes 1844 mot ett obligatorisk referendum, vilket åter efter kort varaktighet avskaffades (1848). Jämf. ovan sid. 24 f. samt Seiler, a. a., sid. 64 ff.



belysande för de krafter och motkrafter som spelade in i den tidigare referendumstriden.

Den maktställning liberalismen efter julirevolutionen förvärvat i de regenererade kantonerna undergick på övergången från 1830- till 1840-talet en kris. En rad av nyttiga och betydelsefulla reformer hade genomförts under ledning av begåvade och insiktsfulla politiker, vilka, stödda på majoritet i parlamenten, var i sin kanton skyndat att bringa det liberala programmet till förverkligande. Men reformpolitiken hade gått fram i ett något hastigt tempo, kanske alltför hastigt, för att folkmeningen skulle hinna följa med. Det dröjde därför ej länge innan ett konservativt motstånd samlade sig, som under växande styrka riktade sin spets mot vad man kallade det liberala "kapacitetsregementet". Nekas kan ej heller, att detta regemente på sina håll utvecklade metoder och lade i dagen ett upplyst nit, som något erinrade om det "lyckliggörande genom våld" för vilket de st. gallenska demokraterna varnat.<sup>1</sup> Majoritetsställningen utnyttjades till det yttersta utan hänsyn till möjligheten av att ett baksilag kunde följa. Då detta slutligen kom, blev det desto eftertryckligare, i några kantoner rent katastrofartat, och det vände sig ej blott mot det liberala partiet som sådant utan mot själva det representativa system, som var instrumentet för detta partis maktutövning.

Den fråga som framför alla upprörde sinnena i schweizisk politik vid denna tid var religionsfrågan. Den gamla historiska splittringen mellan katoliker och protestanter aktualiserades under 1830-talet för att under 1840-talet övergå till inbördes krig. Denna splittring markerar tillika i stort sett skiljelinjen mellan konservativa och liberala. Men även inom konfessionerna gör sig tidvis i vissa kantoner — såsom å ena sidan i det protestantiska Zürich och å andra sidan i det katolska Luzern — motsatsen mellan klerikala och antiklerikala starkt gällande. Den poli-

<sup>1</sup> Såsom betecknande för den autokratiskt färgade reformpolitik, som förde spiran i Zürich, kan anföras ett uttalande 1834 av den ledande politikern i denna kanton, F. L. Keller: "Min folksuveränitet är en sådan, där folket genom sina agenter, d. v. s. representanter och ämbetsmän, regerar lika strängt som en konung." Cit. hos Roland Fleiner, a. a. sid. 86. — Det liberala partiets ledare i Luzern karaktäriseras av Baumgartner, a. a., II, sid. 406, sålunda: "Ihre Häupter hatten seiner Zeit allüberall das grosse Wort gegen die Aristokratie geführt und dieselbe auch bestens überwunden. Was sie aber unter dem Aushängeschild der Volkssouveränitet an ihre Stelle gesetzt hatten, war nicht Demokratie, sondern ein Kapazitätenregiment, für dessen Thätigkeit abermal, wie ehemals unter der Aristokratie, das Volk den Rücken hergeben sollte. Wie die Aristokratie ehemals Gehorsam verlangt hatte, so verlangten die Kapazitäten jetzt, dass ihnen das Volk von einer Amtsdauer zur anderen die Stimme gebe, dass es ihre Weisheit und ihre artikelreichen Gesetze bewundere und so viel bezahle und leiste, als die Kapazitäten für die Wohlfahrt des Landes notwendig erachteten. Jedes System treibt aber zu seinen Konsequenzen, jenes der proklamierten Volkssouveränitet zur praktischen Volksherrschaft."



tiska striden har sålunda en utpräglad karaktär av kulturkamp, och det var i all synnerhet de liberalas skol- och kyrkopolitik, som väckte till liv en opposition, som blev ödesdiger för deras ställning.

I *Luzern* — ultramontanismens högsäte i Schweiz — hade 1830 års liberala regemente varit en produkt av tidsomständigheterna som icke kunde räkna på lång varaktighet. Oppositionen leddes här av prästerskapet, som med sitt starka grepp över befolkningen målmedvetet förberedde en omsvängning. Med sitt klerikala inslag hade den oppositionella rörelsen en rent demokratisk läggning, som ryckte med sig folkets breda lager, särskilt bönderna.

Resultatet trädde i dagen vid val av det författningsråd, som i Luzern år 1841 efter utlöpande av den grundlagsstadgade tioårsfristen för författningsändring hade att företaga totalrevision av konstitutionen. De konservativas seger var så grundlig, att av författningsrådets 100 medlemmar endast 4 liberaler valdes.<sup>1</sup> Revisionen medförde, utom en mängd stadganden till förmån för den katolska hierarkiens inflytande, en betydande omläggning av författningen i demokratisk anda. Viktigast av de folkkrav som genomfördes var vetot. Tidigare påyrkat i masspetitioner framträder det här tydligen såsom en konservativ garanti, ett folkligt skydd mot framtida överrumplingsförsök från tillfälliga radikala representationsmajoriteters sida. Luzern företer sålunda det intressanta skådespelet av folksuveränitetens fulla genomförande under hägn av en klerikal bondedemokrati.<sup>2</sup> Vad utformningen av vetobestämmelserna beträffar, så ansluta sig dessa i detaljerna till det st. gallenska mönstret, men synes lämna rum för en något rättvisare röstsammanräkning.<sup>3</sup>

Vid samma tid som i Luzern ägde grundlagsenlig totalrevision av författningarna rum i *Aargau* och *Solothurn*, en händelse som även här gav upphov till häftiga brytningar. Den konfessionellt politiska partiställningen var emellertid väsentligen en annan i dessa kantoner, vilka hade delad protestantisk och katolsk befolkning. Det liberala partiet, vilket särskilt i Solothurn utmärkt sig för en moderat reformpolitik, lyckades i båda kantonerna bibehålla sin maktställning gent emot den katolsk-konservativa stormlöpningen. Författningsrevisionerna försiggingo under det förra partiets ledning, och de vetoyrkanden, som från konservativdemokratiskt håll framkommo, vunno därvid intet gehör, ja avvisades även av en del konservativa. Så långt hade dock partisöndringen gått,

<sup>1</sup> Feddersen, a. a., sid. 332.

<sup>2</sup> Enligt Baumgartner, a. a., II, sid. 409, var en av de tre uppställda huvudpunkterna på folkpartiets program: "Gründung einer unverkümmerten Volksherrschaft in Anerkennung der wahren Volkssouveränitet (die bisherige sei eine Spiegelfechtere gewesen)."

<sup>3</sup> Luzerns författning 1841, §§ 35—38. Snell, a. a., sid. 95.



att i Aargau de sex katolska kantondistrikt, som vid författningsreferendum röstade mot konstitutionen, förklarade omröstningen icke bindande för katolikerna. Liknande söndringstendenser visade sig i Solothurn, där en katolsk landsända stod beredd att efter författningsreferendum samla oppositionen genom inkallande av en "Landsgemeinde". I båda kantonerna kunde motståndet först efter militärt ingripande kuvas.<sup>1</sup>

Även i Zürich framfördes förslag om veto på konservativt initiativ i syfte att användas såsom ett vapen i den religiöst betonade partikampen. I denna kanton hade genom ett folkupplopp i sept. 1839 (septemberrevolutionen) den liberala regeringen störtats och ersatts med en konservativ. Vid omedelbart därpå företaget omval av representationen erhöll denna en överväldigande konservativ majoritet. Rörelsen, som här var protestantiskt klerikal, riktade sig mot den föregående regimens starkt anti-kyrkliga undervisningslagar. Dessa upphävdes, och nya utfärdades, som lade undervisningsväsendet under kyrkans överinseende. Redan under hösten 1839 inkommo petitionsledes vetoyrkanden, men dessa lades undan och författningsändringen uppsköts tills vidare. Troligen tack vare detta dröjsmål undgick Zürich vetot. Under tiden hann nämligen ordinarie nyval till stora rådet förrättas, varigenom de liberala högst väsentligt förbättrade sin ställning. Då författningsfrågan slutligen togs upp 1842 stodo de båda partierna ungefär jämnstarka.

I debatten<sup>2</sup> lät en av de konservativa ledarna uttryckligen förstå, att han ansåg vetots uppgift vara att utgöra ett värn för de reaktionära septemberlagarna.<sup>3</sup> Var detta de konservativas verkliga syfte, som icke kunde döljas, så träder från motsidan en tydligt uttalad fruktan i dagen för att vetot skulle ge dödsstöten åt all framtida reformpolitik. Zürich, som älskade att kalla sig "Schweiz' Attika", skulle genom en överdrift av demokrati "föras ut i ett tillstånd av barbari".

Den konservativt demokratiska grundtanken, att lagarna måste rätta sig efter folkets kulturnivå — de skulle därigenom bli varaktigare och uppbäras av större auktoritet — underkännes principiellt från liberalt håll, där man betonar att lagstiftningen tvärtom måste skrida före folket, då det endast därigenom bleve möjligt att folket självt skrede framåt. Mot folkomröstningen som politiskt uppfostringsmedel sätter man på detta håll representationens folkuppfostrande arbete. Detta arbete skulle

<sup>1</sup> För Aargau se Feddersen, a. a., sid. 319 ff.; Baumgartner, a. a., II, sid. 427 ff.; för Solothurn Baumgartner, a. a., II, sid. 414 ff. samt Derendinger, Geschichte des Kantons Solothurn von 1830—1841. Basel 1919, sid. 396 ff.

<sup>2</sup> Jämf. Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 143 ff., vars framställning i väsentliga delar refererats av Staaff, a. a., sid. 22 ff., samt Stüssi, Referendum und Initiative im Kanton Zürich. Horgen 1886, sid. 10 ff.

<sup>3</sup> Enligt Zimmermann, Geschichte des Kantons Zürich vom 6. September 1839 bis 3 April 1845. Zürich 1916, sid. 136.



genom vetot försvåras för att inte säga omöjliggöras. Icke blott så, att ett ständigt oroselement skulle stå hindrande i vägen hos folket, utan så att representationen själv deklinerade. En del av dess ledamöter skulle endast lägga an på att skapa sådana lagar som kunde beräknas vinna bifall av folket, en annan del skulle alldeles slappna i sitt arbete, då ju folket i sista hand hade att bära ansvaret.

Från motsidan åberopades även i Zürich folksuveränitetens konsekvenser, och det framhölls, att efter författningsreferendums införande egentligen inga vare sig principiella eller lämplighets-skäl kunde anföras mot den fullt genomförda folklagstiftningen. Det svar som mot denna argumentation gavs av en av de liberala ledarna, Jonas Furrer (sedermera Schweiz' förste förbunds-president), är karaktäristiskt för den dåvarande liberalismens politiska kynne. Det vore ingen liberal princip, förklarade han, att utan rast och ro alltjämt utvidga folkrättigheterna, tills man stode framme vid den rena demokratin. "Liberalismen hade fastmer att i den statsform, som bäst ägnade sig för folkets utveckling och höjande, d. v. s. den representativa, arbeta för att så långt som möjligt skapa förutsättningar för en sådan glädjande utveckling." En annan liberal talare ville inte av principiella skäl alldeles avvisa vetot, men han ansåg att det behövdes "ett par generationer av god skolbildning", innan man kunde tänka på dess accepterande. Mer än allt annat var man rädd för folkets okunnighet som en fruktbar jordmån för reaktionens demagoger, vilka sin agitation skulle komma att draga fördel av dess bristande fackinsikter och naturliga obenägenhet mot nya lagar. I synnerhet kunde det väntas att reformer, som förde med sig utgifter — och det gjorde de flesta — skulle mötas av en trångbröstad njugghet.

De konservativa åter prisade vetot just på grund av dess egenskap av hämsko mot massfabrikation av lagar, och man opponerade sig på detta håll mot att representationen skulle betraktas såsom något slags privilegierat instrument för de bildade klasserna. Det vore ej för detta ändamål som det representativa systemet införts utan av det skälet, att i en kanton av Zürichs storlek landsgemeindeförfattningen varit praktiskt ogenomförbar.<sup>1</sup> Att Zürichs omfång däremot icke kunde anföras som skäl mot vetot framginge av St. Gallens exempel.

En synpunkt på vetoproblemet, som i diskussionerna i Zürich starkt betonades, var den konstitutionella jämviktspunkten — tydligen som en följd av de erfarenheter man här haft av en mer än tioårig författningsutveckling.

I ingen annan kanton hade kanske heller det representativa enväldet

<sup>1</sup> Det är betecknande, då av samme talare tillades, att folkets avstående från landsgemeindeförfattningen och accepterande av det representativa systemet ingalunda finge fattas som om det avstått från sin suveränitet — vilken nu återfordrades i form av vetot.



varit så skarpt accentuerat som i Zürich. Representationen framstod, framhölls det, snart sagt som en despot, som en "kollektiv autokrat", med en obegränsad maktfullkomlighet "sådan som ingen furste i det germaniska Europa besatt gent emot sitt folk". En motvikt mot denna makt vore nödvändig, och en sådan motvikt vunne man genom folkvetot. Därigenom skulle också ett välbehövt medel skapas att utjämna konflikter, som under den fyraåriga legislaturperioden uppstode mellan folk och representation. Genom införande av vetot finge man, såsom en konservativ talare betonade, ett institut, som i en eller annan form funnes i alla stater, i monarkier såväl som republiker. En annan talare av samma parti såg i institutet icke ett upphävande — såsom motståndarna påstått — av det representativa systemet utan en nyttig komplettering av detsamma, vilken tanke han utförde genom en jämförelse mellan folkvetot och presidentens veto i den nordamerikanska republiken. Lika litet som presidentvetot, menade han, stode i strid med det representativa systemet, lika litet kunde detta sägas om folkets veto; och lika litet som det förra med sin "guvernementala karaktär" förvandlade Amerika till en monarki, lika litet skulle det senare med sin folkliga karaktär göra Zürich till en ren demokrati. Från motsidan underkändes fullständigt värdet av dessa jämförelser. Långt ifrån att vara en motvikt innebure vetot potenseringen, drivandet till det yttersta av demokratien. I stället för att verka utjämnande skulle det verka upplösande. För övrigt kunde det med säkerhet väntas, att det skulle föra med sig i släptåg det obligatoriska lagreferendum.<sup>1</sup>

Resultatet blev att vetot avslogs med den avsevärda majoriteten av 115 röster mot 54. Mot detsamma röstade de liberala<sup>2</sup> och en del av de konservativa. Utgången hälsades såsom en seger, som räddat "Schweiz' konsolidering" och bevarat andra kantonerna från att följa efter på en liknande olycklig reformstråt.

Otvivelaktigt har också den konservativa aktionen omkr. 1840 till förmån för folkvetot i hög grad bidragit att skärpa liberalismens doktrinära obenägenhet mot en dylik utvidgning av folkrättigheterna. Vetots enda

<sup>1</sup> Tilläggas kan, att under debatten förslag även framfördes att tilldela regeringsrådet ett suspensivt veto gent emot representationen. Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 146. — Detta förslag vann ingen framgång, men i stället antogs något senare (1843) — för att dock åstadkomma ett retarderande moment i representationens verksamhet — en bestämmelse, som stadgade att varje lagförslag skulle undergå två läsningar med en månads mellanrum. Under denna tid kunde folket genom ingivna petitioner ge sin mening tillkänna. Zimmermann, a. a., sid. 137 f.

<sup>2</sup> Huruvida dessa voro enhälliga är svårt att avgöra. I varje fall förtjänar nämnas att redan nu från mera avancerat liberalt håll utanför representationen propaganda gjordes för det obligatoriska lagreferendum. Zimmermann, a. a., sid. 137.



erövring hade blivit Luzern, och dess införande här som ett bålverk för ultramontanismen måste verka misstänkt.<sup>1</sup> Även inom liberalismen börjar visserligen så småningom en omsvängning göra sig gällande till förmån för referenduminstitutet, men den går långsamt och framträder hand i hand med en omdaning av liberalismen själv i radikalare riktning. Första ansatserna till denna nyliberala riktning kunna spåras redan under 1840 talet, och det är i dess tecken som referendum under denna tid gör några få ytterligare landvinningar.

### *Övriga former av referendum och initiativ.*

I mitten av 1840-talet företogs författningsrevisioner i tre kantoner: i Vaud 1845, Bern 1846 och Genève 1847. I alla tre kantonerna föregingos de av revolutionära oroligheter, under vilka folket på schweiziskt landsgemeindemanér samlade sig till väldiga möten för att ge uttryck åt sina fordringar. Genom dylika folkförsamlingar framtvängades abdikation ej blott av regeringarna utan även av de sittande parlamenten, vilka senare ställdes under omval. Rörelsen stod överallt under utpräglat radikal och antiklerikal egid samt åtföljdes av politiska systemskiften i denna rikt-

<sup>1</sup> Hur de konservativa försöken att införa vetot uppfattades och vilka verkningar de hade på liberalt håll framgår av Cherbuliez' samtida skildring, a. a., I, sid. 43 f.: "Quant au veto facultatif, après avoir été considéré comme une institution éminemment démocratique et prôné à ce titre par les démagogues de 1830, il est devenu, chose remarquable, un moyen de réaction antidémocratique, dont l'introduction, désirée par la fraction la moins éclairée du parti conservateur, est ouvertement repoussée par les principaux organes du radicalisme. C'est la réaction de 1841 qui l'a introduit à Lucerne; c'est le gouvernement issu de la réaction de 1839 qui l'a récemment proposé à Zurich. On s'est vu réduit à chercher dans cette sanction populaire, tout inintelligente et passionné qu'elle est, le seul contrôle vraiment efficace auquel puisse être soumis le grand conseil, la seule barrière qu'il soit possible d'opposer aux empiètements de cette assemblée souveraine et aux progrès ultérieurs de son omnipotence." — Ett annat mera personligt färgat uttalande av Cherbuliez torde kunna betraktas som ett gott uttryck för den moderata gammalliberalismens ställning till de demokratiska strävandena. Han säger, a. a., I, sid. 112: "Je ne connais rien de plus odieux que cette tyrannie du nombre, que ce joug imposé par la majorité ignorante à la minorité éclairée. Dans une assemblée délibérante où les lumières sont à peu près également réparties, on se soumet sans peine aux décisions de la majorité, parce que la plus grande voix est en général celle de la raison et de la vérité, parce que les suffrages ayant tous le même poids, ceux du plus grand nombre acquièrent une autorité en quelque sorte logique. Mais les tendances irréflechies de la masse du peuple n'ont aucune valeur logique en elles-mêmes, et ne sauraient en recevoir aucune de la supériorité numérique de leurs organes." — Mot förebråelsen, att aristokratien är hans ideal, svarar C. längre fram (sid. 114): "Oui, et, la vraie, celle des capacités. Les capacités, quoi qu'on fasse, arrivent toujours au gouvernement. Donnez à un peuple la constitution la plus ochlocratique, quelques années paisibles suffiront pour y faire surnager l'intelligence."



ning.<sup>1</sup> I Genève lyckades folkomröstningsinstitutet, trots att förslag därom framlades, ännu icke vinna inträde.<sup>2</sup> Bern gjorde däremot en första början till dess införande beträffande lagfrågor, och i Vaud slog det redan nu fullständigt igenom.

I *Bern*, där författningsrevision enligt 1831 års konstitution tillhörde stora rådet, föregicks författningsarbetet<sup>3</sup> av ett konventreferendum utanför grundlagen, i det att stora rådet förmåddes föranstalta folkomröstning i frågan huruvida ett särskilt författningsråd skulle inkallas, vilket också blev folkets beslut. I författningsrådet framlades förslag om veto, vilket försvarades av en av de radikala ledarna, den unge advokaten Jakob Stämpfli (sedermera förbundsrad), ehuru utan framgång; det föll med 39 röster mot 84.<sup>4</sup>

I stället beslöt man sig för en annan referendumform, bestående däri att stora rådet fick rätt att genom lag hänskjuta till folkets avgörande de frågor det fann lämpligt. Detta s. k. frivilliga referendum, vilket året förut antagits i Vaud, visade sig i tillämpningen ganska ofarligt; under tiden fram till 1869, då Bern övergick till obligatoriskt lagreferendum, blev det ingen enda gång använt.<sup>5</sup> Även på annat sätt sökte man gå till mötes tanken på en direkt kontrollerande befogenhet hos folket. Sålunda bestämdes, att varje lagförslag, som i stora rådet skulle undergå två läsningar med minst tre månaders mellanrum, före sista läsningen i god tid skulle bekantgöras för folket, som då hade frihet att använda sin petitionsrätt. Vidare stadgades rätt för valmännen att återkalla representationen före den fyraåriga legislaturperiodens utgång. Omval av stora rådet skulle äga rum, så vitt detta på initiativ av 8 000 röstberättigade medborgare genom allmän folkomröstning blivit beslutat.<sup>6</sup> Ej heller denna

<sup>1</sup> Den religiöst politiska tvistefrågan var vid denna tid ytterligare tillspetsad på grund av jesuiternas inkallande till Luzern — beslutet därom hade här bekräftats genom folkomröstning — samt genom de katolska kantonernas förening till det s. k. "Sonderbund", som hotade att bryta sig lös ur edsförbundet. Särskilt i Vaud och Genève var regeringarnas obenägenhet till resolut uppträdande inom edsförbundet mot jesuiterna och det katolska "Sonderbund" en starkt medverkande orsak till oroligheterna.

<sup>2</sup> Däremot återupplivades den gamla medborgarförsamlingen (conseil général) — som under revolutionen konstituerat sig som "landsgemeinde" och genomfört omvälvningen — i så mätto, att den fick rätt att omedelbart välja regeringen. Den hade även såsom förut nämnts, att besluta angående författningsändringar. F a z y, a. a., sid. 274 ff; Feddersen, a. a., sid. 448 f.

<sup>3</sup> Se härom Feddersen, a. a., sid. 432 ff.

<sup>4</sup> S. motarbetade till en början vetot men uppträdde sedan ivrigt för det. Se Weiss, Jakob Stämpfli, I: 1, sid. 108 ff.

<sup>5</sup> Vogt, a. a., Tab. I, n. 6.

<sup>6</sup> Berns författning 1846, §§ 6, 22, 30.



återkallelserätt, nu för första gången införd i Schweiz, kom till någon egentlig användning.<sup>1</sup>

Själven i författningsrevisionen i *Vaud*<sup>2</sup> var Henry Druey, några år senare såsom medlem av 1848 års förbundsrad en av de ledande statsmännen i Schweiz. Tidigare ansluten till den moderat-liberala riktningen, hörde Druey vid denna tid till radikalismens vänsterflygel och gick i vissa av sina förslag längre än vad det i det hela även radikalt sinnade författningsrådet var benäget att följa med. Det förtjänar anmärkas till den waadtländska rörelsens karaktäristik, att arbetarelementet, som stod under inflytande av den tidens franska kommunistiska läror, här spelade en ganska framträdande roll. Själv var Druey delvis fången i dessa läror och sökte även i tillämpningen gå arbetarnas önskningsar så långt som möjligt till mötes.<sup>3</sup>

Det var också Druey, som först bragte referendumfrågan på tal i författningsrådet. Hans förslag gick ut på obligatoriskt lagreferendum, så anordnat, att folket en gång om året på bestämd dag skulle sammanträda i de ungefär 60 kretsar, vari kantonen var indelad, för att i dessa kretsförsamlingar — eventuellt efter diskussion — fatta beslut om de av representationen antagna lagarna och dekreten. Folket skulle även kunna kallas till utomordentliga möten på initiativ dels av stora rådet, dels av 5 000 medborgare. Från annat håll, där man ansåg att det obligatoriska referendum skulle verka tröttande på folket, föreslogs det fakultativa referendum såsom alldeles tillräckligt för att tjäna som en välbehörlig "ventil mot revolutioner", och man tänkte sig att det skulle kunna anordnas dels efter beslut av stora rådet (frivilligt referendum), dels på begäran av ett visst antal röstberättigade (5- eller 8 000). Slutligen förordades också folkinitiativ i vanliga lagfrågor, varigenom folket självt erhöles möjlighet att ur egen fatatur föreslå och bringa till avgörande de frågor som det önskade.

En hel del olika förslag voro sålunda framförda. I princip var man tämligen enig om att referendum skulle införas, och diskussionen<sup>4</sup> gällde egentligen endast vilka former som borde föredragas. Väl höjdes en del

<sup>1</sup> Ett försök gjordes 1852 att återkalla stora rådet, men utan resultat. Här må tilläggas att återkallelserätten 1852 infördes i Aargau och Schaffhausen samt 1869 i Thurgau, Solothurn och Luzern. *V o g t*, a. a., sid. 371, n. 1.

<sup>2</sup> Se härom *M a i l l e f e r*, *Histoire du canton de Vaud dès les origines*. Lausanne 1903, sid. 474 ff. *F e d d e r s e n*, a. a., sid. 391 ff. *B a u m g a r t n e r*, a. a., III, sid. 305 ff.

<sup>3</sup> Sålunda föreslog D. ett grundlagsstadgande, varigenom rätt till arbete mot skälig ersättning tillerkändes alla medborgare. Det blev dock förkastat. Däremot blev ett annat grundlagsstadgande antaget, som på sitt sätt vittnar om motsatserna i den waadtländska revolutionen. Det heter däri "att undervisningen i de offentliga skolorna skall stå i överensstämmelse med kristendomens och demokratiens grundsatser". I rösträttens utvidgning gick man så långt, att även fattigunderstödsstrecket upphävdes.

<sup>4</sup> Se *C u r t i*, *Geschichte der Volksgesetzgebung*, sid. 152 ff. *S t a a f f*, a. a., II, sid. 25 ff.



gammalliberala röster, som prisade det upplysta förståndet hos de karantonen, vilka aktat sig för vetot, och som med framhävande särskilt av de dåliga verkningarna i Graubünden och Wallis varnade för institutet som sådant. Men utan gehör. Druey försvarade både referendum och initiativ såsom kompletterande varandra, varpå han tydligen syftade, då han framhöll att det krävdes medel, varigenom man å ena sidan "kunde få regeringen att stanna, om den marscherade för fort, å andra sidan att sätta den i marsch, om den rörde sig för långsamt". Fördelen med det obligatoriska referendum såg Druey däri, att det skulle "bringa lagarna i riktig rapport med idéer, behov och bildningsgrad hos folket; de skulle bättre förstås, bättre iakttagas och därigenom bliva varaktigare". Vidare skulle "den fart varmed många nu tillverka lagar göras långsammare. Om lagarna alltför mycket överskrida det höjdläge, vartill folket självt kommit, förfela de sitt mål och göra i tillämpningen fiasko". Samma skäl till förmån för referendum, som i Zürich andragits av de konservativa, finna vi sålunda nu accepterade av de radikala i Vaud.

Mot det obligatoriska referendum ävensom vetot såsom innebärande ett farligt retarderande moment vände sig emellertid en av Druey's vapendragare under revolutionen, advokaten Eytel, sedermera en av de ledande politikerna i Vaud. Båda dessa former kunde "immobilisera" lagstiftningen och medföra stagnation. Eytel föredrog folkinitiativet. Han fann det oriktigt, att folket skulle uttala sig om lagarna omedelbart efter deras antagande, då det vore omöjligt att bedöma en lags förtjänster eller fel, innan man någon tid fått se den i tillämpningen. "Med initiativet", framhöll Eytel, "skall folket vänja sig att fordra sina lagar av eder, det skall visa eder rätta vägen, och om I given det dåliga lagar, skall det fordra deras avskaffande eller förbättring".

Som en svaghet hos initiativet betonades av motståndarna svårigheterna att i ett givet fall formulera folkviljan. Om det skulle tillhöra stora rådet att närmare utarbeta den av folket föreslagna lagen, kunde det alltför lätt hända, att folket finge något helt annat än det velat ha. Det framhävdes att petitionsrätten vore ett fullt tillräckligt medel, och initiativet framställdes såsom vägen till anarkien, en svartmålning, som ej alldeles sakknade fog inför de förslag, som från yttersta vänstern framkommo, nämligen att låta initiativet komma till användning även ifråga om avsättning av ämbetsmän och upphävande av domstolsutslag.

Slutet på överläggningarna blev en kompromiss, varigenom det obligatoriska referendum eliminerades bort och ett fakultativt (frivilligt) referendum jämte initiativet accepterades. Avgöranderätten lades — icke såsom vid vetot hos de röstberättigades — utan hos de röstades majoritet. Den stora nyheten och historiskt den mest betydelsefulla insatsen låg i laginitiativets införande, varigenom folket fick ett medel i sin hand



att både negativt och positivt påverka lagstiftningen.<sup>1</sup> För denna folkomröstningsform är Vaud föregångskantonen och har över huvud genom de i 1845 års författningsrevision vidtagna reformerna vid denna tid kommit längst i den kantonala referendumutvecklingen.

### Referenduminstitutets genombrott och seger.

Antagandet av förbunds författningen 1848 med dess tvåkammarparlament utgör höjdpunkten av representativsystemets utveckling i Schweiz. Det är betecknande, att samma år, som befäste den schweiziska liberalismens fullständiga seger — varpå förbunds författningen var själva inslaget<sup>2</sup> — medförde tre direkta förluster för den gamla omedelbara folkstyrelsen, i det två landsgemeindedemokratier, Schwyz och Zug, samt den historiska referendumkantonen Wallis övergingo till det representativa systemet.<sup>3</sup> I alla tre kantonerna genomfördes dessa förändringar av det liberala partiet, som här efter inbördeskriget för en tid kom till makten.

Denna regress på vägen emot den direkta folklagstiftningen var dock i det hela av mera tillfällig art. Under följande årtionde gör referendumsystemet åter en del spridda vinster. Såsom i det föregående nämnts antogs vetot i Thurgau 1849 och Schaffhausen 1852. Sistnämnda år införde Aargau laginitiativet<sup>4</sup> och år 1856 Solothurn det fakultativa lagreferendum.<sup>5</sup> Ett par år senare (1858) grundlagsfäste Neuchâtel en referendum-

<sup>1</sup> Folkomröstningsbestämmelserna i Vauds förf. 1845 äro följande (§ 21): "Les attributions des assemblées générales de commune sont: — — — de voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur la demande de 8000 citoyens actifs. La majorité des citoyens actifs de tout le canton, qui auront émis leur suffrage dans les assemblées générales de commune, forme une décision obligatoire pour tous". Det framgår härav, att folket helt allmänt har sig tillerkänd en rätt att rösta över "varje förslag" (proposition), som underställes det av 8000 medborgare, vare sig förslaget innehöll en ny lag eller begäran om avskaffande av en gammal.

<sup>2</sup> Som förut nämnts hade de schweiziska kantonerna stått uppdelade i två fientliga läger: å ena sidan det katolsk-konservativa "Sonderbund", som till försvar för sin konfession hotade att bryta sig ut ur edsförbundet och som bestämt motsatte sig förbundsens genomförande i form av en förbundsstat, å andra sidan de protestantiska liberala. Till "Sonderbund" hörde de fyra landsgemeindedemokratierna Schwyz, Uri, Unterwalden och Zug jämte Luzern, Freiburg och Wallis. Efter inbördeskriget 1847 måste dessa senare kantoner underkasta sig, varpå förbundsstaten var en given sak.

<sup>3</sup> Jämf. ovan sid. 19 och 25. Under det Zug och Wallis blevo helt representativa, ersattes i Schwyz folkförsamlingen med referendum.

<sup>4</sup> Se Keller, Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889, sid. 55 f.

<sup>5</sup> Både i form av frivilligt referendum och folkreferendum (på begäran av 3000 röstberättigade inom en frist av 30 dagar efter lagens publicerande.



form, som tidigare visserligen ej var alldeles okänd, men som nu för första gången fick sin moderna utbildning, nämligen det s. k. finansreferendum. Genom författningsändring bestämdes att varje statslån eller engångsutgift, som översteg 500 000 fr., skulle obligatoriskt underställas folkets avgörande. Den närmaste anledningen till detta beslut var att stora rådet för en järnvägsanläggning beviljat anslag, som endast kom en del av kantonen till godo. Ett liknande obligatoriskt finansreferendum (ifråga om summor överstigande en miljon) antogs av Vaud år 1861.<sup>1</sup>

*Genombrottet på 1860-talet. Det obligatoriska lagreferendum.*

Hittills hade utvecklingen gått relativt långsamt med olikartade sporadiska erövringar för referenduminstitutet här och var i kantonerna. Under 1860-talet följer, framför allt genom de två största kantonernas, Zürichs och Berns, övergång till den direkta demokratien, det fullständiga genombrottet i ett slag och med en styrka, som i sin spontaneitet erinrar om regenerationsrörelsen 1830—1831. Denna tid kompletteras tillika institutet med en ny och betydelsefull form, det obligatoriska lagreferendum.

Början göres av den lilla halykantonen *Baselland* (1863), den första pionjären för denna referendumform. Tidigare hade det obligatoriska referendum förordats på demokratiskt håll både i St. Gallen och Vaud, ehuru utan resultat, och det hade nyligen vunnit inträde i ett par kantoner i den begränsade utsträckningen av ett finansreferendum. Att Baselland nu tog det radikala steget att med upphävande av det sedan 1832 gällande vetot besluta *alla* lagars underställande under folkomröstning hade sina speciella skäl.<sup>2</sup> År 1861 hade Baselstadt erbjudit Baselland återförening till en enda kanton, ett erbjudande som dock av den senare kantonen för all framtid avslagits (det s. k. "Niemals-Beschluss"). Detta beslut hade fattats ensamt av representationen, och ehuru det gillades av den allmänna folkmeningen, gav det upphov till en opinionsstorm, som riktade sig mot representationens rätt att på egen hand utan folkets hörande kunna fatta dylika viktiga avgöranden. En agitation växte fram till förmån för författningsrevision, ledd av den i Basellands politiska hävder ryktbare s. k. revisionsgeneralen Jakob Christoph Rolle, vilken anses såsom skaparen av det obligatoriska lagreferendum. Fordringarna gingo ut på absoluta garantier för att folkets medverkan i statsangelägenheterna alltid skulle bliva påkallad.

<sup>1</sup> Se Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Zürich 1893, sid. 33, 61, 63; Vogt, a. a., sid. 372 ff.; Curti, Die Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 207 ff.

<sup>2</sup> Se Schollenberger, Geschichte der schweizerischen Politik, II, sid. 369 f.



Den följande författningsrevisionen tillmötesgick denna fördrän på så sätt, att det bestämdes, att alla av representationen antagna "lagar, allmänt förbindande beslut och statsfördrag" ovillkorligen skulle underställas folkets avgörande. Omröstning skulle äga rum två gånger om året, vår och höst, varvid majoriteten av de röstande gav utslaget. I omröstningen måste dock, för att denna skulle vara giltig, den absoluta majoriteten av alla röstberättigade ha deltagit. Denna sistnämnda bestämmelse, som kvarstod ända till 1892, visade sig i tillämpningen synnerligen opraktisk, då det lätt hände, att avgörandet av ett eller flera lagförslag, på grund av bristande deltagande i folkomröstningen, måste uppskjutas till nästa ordinarie omröstning, ett förhållande som var desto olägligare som representationen saknade varje rätt att i brådskande fall självständigt fatta beslut. Basellands försök med det obligatoriska referendum blev därför särskilt i början utsatt för en skarp och förlöjligande kritik.

Ett uppslag var emellertid givet, som visade sig fruktbart för framtiden. Det blev kantonen *Zürich* förbehållet att upptaga det och genom makten av sitt exempel föra det vidare.

Denna kanton, som alltid spelat och alltjämt spelar en tongivande roll i schweizisk politik, kom genom sina radikala referendumformer i slutet av 1860-talet att på en gång liksom sätta kronan på den föregående demokratiska utvecklingen och definitivt bestämma dennas framtida riktning icke blott i kantonerna utan i hela edsförbundet. Ännu i början av detta årtionde intog dock *Zürich*, sina tidigare traditioner troget, en bestämt avvisande hållning mot referendumrörelsen — ej ens författningsinitiativet hade här införts — och räknades såsom det representativa systemets fasta värn i Schweiz. För att förstå den djupgående omsvängning, som här under loppet av ett par år ägde rum, är det nödvändigt att med några ord beröra *Zürichs* politiska utveckling under närmast föregående decennier (från mitten av 1840-talet).<sup>1</sup>

Den konservativa regimen i *Zürich* i början av 1840-talet<sup>2</sup> hade varit tämligen snart övergående, och 1845 återerövrade det liberala partiet sin maktställning för att sedan behålla den utan avbrott till slutet av 1860-talet. Det var en tid av storartad utveckling framför allt på det ekonomiska området som nu tog vid, och *Zürich* intog vid århundradets mitt utan medtävlare platsen som Schweiz' förnämsta handels- och industricentrum. Detta ekonomiska uppsving kunde ej undgå att sätta sin färg på den liberalism som satt vid styret. Den blev allt mer kapitaliskt betonad,

<sup>1</sup> Se härom Dändliker, Geschichte der Stadt und des Kantons *Zürich*, III. *Zürich* 1912, sid. 343 ff.

<sup>2</sup> Se ovan sid. 76.



allt mindre hågad för reformer, som ej direkt befordrade de penning- och klassintressen den företrädde. Ingenstädes i Schweiz nådde den liberala bourgeoisien fram till en politisk maktkonsolidering sådan som i Zürich. Den behärskade under sin glansperiod fullständigt representationen och kontrollerade genom sitt vittutgrenade inflytande både förvaltning och rättsskipning.

Vad som bidrog att förläna detta utpräglade bourgeoisievälde dess inre fasthet och på samma gång lät dess despotiska drag ohöljt träda i dagen var dess enastående koncentration i händerna på en enda man, Alfred Escher, under tjugu år (1848—1868) den ojämförligt främste och allt behärskande statsmannen i sin hemkanton, tillika en av de inflytelserikaste, ja vissa tider helt säkert den inflytelserikaste av edsförbundets politiker.<sup>1</sup> Det liberala regementet i Zürich under denna tid gick allmänt under namnet "systemet Alfred Escher" eller rätt och slätt "systemet". Eschers karriär hade varit ovanlig, dock knappast mera ovanlig än hans begåvning. Redan vid 30 års ålder (1849) hade han kommit fram till ställningen av president i Zürichs regering och valdes samtidigt till president i det schweiziska nationalrådet (nedre kammaren), varmed han nått de högsta äreställnen en schweizisk politiker över huvud kunde nå.

Eschers betydelse ligger dock icke uteslutande, knappast ens i främsta rummet, i hans ställning såsom ledande statsman. Sin plats som regeringspresident lämnade han ganska snart (1855) för att mera odelat ägna sig åt ekonomisk och industriell företagarverksamhet.<sup>2</sup> Såsom chef för det ena av de dåvarande två stora järnvägsbolagen i Schweiz (Nordostbahn) och grundare av den största schweiziska privatbanken (Schweizerische Kreditanstalt) dominerade han fullständigt Zürich's och en stor del av Schweiz' ekonomiska liv. Escher var utan jämförelse den främste av den dåtida moderatliberalismens stora "finansbaroner", mot vilka tidens vaknande radikalism framför allt riktade sina angrepp.<sup>3</sup> Jämsides med sin affärsverksamhet bibehöll han sitt mandat i stora rådet, fungerade allt som oftast såsom ordförande i dess viktigaste utskott och höll sålunda alltjämt de politiska trådarna samlade i sin hand. Allt och alla i Zürich böjde sig för Eschers högdraget despotiska, men genom viljekraft och skapande begåvning överlägset mäktiga härskarpersonlighet.

Det Escherska regementet beskylldes sedermera av motståndarna för

<sup>1</sup> Om Escher se den monumentala biografien av Gagliardi, Alfred Escher. Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte, Frauenfeld 1919.

<sup>2</sup> Platsen övertogs av Eschers förnämste medhjälpare, den mera folkligt anlagde Jakob Dubs (1861 förbundsrad), vilken sedermera spelade en framträdande roll såsom motståndare till referendums införande i edsförbundet.

<sup>3</sup> Jämf. Chaudet, Histoire du parti radical suisse. Bern 1917, sid. 132 ff. Droz, Etudes et portraits politiques. Genève et Paris 1895, sid. 201.



att i stor utsträckning ha använt sig av korruptiva medel, och otvivelaktigt är, att en del svåra missförhållanden inrotat sig i administration och rättsskipning. I åtskilligt vill det dock synas som om dessa beskyllningar varit överdrivna, och i vad mån direkt korruption verkligen förekommit må lämnas därhän. Säkert är i varje fall att Escher höll hela det zürich'ska statsmaskineriet i ett enormt beroende. "För att komma fram till en ställning vilken som helst var det nödvändigt att höra till hans vänkrets".<sup>2</sup> Med den partimajoritet han behärskade och som stödde hans intentioner och företag hade han i all synnerhet ett grepp om representationen som ingen före honom. Det representativa systemet, "vars mest glänsande och konsekvente företrädare Alfred Escher var", hade i hans hand blivit ett medel för en personlig politik, som trots sina storslagna och i många avseenden nyttiga insatser genom sin ensidigt storkapitalistiska riktning hotade att bli en allvarlig fara för staten i dess helhet. Vi se sålunda hur samma autokratiska parlamentsvälde, som karaktäriserade den första liberala æran i Zürich under 1830 talet i ännu högre grad utmärker den andra under 1850- och 1860-talen. Liksom då följde även nu en reaktion, men våldsammare, mera avgörande och buren av andra, starkare krafter.

Det är mot ovan antydda politiska bakgrund man har att se den plötsliga, på djupet gående omvälvning, som nästan utan alla övergångsstadier på en gång förvandlade Zürichs statsskick från en åtminstone i schweizisk mening rent representativ till en direkt demokrati. Som vi skola se gick Zürich därvid längre än någon annan föregående kanton. Det representativa systemet hade här avslöjat egenskaper och under Eschers hårdhänta styre löpt linan ut på ett sätt, som nästan ledde till dess utplånande.

Att oppositionen mot systemet Escher ej kom tidigare än den gjorde förklaras dels av detta systems styrka, dels och i främsta rummet av den allmänna belåtenhet varmed den liberala välståndspolitiken ganska länge mottogs av befolkningen. Över huvud stod det politiska intresset under 1850-talet mycket lågt, och deltagandet i de allmänna valen var osedvanligt svagt. Ända till 1860 var oppositionen i stora rådet ytterst obetydlig och ännu efter 1866 års val hade den långt kvar till majoritet, om den också nu avsevärt ökat i antal. Dess bärande element utgjordes av småborgerligt radikala i städerna och landsorten, understödda av den vid denna tid hand i hand med den industriella utvecklingen uppkommande, socialistiskt färgade arbetarrörelsen — en opposition alltså av i stort sett samma art och kynne som vi tidigare lärt känna i Vaud.

<sup>1</sup> Droz, Histoire politique de la Suisse au XIXme siècle (La Suisse au dix-neuvième siècle, utg. av Seippel, I, sid. 314). Jämf. av samme förf., Études et portraits politiques, sid. 15, samt Gagliardi, Alfred Escher, sid. 526 f.



Som den väckande stöten till den stora folkrörelsen mot systemet Escher anses allmänt ett par bitande, talangfullt skrivna pamfletter, riktade emot detta system, utgivna 1866, vilka väckte det största uppseende och med ens gjorde sin författare, advokaten Friedrich Locher, till en berömd och populär man. Av det demokratiska oppositionspartiet organiserades från denna tid under ledning av en särskild aktionskommitté<sup>1</sup> en målmedveten agitation mot "den koalition av penning-, bank- och järnvägsintressen, den kotteri- och kulissregering som systemet bragt över kantonen"<sup>2</sup> — en agitation som kulminerade i fyra på skilda orter i kantonen avhållna väldiga "landsgemeinden" den 15 dec. 1867.<sup>3</sup> Vid dessa möten antogs ett program, det s. k. landsgemeindememorialet, vars kärnpunkt var kravet på folkrättigheternas utvidgning genom införande av referendum och initiativ.

Den motivering, som bestods detta krav, förtjänar anföras såsom typisk för den bärande uppfattningen hos denna tids demokratiska rörelse. Den visar hur den djupt rotade rousseauska folksuveränitetstanken lever upp och hämtar stöd genom att förbindas med de hittills historiskt vunna erfarenheterna av det representativa systemets brister.

I det nämnda landsgemeindememorialet<sup>4</sup> framhålles, att den insikten så småningom (sedan 1830) vunnit mark, "att det var folket, och folket allena, vilket måste betraktas såsom statsviljans källa, såsom dess utgångspunkt och ögonmärke. Med denna undan för undan skeende omvandling och upplysning av det politiskt-medborgerliga självmedvetandet var det rena representativsystemet i trettio-talsförfattningen övervunnet, så att det nu gällde att finna nya livsformer för folkets direkta självstyrelse och utvidga den erkända satsen: 'allt för folket' med den lika så berättigade: 'allt genom folket'. För denna nybildningsprocess i Züricherfolkets politiska och sociala åskådning, syftande hän mot direkt lagstiftning genom

<sup>1</sup> Oppositionens huvudkvarter var den till storleken andra staden i kantonen Zürich, Wintertur, vid denna tid kallad "den demokratiska förorten i Schweiz". Bland de ledande männen må nämnas stadspresidenten i Winterthur Joh. Jakob Sulzer, gymnasie-lärarna Caspar Sieber och Gottlieb Ziegler, f. d. kyrkoherden, redaktören för den förnämsta oppositionstidningen Bleuler, den då helt unge, längre fram som förbundsrad bekante Ludwig Forrer — alla sedermera ledande kantons- och förbundspolitiker. Till denna krets hörde också Schweiz' nationaldiktare Gottfried Keller, då stadsskrivare i Zürich. Den främste av arbetarrörelsens män var Karl Bürkli, en av Schweiz' första socialdemokrater. Bürkli, som stod under stark påverkan av Considérants och Rittinghausens i början av 1850-talet utgivna skrifter om den direkta folklagstiftningen (Curti, Volksgesetzgebung sid. 216) hade sedan nämnda tid ivrigt verkat för referendums införande i Zürich.

<sup>2</sup> De anförda orden i en mycket läst oppositionell stridsskrift från denna tid, cit. hos Dändliker, Geschichte Zürich's, III, sid. 376.

<sup>3</sup> Dagen firas alltjämt — jämte Usterdagen den 22 nov. — som nationaldag i Zürich.

<sup>4</sup> I utdrag cit. hos Stüssi, Referendum und Initiative im Kanton Zürich, sid. 14 f.



suveränen, hade våra ansvariga och oansvariga statsledare ända till denna stund intet sinne eller fruktade de den omedelbart sig uttalande folkrösten". En protest följer därpå "mot det nedsättande av folket, som ligger däri, att man förklarar det oförmöget att förstå det sanna framåtskridandet och bringa offer därför. Vi se i detta falska bedömande av folket den egentliga orsaken till den närvarande rörelsen. Folket har ilat framför sina fullmäktige. Lagstiftning, förvaltning och rättsskipning, som av folket indifferent nog ofta överlämnats åt sig själva, sågo sig, ju längre det led, ställda utom detsamma, och alla de trådar, vilka innerligt borde sammanbinda de folkvårdande myndigheterna med de hos folket uppspirande behoven äro sönderslitna".

Ett senare upprop (jan. 1868) fortsätter den i memorialet anslagna tankegången sålunda:<sup>1</sup> "Intet mindre gäller det än att utveckla eder hittillsvarande skensuveränitet till en verklig och sann folksuveränitet, att förflytta makten och högsta bestämmanderätten ur några få händer på det samfälliga folkets starka skuldror. — Kantonen Zürichs erfarenheter visa oss, att trots det periodiska representantvalet faran av det vanemässiga och ensidiga regerandet och lagstiftningsbedrivandet icke är ringa, att skarpa motsatser mellan folkrepresentanternas politiska och sociala åsikter och massornas inom kort tid kunna uppkomma. Det republikanska livet är i behov av ett oavslåeligt och lugnt utjämmande av sådana motsatta strömningar. De av oss förordade inrättningarna skola rikta folket med politiska kunskaper och meningar och avhålla dess representanter från att förrirra sig på ofolkliga banor. Myndigheterna, statsmännen, representanterna skola mera än hittills bemöda sig att göra alla kretsar av folket förtrogna med sina tankar och övertygelser, och folket skall komma dem till mötes med klart och oförfalskat uttryck av sina behov och sympatier".

Innebörden av referendum och initiativ utlägges i det anförda uppropet så, att det förra skulle utgöra "ett rapportavläggande inför folket", "lagstiftarnas författningenliga förpliktelse att inför folket belysa lagar och alla djupt i statslivet ingripande beslut samt underställa dem folkomröstning med ja och nej vare sig kommunvis eller i större kretsar". Initiativet åter vore "inledningen till nya lagstiftningsakter på förslag av folket". "rätten för ett författningenligt bestämt antal röstberättigade att fordra upptagandet till prövning av sådana förslag samt representanternas plikt att för detta ändamål träda i verksamhet".

Den speciellt socialdemokratiska referendumuppfattningen har fått ett pregnant uttryck i en liten skrift av Bürkli, där han i anslutning till sina redan förut uttryckta åsikter kort efter författningsrevisionen samman-

<sup>1</sup> Jämf. Curti, Volksgesetzgebung, sid. 220 ff., samt Staaff, a. a., sid. 32.



fattade sin ståndpunkt, en skrift som för övrigt spelat en icke oväsentlig roll för referendumtankens internationella utbredning.<sup>1</sup>

För Bürkli står det klart, att "bourgeoisirepubliken eller representativdemokratien" — för honom synonyma begrepp — måste falla i Schweiz, därför att den "befunnits för lätt att ta upp kampen mot stor-kapitalets fördärvbringande inflytelser", och han fattar den schweiziska rörelsen, särskilt så som den utvecklats i kantonen Zürich, såsom "ett symptom, ett förspel till en storartad, djupgående rörelse, som kommer att genomgå hela den europeiska politiken". I den direkta demokratien ser han med en något naiv optimism framför allt ett medel till en genomgripande social lagstiftning, "till en evig fredlig revolution", vilket allt han betraktar som en given sak, sedan folket fått rätt att självt göra sina lagar. Referendum vore också det bästa medlet till folkets självbildning, varigenom det lärde sig förstå sina verkliga intressen och varigenom en gång för alla omöjliggjordes att lagen blott bleve det skrivna uttrycket för en härskande överklass' maktsträvanden.

En kärnpunkt i Bürklis uppfattning är att all erfarenhet visat, "att folket i långt högre grad tar miste, vida lättare kan låta förleda sig, när det gäller att bedöma personer (vid representantval) än när det gäller att bedöma saker vid (omröstning om lagar); och detta helt enkelt därför, att det ställer sig oändligt mycket svårare att pröva en persons hjärta och njurar än innebörden av en sak, andemeningen av en lag; därför är det betydligt lättare att bedöma, om en lag är gjord till de arbetande massornas fördel än om en representant alltid skall komma att tala och rösta i folkets intresse". Som synes vänder Bürkli, för övrigt icke utan talang, fullständigt upp och ned på Montesquieus gamla sats att folket förstår sig bra på att utse lagstiftarna men ej att själv befatta sig med lagstiftningen. Den avgörande skillnaden för honom mellan den direkta, "den sanna demokratien", och den representativa, "den falska demokratien", ligger just däri, att den förra sysslar icke blott med personfrågor utan i främsta rummet med sakfrågor, under det den senare endast tar befattning med personfrågor.

Representationens uppgift är enligt Bürkli, fullkomligt i rousseausk anda, icke att vara "ett lagstiftande utan ett lagföresläende organ, en rådgivare, vars råd kunna följas eller icke", och han målar med drastisk åskådlighet dess ställning mellan den direkta folklagstiftningens båda element, referendum och initiativet: "Representationen är på detta sätt satt

<sup>1</sup> Direkte Gesetzgebung durch das Volk, tryckt första gången 1869 (s. å. även på engelska), nytryckt 1893. Skriften utgjorde ursprungligen ett referat och förslag å "sektionen Zürich's" vägnar vid den internationella arbetarassociationen i Basel sept. 1869. Tack vare Bürklis framträdande här har referendumrörelsen i Zürich kommit att sätta spår i den tyska socialdemokratiens program.



mellan tvenne eldar, som ständigt hålla den varm. Föreslår den dåliga lagar (begår den verksynder), så förkastas dessa genom referendum; vill den icke några goda lagar föreslå (begår den underlåtenhetssynder), så kommer folkinitiativet och griper in med sina förslag”.

Det var åskådningar, sådana som de ovan anförda, vilka mognat under intrycket av den gammalliberala regimen i Zürich och som här förde fram folkomröstningskravet såsom själva kärnpunkten på det radikal-demokratiska partiets program.<sup>1</sup> Medlet att förverkliga detta var givet genom författningsinitiativet, vilken reform kort förut (1865) avpressats majoriteten i stora rådet såsom en yttersta eftergift åt oppositionen. Den påyrkade stora författningsrevisionen kunde därför försiggå i laga former, och initiativets användning vid detta tillfälle erbjuder ett intressant exempel på ”en fredlig revolution” i folkomröstningens tecken. På kort tid samlades underskrifter av 27 000 initianter, vilka begärde totalrevision av författningen samt revisionens uppdragande åt ett särskilt valt författningsråd. Vid omröstningen (jan. 1868) avgåvos av kantonens ungefär 65 000 samtliga röster något över 50 000 till förmån för denna begäran och endast omkring 7 000 mot,<sup>2</sup> en förkrossande dom alltså över den sittande parlamentsmajoriteten. De därpå följande valen till författningsrådet gingo i samma stil och gävo oppositionen en överväldigande majoritet.<sup>3</sup>

Under sådana förhållanden hade demokraterna fullt fria händer att genomdriva sina önskemål, vilket också skedde. De ytterst ingående, i och för sig intressanta referendumdebatterna i författningsrådet<sup>4</sup> kunna här i sina principiella delar i det stora hela förbigås, då de i fråga om synpunkter och argument för och emot icke ge så synnerligen mycket nytt utöver vad vi känna från tidigare kantonala debatter. Från liberalt och konservativt håll pekar man sålunda åter och åter på folkets oförmåga att bedöma lagdetaljer, på det högst olämpliga att draga gemene man ur hans dagliga nyttiga sysseslättningar in i ett ständigt politiserande, som i längden skulle verka tröttande och demoraliserande, på faran att försvaga representationens ansvarskänsla — ”såsom suverän har folket intet an-

<sup>1</sup> Andra programpunkter gingo ut på socialpolitiska och skattereformer samt, betecknande nog, upprättande av en statsbank såsom motvikt mot de privata bankintressena.

<sup>2</sup> I frågan om särskilt författningsråd skulle väljas ställde sig rösterna något annorlunda — ungefär 47 000 för och 10 000 mot.

<sup>3</sup> Av författningsrådets 222 medlemmar tillhörde 147 det demokratiska och 75 det konservativ-liberala partiet. Den egenartade situationen inträffade alltså, att två representationer sutto samtidigt med olika sammansatta partimajoriteter. Händelsen gjorde, att kort förut Alfred Escher valts till talman i stora rådet.

<sup>4</sup> Se härom St ü s s i, Referendum und Initiative im Kanton Zürich, sid. 16 ff.; D ä n d l i k e r, Geschichte Zürich's, III, sid. 382 f., 391 f.; C u r t i, Volksgesetzgebung, sid. 224 ff.



svar" — på det absurda i att vingklippa det representativa systemet, som på grund av sin natur möjliggjorde nationens sunda och trygga ledning genom "intelligensens spetsar" o. s. v. En och annan konservativ talare ansluter sig dock till referendum under uttryckligt tillkännagivande av sin förhoppning "att detta institut, då folket en gång fått göra erfarenheter och gått igenom sin skola, skall medföra en konservativ effekt".<sup>1</sup> På detta håll söker man, ehuru förgäves, som ett medlingsanbud skjuta fram det fakultativa referendum mot det obligatoriska. Däremot vill man ej på några villkor veta av initiativet, vilket skulle komma att sätta en ständig konkurrent vid representationens sida, som undergrävde dess förtroendeställning till folket och som vore farlig särskilt därigenom, att det öppnade en sidoport för en tilltagsen parlamentsminoritet att oroa och paralysera majoritetens verksamhet.

På dessa invändningar svaras från den radikala motsidan, att de bottna i en ohållbar grundåskådning om demokratiens väsen, som ej vill förstå att statsarbetet måste grundas på folkets fulla förtroende, att representationen, för undvikande av förstörande slitningar, måste förvandlas från en "politisk förmyndare" till "en folkets rådgivare, en pionjär för nya tankar, en vän", att det icke funnes någon anledning tro, att folkets ansvarskänsla i genomsnitt vore mindre än parlamentets, m. fl. skäl som i det väsentliga redan utvecklats i det radikala partiets ovan anförda agitationssupprop.<sup>2</sup>

Ett nytt moment, som tillkommer i diskussionen i Zürich och som därför förtjänar i detta samband något uppmärksammas, rör sig om lämpligaste sättet för referenduminstitutets organisation. Man var på radikalt håll ense om att obligatoriskt referendum och initiativ skulle införas, men man var ej lika ense om hur dessa former bäst skulle i praktiken tillämpas.

Beträffande själva anordnandet av omröstningarna yrkades av en del, att de skulle försiggå kretsvis i större eller mindre "landsgemeinden", vilka, liksom i de verkliga landsgemeindedemokratierna, skulle avhållas årligen den 1 maj, eventuellt också nationaldagen den 22 nov., under högtidliga former med fri diskussion och öppen omröstning. Särskilt ansågs av många en förberedande offentlig diskussion, som pläгат vara tillåten i andra kantoners vetoförsamlingar, som en nödvändig förutsättning

<sup>1</sup> Historieprofessorn Georg von Wyss.

<sup>2</sup> En fråga, som redan nu gör sitt inträde i schweizisk politik och som förtjänar omnämnas, därför att den sattes i förbindelse med referendum, var den om införande av proportionella val, varom förslag framfördes från konservativt håll med anslutning av arbetarna. Förslaget avvisades av de radikala under hänvisning till att proportionalismen vore överflödigt i en referendumdemokrati, "då ju var och en och varje parti vid folkomröstningarna finge göra sig fullt ut gällande". Dändliker, Geschichte Zürich's, III, sid. 392.



för att folket skulle få ett rätt begrepp om de lagar det hade att avgöra, och förslag framkommo att denna diskussion skulle göras obligatorisk, varvid folkrepresentanterna ägde infinna sig som referenter eller åtminstone för att lämna svar på frågor. Alla dessa förslag förkastades dock som opraktiska, och man nöjde sig med att låta lagförslagen föregås av officiellt utarbetade upplysande redogörelser.

Den öppna omröstningen var likaledes numera en föråldrad tanke, och slutet votering i kommunerna med sedlar och rösturnor infördes. Det behövdes endast, att uppmärksamheten riktades på hur det skulle bli möjligt exempelvis för Nordostbanans anställda att med öppen omröstning bevara ett självständigt uppträdande, för att saken skulle vara avgjord. I allmänhet var man ense om att liksom i Baselland två ordinarie omröstningar skulle äga rum årligen, en på våren och en på hösten. Då det härigenom kunde komma att dröja en längre tid innan lagarna ställdes under folkavgörande, föreslogs, att de dessförinnan provisoriskt skulle få gällande kraft, ett förslag som emellertid avisades med hänsyn till den osäkerhet i rättstillståndet som därigenom skulle uppstå.

För åtskilliga stod det klart, att det obligatoriska referendum kunde komma att verka tröttande och medföra politisk likgiltighet, varför man önskade att det skulle förbindas med allmän röstplikt med viss straffpåföjd (böter) i händelse av ogiltigt uteblivande från omröstningen. Så långt ville majoriteten dock icke gå, och man inskränkte sig att i författningen principiellt proklamera röstavgivningen som en medborgerlig skyldighet, varemot det överläts åt kommunerna att efter gottfinnande vidare bestämma om röstplikten.<sup>1</sup> Den frågan dryftades också i vad mån det vore möjligt att undantaga från folkomröstning alla sådana lagar och beslut, om vilka praktiskt taget ingen meningsskiljaktighet rådde och för vilka folket i de flesta fall icke kunde väntas hava något intresse — exempelvis alla förslag som i representationen samlat  $\frac{9}{10}$  majoritet — men det visade sig omöjligt att för genomförande av detta önskemål finna en lämplig lösning.

I fråga om initiativet rörde sig striden egentligen därom, huuvida det skulle begränsas till en rätt för initianterna att framställa enbart en enkel anhållan (einfache Anregung) om en lag i visst syfte, vilken representationen sedan hade att utarbeta, eller om det tillika finge framläggas i form av ett fullt utarbetat lagutkast. Den senare formen väckte en viss betänklighet, då det därigenom bleve möjligt, att en lag komme att antagas av folket utan varje medverkan av representationen. Den rätt man tilltänkte denna att framlägga motförslag ansågs försätta den i en ovärdig ställning. Båda utvägarna accepterades emellertid.

<sup>1</sup> Hur denna sedermera blev ordnad se nedan sid. 182.



Författningsrådet, som under sitt arbete fått mottaga över 400 petitioner från enskilda medborgare, var färdigt med sin uppgift hösten 1868. och påföljande vår blev den nya författningen antagen av folket.<sup>1</sup> Den är ännu Zürichs gällande författning, och folkomröstningsbestämmelserna i densamma ha alltjämt kvar sin ursprungliga avfattning oförändrad. Vi återkomma till dem mera utförligt längre fram. I huvuddragen gå de ut därpå, att alla författningsändringar, lagar, konkordat samt åtskilliga viktiga beslut som ej höra till nämnda kategorier — däribland beslut om utgifter överstigande visst fastställt belopp (finansreferendum) — ovillkorligt skola underställas folkets avgörande. Initiativet, vilket omfattar begäran såväl om utfärdande av en ny som upphävande eller förändrande av en gammal lag, har fått synnerligen liberala användningsformer. Det kan tillgripas dels av visst antal röstberättigade medborgare (5 000). dels av en enskild medborgare, för såvitt han för sitt förslag vinner understöd av  $\frac{1}{3}$  av representationens medlemmar.<sup>2</sup>

Med dessa bestämmelser hade Zürich fört fram utvecklingen hän mot den direkta demokratien nära nog så långt detta över huvud lät sig göra. och dess betydelse ligger däri, att det uppvisat möjligheten av denna statsforms förverkligande i en av de största kantonerna. Med sitt obligatoriska referendum och initiativ i alla viktigare frågor skilde sig Zürich i själva verket numera från de gamla landsgemeindedemokratierna knappt i annat än folkomröstningsformernas tekniska anordning.<sup>3</sup> Till gagnet var det representativa systemet upphävt, ja på visst sätt även till namnet. Den gamla alltifrån medeltiden härstammande benämningen "stora rådet" ersattes med det mera blygsamt klingande "kantonsrådet", en ändring som är symbolisk — och i detta syfte medvetet företagen — för representationens faktiska avsättning från dess förutvarande ställning. Lika kort som betecknande ger författningen uttryck åt denna dess degradering, då den fastslår (§ 28): "Folket utövar den lagstiftande makten under medverkan av kantonsrådet".

\*

<sup>1</sup> Folkomröstningen, i vilken ungefär 91 % av alla röstberättigade deltog, gav 35 458 jaröster och 22 366 nejöster.

<sup>2</sup> Zürichs författning 1869, §§ 29—31.

<sup>3</sup> Det ledande radikala pressorganet ("Der Landbote") sammanfattade andan i den nya författningen på följande sätt: "Sie (die neue Verfassung) ist mit einem Wort der erste konsequente Versuch, die Idee der reinen Volksherrschaft in einer den modernen Kulturverhältnissen entsprechenden Form durchzuführen und die ehrwürdige, aber schwerfällige und nur für kleine Verhältnisse geeignete Landsgemeinde durch eine Einrichtung zu ersetzen, deren Eckstein die Abstimmung durch Urne in den Gemeinden ist". Cit. hos Dändliker, Geschichte Zürich's, III, sid. 398.



I det anförande, varmed presidenten i Zürich's författningsråd, Sulzer, avslutade dettas förhandlingar, yttrade han, med hänsyftning på de allmänt schweiziska förhållandena, att de nyss antagna referendumstadgandena "måhända vore bestämda att tjäna såsom utgångspunkter till en ny utvecklingsfas". Spådomen i dessa ord besannades fortare kanske än vad talaren själv anade.<sup>1</sup> Samma år som Zürich (1869) — folklagstiftningens stora år — införde Thurgau, Bern och Solothurn det obligatoriska lagreferendum,<sup>2</sup> och Aargau följde året därpå efter. Fyra år senare hade det fakultativa lagreferendum vunnit inträde i edsförbundet.

I *Thurgau*, där en regim utvecklats, vilken i mycket företedde samma drag som systemet Escher i Zürich,<sup>3</sup> hade under omedelbar påverkan av oppositionsrörelsen i denna kanton en liknande rörelse uppkommit. Thurgau bragte sin författningsrevision till definitiv avslutning till och med några månader före Zürich. I allt väsentligt äro dessa bestämmelser om referendum och initiativ desamma som i mönsterkantonen, vilket också blev förhållandet i *Solothurn*.

I *Bern*, där författningsrevisionen genomfördes av en koalition av radikala och konservativa, nöjde man sig med att införa det obligatoriska referendum, vilket emellertid i avseende på finansfrågor gick ovanligt långt i omfattning — det sträckte sig även till själva finansplanen.<sup>4</sup> Initiativet följde först 1893. Vad slutligen *Aargau* beträffar, så skilde sig dess folkomröstningsbestämmelser från Zürich's egentligen endast däri, att initiativet här fick en något vidare utsträckning.

#### *Utvecklingen under det senaste halvsekle.*

Ären 1869—1870 beteckna referendurnrörelsens kulmination, under vilka institutet i form av obligatoriskt referendum, förenat i regel med initiativ, vinner sin hittills radikalaste utgestaltung. Den följande tiden fram till våra dagar kan karaktäriseras som en tid, under vilken institutet småningom kompletterar sina ernådda kantonala vinster, tills det slutligen lagt alla edsförbundets kantoner under sitt välde.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Uttalandet gjordes i sept. 1868. Curti, Volksgesetzgebung, sid. 237.

<sup>2</sup> Luzern förvandlade s. å. sitt veto till fakultativt referendum i former som alltjämt äro de gällande.

<sup>3</sup> De ledande liberala i Thurgau voro även personligen nära förbundna med Escher. Droz, Histoire politique, sid. 315.

<sup>4</sup> Någon författningsrevision ägde ej rum i Bern, utan referendum infördes här 1869, eget nog, på den vanliga lagstiftningens väg.

<sup>5</sup> En komplettering inåt, en modernisering och utbildning av redan gällande äldre referendala former fortgår därjämte i ett flertal kantoner, en författningsutveckling, som vi emellertid här i det hela kunna lämna åsido, så mycket hellre som vi i ett samband i det följande få tillfälle att behandla alla folkomröstningsformer i deras nuvarande gestaltning.



I allmänhet föregås ej dess införande under denna tid av revolutionära omstörtningar eller genomgripande politiska systemskiften, såsom ofta tidigare varit fallet. Principiellt kan striden i det stora hela sägas vara avblåst, och debatten rör sig nu företrädesvis kring frågan om vilken form som lämpligen borde accepteras. I regel — på ett enda undantag när — segrar det fakultativa referendum i de kantoner, som ännu ej antagit lagreferendum, till vilken utgång åtminstone delvis den omständigheten torde bidragit, att denna form vann inträde i edsförbundets författning 1874. Ifrågavarande kantoner voro: Zug, Baselstadt, Neuchâtel, Genève, Tessin, Wallis och Freiburg. Referendumutvecklingen i dessa kantoner, vilken här endast helt summariskt skall beröras, var i huvuddragen följande.<sup>1</sup>

Den gamla landsgemeindekantonen *Zug*, som 1848 övergått till det representativa systemet, antog 1873 laginitiativ samt 1877 referendum i fråga om lagar, statsfördrag och finansdekret. *Baselstadt* införde 1875 likaledes initiativ och referendum, det senare i form både av ett frivilligt referendum och ett fakultativt folkreferendum, omfattande lagar och "allmänt förbindande beslut".

Hittills hade i allmänhet, om man undantar Vaud, de romanska kantonerna hållit sig fjärran från referendumrörelsen, och även ledande radikala politiker, särskilt i Genève, hade här tagit avgjort parti mot institutet.<sup>2</sup> I slutet av 1870- och början av 1880-talet uppgiva emellertid även dessa kantoner sitt motstånd. År 1879 övergå *Neuchâtel* och *Genève* till det fakultativa referendum (gällande för lagar, beslut och vissa finansfrågor), och 1883 följer det italienska *Ticino* efter.<sup>3</sup> I alla tre kantonerna infördes även initiativet, ehuru genom senare företagna författningsändringar, i *Neuchâtel* 1882, i *Genève* 1891 och *Ticino* 1892.

*Wallis*, som sedan 1852 endast haft finansreferendum, dröjde till 1907 med att helt tillägna sig den direkta folkstyrelsens idé, en idé, vilken då — för att anföra den över författningsrevisionen i febr. 1906 avgivna kommissionsrapporten — kunde "betraktas såsom definitivt accepterad av den helvetiska konfederationens republiker".<sup>4</sup> Införandet av referenduum

<sup>1</sup> Jämf. Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, sid. 30, 35, 58, 64.

<sup>2</sup> Bekant är ett yttrande av en av Genève's ledande radikala politiker denna tid, Antoine Carteret, som liknade verkningarna av referendum i demokratien med phylloxerans härjningar i vingårdarna. Leingruber, Referendum und Initiative in der Schweiz. Monatrosen, mars 1914, sid. 426. Jämf. även Signorel, a. a., sid. 369.

<sup>3</sup> I Ticino genomfördes reformen under konservativ regim. Se Aureglia, Evolution du droit public du canton Tessin. Paris 1916, sid. 247.

<sup>4</sup> Rapport de la commission chargée de l'examen du projet de révision de la constitution. Sion 1906, sid. 28. — Det kan ha sitt intresse att observera den rättroget rousseauska tolkning, som även i denna sentida rapport gives rörande innebörden av den föreslagna övergången från representativ till direkt demokrati. Det heter därom: "Le



jämte initiativ försiggick utan några större meningsskiljaktigheter mellan representationens konservativa majoritet och liberala minoritet. Den av "den demokratiska gruppen" härom väckta motionen (år 1903) gick visserligen ursprungligen ut på ett fakultativt lagreferendum, men sedan regeringen förordat det obligatoriska referendum<sup>1</sup> och författningskommisionen också enat sig härom, synes denna radikalare referendumform ej mött något egentligt motstånd. Den ansågs böra föredragas, därför att den var mera demokratisk, därför att den gav upphov till mindre agitation och därför att den bättre stämde överens med Wallis äldre referendumtraditioner.<sup>2</sup> Författningsrevisionen antogs av stora rådet så gott som enhälligt<sup>3</sup> och bekräftades även vid därpå följande folkomröstning utan synnerlig opposition.<sup>4</sup>

*Freiburg*, vars författning (av år 1857) var den "reaktionäraste" i Schweiz,<sup>5</sup> hade länge bland alla kantonerna figurerat såsom den enda "representativkantonen", då det genom en år 1920 av parlamentet antagen och medels folkomröstning år 1921 bekräftad författningsrevision övergick till lagreferendum (fakultativt) och laginitiativ.<sup>6</sup>

Partiställningen var ungefär densamma som i Wallis: en stark konservativ parlamentsmajoritet och en liberal-radikal minoritet, vilka båda i princip voro fullt eniga om reformens nödvändighet. Det har här sitt intresse att av referendumdebatterna se, hur en känsla allmänt gör sig

peuple devient le véritable souverain en matière législative et comme tout, dans un État organisé, découle de la législation, on peut dire que le peuple devient le seul souverain. Il concède au Grand Conseil le droit de faire ou plutôt de préparer la loi, mais il s'en réserve l'adoption".

<sup>1</sup> Message concernant l'opportunité de la révision de la constitution. Sion 1904. — Såsom belysande för den intima kontakten mellan folk och parlament vid alla större avgöranden kan nämnas, att regeringen lät utsända frågor angående den blivande författningsrevisionen till alla representationer i kantonens förvaltningsdistrikt ävensom till kommunerna, för att dessa senare skulle få tillfälle att antingen instruera sina ombud i nämnda representationer eller själva direkt uttala sin mening — ett konsultativt kommunalt referendum alltså, anordnat på administrativ väg. Det stora flertalet förvaltningsdistrikt uttalade sig för obligatoriskt referendum, en omständighet som utan tvivel blev avgörande för såväl regeringens som parlamentets ställning.

<sup>2</sup> Se Bulletin des séances du grand conseil du canton du Valais, février-mai 1906, sid. 194.

<sup>3</sup> Ibid, sid. 477.

<sup>4</sup> Med 8144 röster mot 2621. Orsaken till det ringa deltagandet — antalet röstberättigade uppgick till ungefär 30 000 — låg utan tvivel däri, att någon egentlig meningsskiljaktighet bland folket icke rådde angående författningsrevisionens antagande. Se Bulletin des séances, février-mai 1907, sid. 262 f.

<sup>5</sup> Schollenberger, Geschichte der schweizerischen Politik, II, sid. 369.

<sup>6</sup> Förslag om referendum hade tidigare ej saknats och en gång (1873) t. o. m. kommit så långt som till folkomröstning, men folket hade då — konservativare än både regering och parlament — märkligt nog avvisat de erbjudna folkrättigheterna. Dubs, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, I. Zürich 1878, sid. 144.



gällande, att det numera måste betraktas som en anomali för en schweizisk stat att hålla fast vid representativsystemet, en anomali som framstode i en så mycket mera egendomlig dager som främmande stater (Tyskland) redan börjat tillägna sig den schweiziska demokratiens lärdomar.<sup>1</sup> Endast i fråga om referendumformen rådde till en början någon tvekan. Från konservativt håll hade i motioner föreslagits både fakultativt och obligatoriskt referendum, på liberalt håll förordade man fakultativt. Även i denna punkt lyckades man till slut i författningskommissionen nå fullständig enhällighet, och man föredrog det fakultativa referendurn, då det alltid erbjöd fördelen att ge folket ett medel att uttrycka sin mening utan att, såsom det obligatoriska, medföra voteringsströtthet.<sup>2</sup> Över huvud betonades starkt referenduminstitutets konservativa verkningar, både dess nytta för uppkomsten av en stabilare, bättre övertänkt lagstiftning, vilket i Freiburg ansågs särskilt behöfligt, och dess värde som osviklig garanti mot varje försök till revolutionära samhällsomstörtningar.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Se Bulletin officiel des séances du grand conseil, sess. ordin. de mai 1919, sid. 412 ff.

<sup>2</sup> Se yttrande av författningskommissionens rapportör, Séances du grand conseil 20/12 1919.

<sup>3</sup> Betecknande för de tidsintryck, som nu gjorde sig gällande, är följande passus i nyss anförda rapportörutlåtande, som tydligen riktar sin udd mot de schweiziska kommunisterna: "Je vois enfin, dans les droits populaires, un remède souverain contre toute anarchie. Qu'y a-t-il, en effet, de plus antidémocratique que la république des soviets, que la dictature anarchiste, véritable aristocratie, dans laquelle le pouvoir n'appartient qu'à quelques individus sans mandat qui tyrannisent le peuple et ne le consultent jamais?"



## Kapitel IV.

### FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTETS INFÖRANDE I EDSFÖRBUNDET.

#### Författningsreferendum och författningsinitiativet.

##### *1848 års författning.*

Den konstitutionella regenerationsrörelse, som julirevolutionen 1830 väckte till liv i Schweiz, hade satt som sitt mål ej endast kantonernas omdaning utan hela edsförbundets reorganisation genom det gamla statsförbundets ombildning till en fast organiserad förbundsstat. Den politiska och religiöst betonade motsatsen mellan liberala och konservativa var tillika, på förbundets område, en utpräglad motsats mellan enhetsvännerna (centralisterna) och den kantonala separatismens anhängare (federalisterna), en dubbel motsats alltså, som ledde sina anor tillbaka till den helvetiska republiken och i mycket alltjämt uppbars av dess traditioner.<sup>1</sup> Liberalismens seger i regenerationskantonerna följdes så gott som omedelbart av ett försök till reform av förbunds författningen (1832—1833) vilket dock, såsom alltför tidigt företaget, misslyckades. Först efter den katolsk-konservativa separationens kuvande genom Sonderbundskriget stod vägen öppen för enhetsplanernas förverkligande. 1848 års förbundsstatsförfattning är ett verk av de segrande liberala kantonerna, men ett verk utfört i en klok försönlighetsanda, som med förbundsenhetens befastande tillsvidare lämnade kvar ett tämligen stort spelrum för de kantonalt federalistiska strävandena. De centralistiska tendenserna utvecklades sedermera och fingo ett mera prononcerat uttryck i 1874 års ännu gällande författning.

<sup>1</sup> Fritz Fleiner, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Basel 1898, sid. 6 ff.; av samma förf., Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz. Zürich 1918, sid. 7.



I allt väsentligt blev dock den år 1848 lagda grunden bestående. Det viktigaste av de nya förbundsorganen var förbundsförsamlingen (Bundesversammlung), varigenom Schweiz för första gången — om man undantar den helvetiska republikens kortvariga experiment — fick en verklig nationalrepresentation. Det sätt på vilket denna var uppbyggd — ett tvåkammerssystem efter Förenade staternas mönster, direkt influerat av detta — gav lösningen på det schweiziska enhetsproblemet. Den nedre kammaren, nationalrådet (Nationalrath), vald av hela folket, uppdelat i valkretsar, och med en representant för 20 000 inv., ger det klaraste uttrycket för centralismen i den schweiziska statsorganisationen, under det den övre kammaren, ständerrådet (Ständerath), bestående av två representanter från varje kanton, närmast representerar det federalistiska inslaget. Kamrarna ha enligt författningen lika makt och befogenhet.

I förbundsförsamlingen, som ensam fick bestämmanderätten över lagstiftning och beskattning och för övrigt över en god del av förvaltningen, koncentrerades hela statsmaktens utövning. Vid dess sida ställdes en regering av sju medlemmar, förbundsrådet (Bundesrath), vald för en tid av tre år av förbundsförsamlingen (med rätt till omval). Någon maktbalans mellan regering och parlament fanns icke; i det stora hela kan den förras ställning till representationen karaktäriseras som ett förberedande expeditionellt organ. Jämför man förbundsförfattningen med de tidigare tillkomna kantonala författningarna, finner man en utpräglad likhet i den allmänna byggnaden. Organisatoriskt skiljer sig visserligen den förra med sitt tvåkammerssystem från de senare, vilka alla voro byggda på enkammersystem. Men genom den konstitutionella maktställning representationen erhöi i förbundet var grunden här lagd för samma parlamentsvälde utan skrankor som i kantonerna.

Det ligger i sakens natur att detta förhållande, på ett liknande sätt som i fråga om det kantonala referendum, skulle komma att öva inflytande på uppkomsten och utvecklingen av förbundsreferendum. För dettas utgestaltning och organisation fick, som vi skola se, även författningens federativa karaktär sin speciella betydelse.

Vid tillkomsten av 1848 års författning spelade frågan om införande av referendum icke någon synnerligen framträdande roll. Det är ett karaktäristiskt drag i förbundsreferendums utveckling, att den följer den kantonala utvecklingen i spåren. De resultat, som i kantonerna uppnås, konfirmeras så att säga genom att upptagas och införlivas i förbundet. Såsom vi av det föregående erinra oss hade vid denna tid kravet på folkomröstning i ämnen utanför grundlagstiftningens område ännu icke vunnit någon vidare utbredning, och den liberalism, som i kantonerna tillbakalagit detta krav och nu alltigenom dirigerade förbundsfattningens utarbetande, var givetvis ej benägen att upptaga det i denna i någon



som helst form. Någon tanke på införandet av lagreferendum synes ej heller på något håll ha förefunnits; i varje fall väcktes intet förslag därom. Däremot framstod det som en självfallen sak, att det schweiziska folket skulle förbehållas rätt att bekräfta alla författningsändringar, likaså att det skulle ha rätt till initiativ i hithörande frågor. Den förra av dessa grundsatser var redan allmänt godtagen i kantonerna, den senare var på god väg att tränga igenom. Det var därför utan egentlig menings-skiljaktighet som författningsreferendum och författningsinitiativ accepterades i förbundsfattningen.<sup>1</sup> Diskussionen rörde sig huvudsakligen kring detaljpunkternas utformning och saknar här större intresse.<sup>2</sup>

Enligt de slutligt fastställda bestämmelserna om författningsrevision<sup>3</sup> skulle sådan utföras i överensstämmelse med de för förbundslagstiftningen gällande formerna, d. v. s. förbundsförsamlingen (icke ett särskilt valt författningsråd<sup>4</sup>) ägde att verkställa revisionen. Den reviderade författningen skulle sedan underställas folkomröstning, varvid för dess ikraftträdande fordrades majoritet dels bland de i omröstningen deltagande medborgarna, dels också bland kantonerna, en bestämmelse som gav uttryck åt den "dubbelsuveränitet", varpå förbundets statsskick vilade.

Initiativ till revision kunde tagas antingen av förbundsförsamlingen själv eller av 50 000 röstberättigade medborgare, som därom framställde begäran. Voro församlingens båda råd ense, ägde dessa omedelbart utarbeta ett förslag, som sedan underställdes folket. Voro råden oense, d. v. s. blev ett av det ena rådet beslutat förslag om revision av det andra avslaget, så fick saken ändock icke förfalla, utan folket hade då att uttala sig i frågan huruvida en revision skulle äga rum eller ej, ett slags skiljedomsreferendum alltså. En sådan förberedande folkomröstning skulle likaså alltid anställas rörande ett genom folkinitiativ väckt revisionsförslag. I båda fallen skulle, därest folket biföll revisionen, de båda råden omväljas, innan förbundsförsamlingen företog det sålunda beslutade revisionsarbetet.

#### *Det partiella författningsinitiativet.*

Nämnda bestämmelser övergingo alla så gott som oförändrade i 1874 års författning.

Med den allmänna avfattning de erhållit kunde emellertid en viss tve-

<sup>1</sup> Såsom redan anmärkts (ovan sid. 62 n. 1) gav förbundsförfattningen en principiell garanti för båda instituten även för kantonernas vidkommande.

<sup>2</sup> Se därom Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 184 ff.

<sup>3</sup> 1848 års författning, §§ 111—114. Kaiser und Strickler, a. a., sid. 300.

<sup>4</sup> Förslag härom hade framställts av Bern, den största och mest centralistiskt sinnade kantonen, som även förordat att representationen skulle utgöras av en enda folkvald kammare.



kan uppstå i avseende på deras rätta tolkning. Så som ordalagen voro formulerade talades endast om totalrevision av författningen, och fråga var i vad mån partialrevision var tillåten och i så fall i vilka former en sådan skulle ske. Denna fråga hade redan 1848 varit föremål för diskussion, och vid förhandlingarna hade ett uttalande tagits till protokollet, som förklarade, att partialrevision kunde företagas under samma betingelser som totalrevision.<sup>1</sup> I tillämpningen kom dock ej detta uttalande att få den betydelse som kunde väntats. Det ansågs visserligen klart, med stöd av de allmänna befogenheter som författningen tilldelade förbundsförsamlingen, att denna hade rätt att föreslå såväl partiell som total författningsändring. Men skulle samma rätt tillkomma folket? Eller m. a. o., kunde ett folkinitiativ gälla även partiell författningsändring?

Detta spörsmål blev icke aktuellt förrän år 1880, då första gången ett folkinitiativ väcktes. Det avsåg införande av en ny grundlagsparagraf i syfte att stadga banksedelmonopol för förbundet och var åtföljt av ett utarbetat förslag.<sup>2</sup> Det kunde förmodats, att den frågan nu skulle ställts till folket för förberedande omröstning, huruvida det önskade en författningsändring sådan som den föreslagna. Så skedde emellertid ej. På grunder, som knappast voro hållbara<sup>3</sup>, resolverade förbundsförsamlingen, att initiativet uteslutande kunde gälla totalrevision och förelade följaktligen folket endast den allmänna frågan, huruvida konstitutionen borde revideras. Omröstningens innebörd blev härigenom förvanskad. Majoriteteten av de röstande, som kanske i och för sig var för bankmonopolet — det blev 1891 antaget genom folkomröstning — ville ej genom en jaröst riskera att hela författningen utlämnades till revision och röstade därför nej. Tydligt är, att med förbundsförsamlingens författningstolkning folkinitiativet skulle nedsjunka till en tämligen ineffektiv rättighet.

Det var under sådana förhållanden ganska naturligt, att en rörelse uppstod till förmån för det partiella författningsinitiativets erkännande genom dess formliga inskrivande i författningen.<sup>4</sup> En motion i detta syfte, som även gick ut på åtskilliga andra författningsändringar i demokratisk riktning, väcktes 1884 i nationalrådet av det katolsk-konservativa minoritetspartiets ledare Zemp ("Motion Zemp") och vann understöd även av de radikala demokraterna. Ställd mellan tvenne eldar och dessutom pres-

<sup>1</sup> Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 185; Blumer-Morel, a. a., III, sid. 239.

<sup>2</sup> En motion av samma innehåll hade väckts i nationalrådet men blivit avslagen, vilket var närmaste anledningen till att folkinitiativet tillgreps. Blumer-Morel, a. a., III, sid. 243.

<sup>3</sup> Borgeaud, a. a., sid. 372 ff.

<sup>4</sup> Se härom Hilty, Le referendum et l'initiative en Suisse. Revue de droit international 1892, sid. 482; Curti, Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900. Bern 1900, sid. 99 ff.



sad av hotet att frågan skulle föras fram i form av ett folkinitiativ om total författningsrevision med ty åtföljande parlamentsupplösning och nyval<sup>1</sup> — en politisk situation som ingalunda saknar motstycken i Schweiz' parlamentariska historia — vek den liberala majoriteten undan.

Sedan förbundsrådet framlagt proposition i ämnet, som väckte till liv långvariga debatter<sup>2</sup>, blev det partiella författningsinitiativet antaget 1891.<sup>3</sup> Striden rörde sig egentligen kring frågan om ett folkinitiativ finge framlämnas i form av ett färdigarbetat lagförslag, vilket var oppositionens fordran, eller endast i form av en allmän hemställan om författningsändring i viss allmänt angiven riktning, som parlamentet sedan ägde upptaga till närmare behandling. Enligt mönster från Zürichs författning 1869 accepterades båda formerna.<sup>4</sup>

Det förtjänar observeras, att denna reform framdrivits av de oppositionella minoritetspartierna och företrädesvis av det katolsk-konservativa partiet. Denna omständighet bidrar att klarlägga en viktig sida av initiativets politiska karaktär. Från konservativt håll, där man nu helt försonat sig med folkomröstningsinstitutet, sades öppet ifrån, att man i initiativets införande såg en vinst för den federativa principen, ett medel till bevarande av de små katolska kantonernas självständighet, och man fördolde ingalunda, att det i främsta rummet var tänkt såsom ett vapen i oppositionens hand. Särskilt lade man på detta håll vikt vid att genom rätten till framläggande av ett fullt utarbetat initiativ en utväg var öppnad för minoriteten att gent emot en härskande parlamentsmajoritet direkt vädja till folket-suveränen.<sup>5</sup> Det var en dylik användning av initiativet som man från sina håll inom den radikal-demokratiska majoriteten med

<sup>1</sup> Droz, *Études et portraits politiques*, sid. 80.

<sup>2</sup> Se härom *De ploige*, *The referendum in Switzerland*. London 1898, sid. 120 ff.

<sup>3</sup> Det bekräftades genom folkomröstning  $\frac{5}{7}$  1891. Deltagandet var anmärkningsvärt ringa — 183 029 ja mot 120 599 nej — beroende antagligen på att efter långa strider principiell enighet var uppnådd om reformen.

<sup>4</sup> I samband därmed undergingo revisionsparagraferna väsentliga omarbetningar. Jämf. nedan sid.

<sup>5</sup> Jämf. Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung. B. Bl.  $\frac{17}{12}$  1890. Det heter i detta utlåtande, som å kommissionens vägnar är avgivet av dess rapportör, den katolsk-konservative landmannen i Obwalden, Wirz, angående initiativets uppgift följande: "Wir wollen aber auch 50 000 Schweizerbürgern das Recht gewähren, dass sie in klar präzisierter Form und nicht nur in vagen, allgemeinen Umrissen das Postulat der Partialrevision dem Volksentscheide unterbreiten können. Damit und einzig damit ist die Garantie geboten, dass der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlaments zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann. Damit und einzig damit ist jeder beträchtlichen Opposition im Lande der Weg an den Souverän geöffnet. Auf die klare und präzise Anfrage von 50 000 Schweizerbürgern, d. h. vom zwölften Theil des schweizerischen Wahlkörpers, sollen Volk und Stände mit Ja oder Nein klar und präzise antworten, das ist klares, reelles, unverfälschtes Volksrecht".



fruktan förutsåg och som gjorde, att man från denna sida förklarade, att detta institut skulle komma att verka som "dynamit", såsom ett farligt sprängämne i det lugna lagstiftningsarbetet.

### Lagreferendum.

I framställningar rörande införandet av lagreferendum i förbundet hänföres samstämmigt uppkomsten av denna fråga till tidpunkten för avslutandet av det fransk-schweiziska handelsfördraget (1864).<sup>1</sup>

Detta fördrag väckte genom vissa bestämmelser, framför allt en punkt som i sina konsekvenser gav de franska judarna större fri- och rättigheter i Schweiz än vad de schweiziska judarna åtnjöto, en utbredd missstämning, som riktade sig mot förbundsförsamlingen, vilken i sista hand bar ansvaret för fördragets godkännande. Otvivelaktigt är också, att denna misstämning väsentligt bidragit att sänka förbundsförsamlingens aktier i den allmänna folkuppfattningen och sålunda jämna vägen för en agitation, som strävade att bringa representationens rätt att ensam avgöra förbundsangelägenheterna under folklig kontroll. "Det franska handelsfördraget", förklarade några år senare det katolsk-konservativa partiets dåvarande ledare Anton Philip Segesser, "har skingrat den nimbus som tidigare omstrålade 1848 års författning"<sup>2</sup>, varmed han angav själva utgångspunkten för den revisionsrörelse, som slutligen medförde nämnda författnings upphävande.

Uppkomsten av referendumkravet är emellertid givetvis icke att söka uteslutande i det franska handelsfördraget, vars betydelse i detta sammanhang egentligen ligger däri att det, genom att i en viktig fråga ha blottat förbundsförsamlingens bristande förmåga att tillvarataga nationens intressen, utlöste en opposition mot det representativa systemet i förbundet, som av andra, djupare liggande orsaker vid denna tid redan höll på att arbeta sig fram.

I stort sett äro dessa allmänna orsaker av samma art som de, vilka i kantonerna förde folkomröstningsinstitutet fram till seger. Även i förbundet utvecklade parlamentsstyret autokratiska tendenser, som bidrog att göra representationen som sådan impopulär. Samma gammalliberala, av finans- och industriintressen starkt behärskade parti, som regerade i Zürichs stora råd, innehade sedan 1848 majoritet i förbundsförsamlingen. Under 1860-talets radikala omsvängning i de politiska tänkesätten var denna majoritet stadd i sjunkande och mot dess ledande koryféeer —

<sup>1</sup> Se t. ex. Hilty, Referendum, sid. 211; Deploige, a. a., sid. 91; Zinsli, a. a., sid. 61.

<sup>2</sup> Under referendumdebatterna i nationalrådet 1872. Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath 1871—72, II, sid. 18.



”förbundsbaronerna” i Bern — samlade sig ute i landet en ständigt stigande misstro.<sup>1</sup>

Ett omisskänneligt tecken på att förbunds församlingens auktoritet, som under 1850- och även de första åren av 1860-talet var höjd över varje diskussion, betänkligt rubbats, erbjöd det första efter 1848 företagna författningsreferendum (jan. 1866). Förbunds församlingen hade med pietetsfullt bevarande av den givna författningsgrundvalen antagit en rad av smärre partiella författningsändringar — inalles nio punkter. Alla nio punkterna blevo, med undantag av en — den gick ut på upphävande av jordarnas undantagsställning — avslagna vid folkomröstningen.<sup>2</sup> I och för sig behövde icke denna utgång tolkas som ett slag, åtminstone icke av allvarligare beskaffenhet, mot representationen. Sådant det partipolitiska läget var vid omröstningen kom dock denna, och med rätta, att så bli uppfattad. Den utslagsgivande majoriteten utgjordes av en kombination av katolsk-konservativa och radikala demokrater. Att de förra skulle begagna tillfället för att komma sina liberala motståndare från 1848 till livs var givet. De senare erkände väl i allmänhet, att de föreslagna författningsändringarna voro både nödiga och nyttiga, men röstade nej i rent demonstrationssyfte. Man var på detta håll missbelåten med de erbjudna reformerna, därför att de icke voro tillräckligt genomgripande. Den radikala vänstern, som från denna tid tar upp en framgångsrik tävlan med de gammalliberala, hade ett betydligt mera långtgående program, för vars genomförande den icke nöjde sig med mindre än total författningsrevision.

Den viktigaste punkten på detta program var folkomröstningsinstitutets utsträckning till den vanliga lagstiftningen. Redan vid förhandlingarna om den misslyckade partialrevisionen 1865—1866 hade lagreferendum föreslagits i förbunds församlingen såväl i form av fakultativt och obligatoriskt referendum som i form av rätt för en tredjedel av församlingens båda råd att appellera till folket, men hade då med stora majoriteter avvisats.<sup>3</sup> Efter 1866 sammanlöper referendumrörelsen i förbundet med referendumrörelsen i kantonerna — som vi erinra oss räknar denna i Zürich från nämnda år sin egentliga upprinnelse — och striden utspelas till en början huvudsakligen på kantonal grund. Man hade också i kantonerna en känsla av att kampen, på samma gång som den hade sitt eget

<sup>1</sup> Hilty, Referendum, sid. 204; Droz, Études et portraits politiques, sid. 201.

<sup>2</sup> En punkt till blev visserligen antagen av folket men avslagen av majoriteten av kantonerna — ett av de ytterligt få exemplen på en dissonans mellan dessa två bestämmande faktorer vid författningsreferendum.

<sup>3</sup> Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 240; Schollenberg, Die Schweiz seit 1848. Berlin 1908, sid. 394 ff. Karaktäristiskt för det dåvarande partiläget i förbunds församlingen är, att nationalrådets författningsutskott presiderades av Alfred Escher, som var huvudtalare mot referendumförslaget. Gagliardi, Alfred Escher, sid. 497 ff.



speciella mål, var en förpostfäktning för en kamp, som sedan skulle komma att återupptagas på en vida större arena.

Om stridens utgång kunde i själva verket ej minsta tvivel råda, sedan segern i kantonerna så gott som fullständigt vunnits med det stora genombrottsåret 1869. Samma radikala parti och samma ledande politiker, som här brutit isen, stodo nu beredda att gå vidare och med ökade utsikter till framgång revidera förbundsorfattningen. Att referendums införande i förbundet numera blott var en tidsfråga står för övrigt klart redan på grund av det faktum, att av Schweiz' till omkr. 2 $\frac{1}{2}$  miljoner uppgående befolkning år 1870 endast omkr. 400 000 levde kvar under rent representativsystem.<sup>1</sup> Liksom förut förbundsreferendum i författningsfrågor kommer nu förbundsreferendum i lagfrågor som en bekräftelse och fullbordan på en redan tillryggalagd kantonal utveckling<sup>2</sup>, låt vara att slutakten i senare fallet visade sig betydligt mera komplicerad och svår att genomföra.

Skälet härtill ligger framför allt i referendumproblemets nära sammanhang med det schweiziska enhetsproblemet. Man kan ej fullt förstå det förra i alla dess förutsättningar utan hänsynstagande till det senare. Det revisionsprogram, som det radikala partiet eller åtminstone dess övervägande del arbetade för, åsyftade utom referendum väsentlig utvidgning av förbundets maktsfär, i vilka strävanden det kunde påräkna stöd även av en stor del liberala. Målet för dessa schweiziska enhetssträvanden i slutet av 1860-talet, vilka för övrigt rönt en viss influens av det samtidigt fullbordade tyska enhetsverket, sammanfattades i parollen: "en rätt och en armé".<sup>3</sup> Men ej blott rätts- och militärväsen, som hittills hört under kantonerna, önskade man centralisera, även åtskilliga andra frågor ansågos mogna att indragas under förbundet.

Tydligt är att en dylik centralism, ett underläggande av en mängd viktiga

<sup>1</sup> Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 241, och efter honom andra författare, uppger att 1 030 000 schweizare år 1860 levde under rent representativa former, vilken siffra 1870 skulle nedgått till 330 000. De båda siffrorna torde böra höjas till resp. 1 100 000 och 400 000. I överensstämmelse med Curti räknas då Bern 1860 till representativkantonerna och 1870 endast Zug, Freiburg, Baselstadt, Tessin och Genève. Jämf. folkmängdsuppgifter hos [Dubs], Zur Bundesrevision. Zürich 1865, Tab. I.

<sup>2</sup> Att så var förhållandet betonas i ett uttalande av nationalrådets författningskommission 1871. Sedan en redogörelse lämnats för referenduminstitutets utbredning i kantonerna heter det i kommissionens protokoll 17/3 1871 (sid. 166): "Bei dieser Lage der Dinge erscheine es vollkommen gerechtfertigt und der Klugheit angemessen, dass mit der kantonalen Entwicklung in der Bundesverfassung Schritt gehalten werde und dass die Anschauungen, welche in der Kantonen zur Anerkennung gelangt und fortwährend in der Entwicklung begriffen seien, in dem Grundgesetz der Eidgenossenschaft ebenfalls zum Ausdrucke gelangen und darin ihre Reproduktion erhalten". Jämf. Curti, Geschichte der Volksgesetzgebung, sid. 242.

<sup>3</sup> Blumer-Morel, a. a., I, sid. 140.



lagstiftningsområden under förbundet, innebar ej blott ett kringskärande av kantonsparlamentens befogenheter utan även av kantonsfolkens rätt att omedelbart rösta i dessa angelägenheter. Utan vidare lät det sig därför icke göra att beröva den kantonala medborgaren hans redan förvärvade rättigheter. Det var nödvändigt, att vad han som sådan förlorade återgavs honom i hans egenskap av schweizisk medborgare. En skärpning av förbundsensheten medförde sålunda som ofrånkomlig konsekvens förbundsreferendum. Detta inre samband mellan de båda spörsmålen stod också fullt klart för referendumvännerna, vilkas majoritet ivrade för ett så radikalt enhetsprogram som möjligt icke utan beräkning att därigenom bäst säkerställa referendum.<sup>1</sup> Att det å andra sidan låg en viss risk i att spänna bågen alltför högt synes man på detta håll ej tillräckligt ha beaktat, och det visade sig, som vi skola se, att den gjorda beräkningen ej var fullt så hållbar som man hoppats.

Genom år 1869 förättade nyval till nationalrådet fick detta en radikal-demokratisk och på samma gång revisions- och referendumvänlig majoritet. Förbundsregeringen inbjöds att framlägga förslag till författningsändringar, ett uppdrag som den fullgjorde genom ett budskap följande år, vilket dock vann föga anklång hos förbunds församlingen.<sup>2</sup> Särskilt blev regeringen utsatt för klander, därför att den alldeles underlätit att föreslå en lösning av referendumfrågan. Orsaken härtill var, att den stod splittrad i detta spörsmål — ett par av dess mest bemärkta medlemmar, den fungerande presidenten Jacob Dubs och förbundsrådet Emil Welti, voro förklarade motståndare till institutet — och den nöjde sig med att under kort hänvisning till olika tänkbara utvägar för en lösning avråda från frågans upptagande. Följden blev, att regeringen både i denna och andra frågor förlorade initiativet. Revisionsarbetet togs helt om hand av förbunds församlingen, vars båda råd tillsatte särskilda kommissioner, vilka utarbetade fullständiga förslag till ny författning.

De folkomröstningsbestämmelser, som ingingo i dessa förslag, voro sins emellan ganska olika.<sup>3</sup>

Nationalrådets författningskommission<sup>4</sup> föreslog, att vissa grupper av förbundslagar, vilka i en särskild paragraf närmare specificerades, alltid skulle underkastas folkomröstning, varvid för deras godkännande fordrades majoritet såväl av de röstande medborgarna som av kantonerna

<sup>1</sup> Deploige, a. a., sid. 94.

<sup>2</sup> Regeringsbudskapet av den 17/6 1870, tr. som bil. till nationalrådets författningskommissions protokoll (1871).

<sup>3</sup> En allmän översikt av revisionsarbetet lämnar Blumer-Morel, a. a., I, sid. 140 ff., och speciellt vad angår referendumfrågans behandling, a. a., III, sid. 8 ff.

<sup>4</sup> Protokoll, sid. 276 f.



(obligatoriskt lagreferendum). Genom särskilt beslut av båda råden skulle även andra lagar kunna föreläggas folket och kantonerna till avgörande (frivilligt referendum). Kommissionen föreslog vidare laginitiativ, så anordnat, att om 50 000 medborgare inlämnade begäran om ändrande eller upphävande av en förbundslag eller utfärdande av en ny lag i ett visst uppgivet ämne, så ägde de båda råden, därest de för sin del instämde i den inkomna begäran, att utarbeta det nya lagförslaget och förelägga det folket och kantonerna till antagande. Instämde däremot icke de båda råden i initiativet, så hade folket först att uttala sig om det skulle upptagas, varefter råden, i händelse av att denna fråga besvarades med ja, voro skyldiga att uppgöra ett lagförslag, vilket sedan skulle gå till referendum.

Ständerrådets kommission<sup>1</sup> föreslog i stället för ett obligatoriskt referendum beträffande vissa lagar ett fakultativt referendum ifråga om *alla* förbundslagar ävensom sådana förbundsbeslut, vilka för understöd av offentliga arbeten pålade en utgift av mer än en miljon fr. (fakultativt finansreferendum). Referendum i nämnda frågor skulle anordnas antingen efter frivilligt beslut därom av förbunds församlingen eller på begäran av 50 000 schweiziska medborgare eller fem kantoner. Folkinitiativet i lagfrågor blev av ständerrådets kommission avstyrkt.

Dessa förslag, vilka förelågo färdiga först på våren 1871, blevo sedermera i förbunds församlingen föremål för en mängd ändrings- och tilläggsförslag såväl i avseende på formen som innehållet av det tillärnade folkomröstningsinstitutet. Här må blott nämnas, att det gamla vetot alltjämt samlade en del anhängare, vilken form nu för sista gången uppträder i tävlan med det obligatoriska och fakultativa referendums. För att göra omröstningsämnena lättförståeligare föreslogs, att de endast i principiell avfattning skulle föreläggas folket och att representanterna helt skulle förbehållas det detaljerade utarbetandet, ett projekt som dock med stor majoritet avvisades, då det i sina konsekvenser lätt kunde göra folkets avgöranderätt illusorisk.

Beträffande referendums omfattning framkommo åtskilliga förslag, vilka åsyftade en utvidgning, så att även andra frågor än lagar skulle kunna göras till föremål för omröstning, bl. a. traktater med främmande makter. Djup meningsskiljaktighet rådde också i frågan, om kantonerna skulle tillerkännas en speciell omröstningsrätt vid sidan av folket. Mellan alla dessa skiftande, mot varande delvis skarpt stridande åsiktsriktningar gällde det att finna en enande linje. Resultatet blev en kompromiss, som tog somt ur nationalrådets, somt ur ständerrådets kommissionsutkast men som i vissa punkter även lade till betydelsefulla nyheter.

Författningsrevisionen togs upp till behandling i de båda råden i slu-

<sup>1</sup> Protokoll, sid. 149 f.



tet av år 1871 och början av år 1872, och folkomröstningsbestämmelserna blevo därunder föremål för långa och ingående överläggningar.

Alla skäl och synpunkter för och emot referendum, som ofta förut förts fram mot varandra i kantonerna, delvis av samma agerande huvudpersoner, mönstras nu åter i en sista stor generaldebatt, vilken så till vida visserligen ger en del nytt, som referendumproblemet nu konfronteras med det federativa problemet, men vilken har sitt egentliga värde såsom en bred resumé av en sedan länge pågående, ständigt återupprepad och utvidgad diskussion, där de båda motsatta huvudlägren redan avbröstat sina viktigaste argument. Då vi i väsentliga delar redan känna denna diskussion, kan en mera ingående detaljredogörelse för förbundsdebatten icke anses påkallad. Huvudlinjerna i den allmänna argumenteringen, vilken delvis har ett rent universellt värde, torde dock såsom en sammanfattning av föregående kantonala diskussioner vara förtjänta att uppmärksammas. Likaså ha de skäl, som varit bestämmande för förbundsreferendums speciella utformning, ett visst intresse.

Det principiella motståndet kom givetvis från det gammalliberala partiet<sup>1</sup>, nu reducerat till ett numerärt rätt anspråkslöst centerparti mellan å ena sidan de katolsk-konservativa och å andra sidan de radikala demokraterna.

I överensstämmelse med sin ständigt hävdade, något överdrivet idealiserande uppfattning av det representativa systemets företräden underkände detta parti alltjämt folkets bildningsförutsättningar för lagstiftarkallet. "Fåraherden med handelslagen och stallknekten med civilprocessen i handen för att förbereda sig för utövningen av sina suveränitetsrättigheter äro en karrikatyr", förklarade förbundsrådet Welti i ett ofta citerat anförande, och den framstående Genève-representanten James Fazy uttryckte kort och slående partiets åskådning, då han förklarade att referendum var och förblev "en intelligensens appell till ignoransen". Folkomröstningsinstitutet, vilket degraderade representationen till ett osjälvständigt, förberedande organ skulle komma att helt förlama dennas verksamhet. Genom referendum vore resultatet av dess arbete ständigt satt i fara, och genom initiativet tillkomme ett nytt och farligt osäkerhetsmoment, som äventyrade all konsekvens i lagstiftningsarbetet. Följden bleve ett betänkligt förslappande av parlamentsmedlemmarnas ansvarskänsla. "Med en nötningskoefficient sådan som hela folket vore man icke längre i stånd", såsom en talare uttryckte sig, "att framdriva den erforderliga

<sup>1</sup> Såsom typiska för partiets ståndpunkt kan hänvisas till anföranden i nationalrådet av Welti, Escher, Gonzenbach och Stehlin (Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath, II, sid. 24, 28, 33, 36) samt i ständerrådet av Fazy och Estoppey (Die Berathung der Bundesrevision im Ständerath, sid. 106, 108).



nyttighetseffekten ur statsmaskinen. Folket vore en obekant storhet, vilken i lagstiftningen icke läte sig beräknas”.

Att några nya skäl tillkommit, som tvingade till folkomröstningsinstitutets införande, ville man på liberalt håll ej erkänna. Även om institutet möjligen kunde anses passande för kantonerna med deras små befolkningar, med deras enhetlighet i språk och seder och med de större möjligheter till upplysning av folket i de förekommande omröstningsfrågorna som där företunnos, så lämpade det sig icke att överföras på förbundets vida område med dess i olika avseenden splittrade folkintressen. För sin i det hela lyckosamma utveckling efter 1848 hade den schweiziska förbundsstaten förbundsförsamlingen att tacka, och intet hade förekommit, inga sådana konflikter mellan folk och parlament hade uppstått, som kunde motivera, att det senare berövades sin dittills innehavda ställning. Folket hade redan full garanti för att dess vilja skulle komma till uttryck: ”den friaste valrätt, fri press, fri föreningsrätt och i varje hem ett gevär” (Welti). Man framhöll också, att intet annat land — och intressant nog pekade man särskilt på den stora systerrepubliken på andra sidan oceanen — funnit det tillrådligt och med sina intressen förenligt att lägga statsmaktens utövning omedelbart i folkets händer. För Schweiz skulle steget över till den direkta demokratien betyda ett ödesdigert avbrytande av dess utvecklingsmöjligheter inåt, en hämsko på allt framåtskridande och därmed också ett slut på det goda anseende utåt det under de senaste decennierna förvärvat.

Över huvud varnade man för den övertro på formella författningsändringars betydelse, som i de schweiziska kantonerna tagit sig uttryck i ett oavbrutet konstitutionellt nyskapande, och man bestred sanningen av de skönmålningar av referenduminstitutets goda verkningar, som dess anhängare så rikligt slösat med. I varje fall kunde de ej anses bekräftade av dittills vunna kantonala erfarenheter. De liberala sparade ej på allsköns svartmålningar. Då det sagts att referendum vore ett utmärkt folkuppfostringsmedel, vore detta så föga sant, att det tvärtom skulle bliva ett medel för partiernas generalstaber, för enskilda folkuppviglare och, värst av allt, för de klerikala organisationerna att efter utsända paroller leda folket i den ena eller andra riktningen. ”Folket vore lika litet ofelbart som påven” — ett uttalande av Alfred Escher som tydligen riktade sin udd mot de katolsk-konservativa referenduvännerna, vilka han speciellt misstrodde — och det vore ett misstag att blint tro på folkets sunda instinkter. Blev referendum antaget, förespådde man, att Schweiz inom tio år vore redlost utlämnat till en tummelplats för partipolitiska intriger och demagogiska maktsträvanden (Welti).

Denna rent negativa ståndpunkt, viken det liberala partiets stora flertal i själ och hjärta omfattade, var i den föreliggande situationen tämlig-



gen hopplös. I känslan härav var man också benägen att eventuellt göra vissa medgivanden åt de demokratiska anspråken, om man blott däri-genom kunde undkomma referendum. Dessa medgivanden gingo över-raskande nog ut på upptagande i förbunds författningen av återkallelse-institutet i förening med fokinitiativet i viss begränsad utsträckning. På en del håll uttalades också sympati för folkval av regeringens med-lemmar.

Förbundsrådet Dubs kan räknas som den egentlige upphovsmannen till denna positiva, reformliberala linje. I förbunds församlingen har han ej uppträtt till förmån för dessa sina åsikter — de förfäktades här av andra, framför allt av Genève representanten Carteret — men han hade tidigare utförligt utvecklat sin mening i en känd och allmänt läst broschyr, som hör till den schweiziska referendumrörelsens klassiska skrifter.<sup>1</sup> Närmast skrev väl Dubs här med tanke på den då pågående referendum-agitationen i kantonerna — han ville söka ”dämma den bergflod som kom från Zürich”<sup>2</sup> — men han har senare tillämpat sitt resonemang på för-bundet<sup>3</sup>, och i förbunds församlingen ha hans anhängare tydligen inspi-rerats av hans tankegång.

Utgångspunkten för Dubs är densamma som för referendumvännerna. Han erkänner oförbehållsamt, att det allsvåldiga parlamentet behöver en motvikt, och han finner denna i ett stärkande av regeringsmakten, vilken borde befrias från sin avhängighet av parlamentet genom regeringsmed-lemmarnas direkta val av folket. I en maktdualism efter amerikanskt mönster ser alltså Dubs lösningen av den schweiziska demokratiens pro-blem. Men han bygger vidare på denna tanke. Då konflikter mellan re-gering och parlament lätt kunde uppstå — Dubs hänvisar till den sam-tidigt pågående svåra konflikten i Förenta staterna mellan presidenten Johnson och kongressen — måste en utväg till lösning av ett dylikt kon-fliktläge finnas, och han föreslår att båda statsmakterna skulle erhålla ett slags återkallelserätt gent emot varandra, ordnad på så sätt, att vilken som helst av dem skulle kunna påkalla folkomröstning om den andres återkallande. Bifölles ej en sådan begäran måste den påkallande parten avgå. För att stärka kontakten mellan folket och de av detta valda or-ganen och samtidigt överbjuda referendumvännerna vill Dubs även ge självständig rätt åt folket att återkalla såväl parlament som regering. Likaså borde det äga rätt att på eget initiativ rösta om gällande lags upp-hävande.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung. Zürich 1868.

<sup>2</sup> Ibid., sid. 72.

<sup>3</sup> Jämf. Curti, Volksrechte, sid. 58.

<sup>4</sup> Se Dubs, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, särskilt sid. 45 samt 50 ff.



Dubs' invecklade, konstrikt uppbyggda system möttes genast vid sitt framförande av häftiga angrepp från den radikala skolans kritiker<sup>1</sup> och vann som helhet taget knappast på något håll anslutning.<sup>2</sup> Sitt intresse har det egentligen däri, att det visar, hurusom den konstitutionella jämviktstanken oundvikligen tränger sig fram även hos ursprungligen ivriga anhängare av det monistiskt formade äldre parlamentsväldet och hurusom dessa — i detta fall en av de ledande schweiziska statsmännen — i ett slags förtvivlad konkurrens med det segerrikt frambrytande referendumsystemet icke draga sig för att träda i breschen för amerikaniserande maktfördelningstendenser.

Som nämnt upptogos vissa av Dubs' förslag i förbundsförsamlingen, dock utan framgång.<sup>3</sup> Här var den radikaldemokratiska majoriteten<sup>4</sup> fullt på det klara med att det lagstiftande folket självt bildade den enda rätta och effektiva motvikten mot representationen. Det från motsidan anförda sakförhållande, att man i den nordamerikanska republiken ej ansett sig ha skäl att rubba sitt representativsystem bemöttes med en sarkastisk, framtidsvarslande hänvisning till detta systems djupt korrup-tiva karaktär. Folkets deltagande i lagstiftningen vore för övrigt en rätt, som alltid tillhört detsamma, som det nu återfordrade och som det ej tillkom des fullmäktige att motsätta sig. "Den direkta folklagstift-

<sup>1</sup> Se Hilty, *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, Bern 1868. H. motsätter sig i denna broschyr — även den en av referendumstridens märkligaste skrifter — Dubs' maktfördelningstanke, vilken han ansåg mynna ut i "en konstitutionellt monarkisk gestaltning av regeringen" (sid. 18), och han jämför dennes system med Sieyès' mekaniska kombinationer. H. förordar för kantonerna såväl som för edsförbundet ett obligatoriskt referendum, vilket han för sin del uppfattar som den bästa motvikten mot ett egenmäktigt parlament, och han utför sin jämviktssidé genom att likna referendum vid den ena kammaren i ett tvåkammarssystem, uppbyggt på principen om kamrarnas samstämmighet för att ett beslut skall komma till stånd (sid. 9).

<sup>2</sup> Det kan förtjäna anmärkas att Dubs' ömsesidiga återkallelserätt för statsmakterna i viss mån går igen i den tyska författningen av år 1919. Mot presidentens rätt att upplösa riksdagen står här en rätt för riksdagen att påkalla folkomröstning om presidentens avsättning. Besvaras en begäran härom med nej, måste riksdagen upplösas och nyväljas.

<sup>3</sup> I nationalrådet föreslog Carteret, att folket skulle äga rätt att när som helst återkalla förbundsförsamlingen, vilket även skulle ha förbundsrådets återkallande till följd. I denna folkrättighet såg C. en mycket bättre motvikt mot representationen än referendum (*Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath*, II, sid. 6 och 32). Förslaget, som understöddes av bl. a. Welti och Escher, föll med 38 r. mot 61 (*ibid.*, sid. 45). Även förbundsrådets tillsättning genom folkval föreslogs och blev föremål för debatter, där det amerikanska systemet togs till jämförelse mot det schweiziska. Detta förslag föll med 12 r. mot 67 (*ibid.* sid. 9 ff.).

<sup>4</sup> Såsom representativa för dennas uppfattning hänvisas till yttranden i nationalrådet av Scherer, Deucher (båda längre fram förbundsråd, Caflich (från Graubünden) och Ziegler, en av referendumrörelsens ledare i Zürich (*Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath*, II, sid. 13, 20, 27, 37), samt i ständerrådet av Weber (Bern) och Hug (*Die Berathung der Bundesrevision im Ständerath*, sid. 106, 110).



ningen är republikens logiska konsekvens".<sup>1</sup> Det ginge ej i längden, i förbundet lika litet som i kantonerna, att upprätthålla en skillnad mellan folkets rätt att avgöra över författningen och dess rätt att själv bestämma över lagstiftningen. Med referendum följde initiativet som ett nödvändigt och värdefullt korrelat, som ett medel til verkligt positiva folkinsatser, som sådant "det intensivaste uttrycket för den demokratiska tanken i folklagstiftningen".

Beträffande referenduminstitutets praktiska verkningar ansåg man sig på radikalt håll ha skäl att vara optimistisk. Erfarenheterna från kantonerna vore i det stora hela goda. Visserligen kunde det hända, att folket gjorde misstag, men så hade det också rätt "att i sina egna angelägenheter stundom taga fel", en sak som även förbundsförsamlingen allt som oftast gjorde sig skyldig till. När det framhölls, att folket alldeles saknade förutsättningar att förstå omröstningsämnen, vore detta ett överdrivet påstående. Den enkle medborgaren kunde visserligen ej sätta sig in i ett invecklat lagförslags tekniska detaljer, men den ledande grundtanken kunde han uppfatta, och det var strängt taget allt vad som behövdes, för att han skulle kunna fatta ställning i den fråga, som förelagts honom till avgörande. Ett ökat medborgerligt upplysningsarbete skulle för övrigt stödja en rätt användning av folkomröstningsinstitutet, och det läte sig ej förneka, att detta självt med tiden skulle visa sig som det bästa politiska bildningsmedlet.

Principiellt tog man avstånd från den av representationssystemets anhängare ständigt hävdade satsen om representationens uppgift att gå före folket som en framåtdrivande kraft, som en vägvisare, vilken detta endast hade att lydigt följa efter. Folk och representation borde i stället alltid följas åt, lagstiftningen alltid ha noga kännning med vad folket krävde och tålde vid att mottaga. Folkomröstningsinstitutets retarderande egenskap accepteras sålunda härmed som en värdefull demokratisk garanti. Å andra sidan förnekar man, att det skulle sänka representationens ansvars-känsla. Väl skulle det komma att utöva en viss hämmande inverkan, så till vida som det skulle stävja en hel del onödigt projektmakeri, vilket dock endast vore en vinst. Men det skulle på samma gång sporra folkrepresentationen till att göra sitt bästa, det skulle göra lagstiftningsarbetet sorgfälligare, bättre avpassat efter befolkningens verkliga intressen och därmed förläna detta den bärande solida och varaktiga grundvalen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Klarast utvecklade folksuveräniteten i rousseausk mening av ett av partiets främsta litterära språkrör Florian Gengel, själv politiker, ehuru för tillfället ej medlem av förbundsförsamlingen. Jämf. *De ploige*, a. a., sid. 96 f.

<sup>2</sup> Hur man på radikalt håll uppfattade folkomröstningsinstitutets verkningar på lagstiftningen framgår kanske bäst av följande uttalande av Hilty, Theoretiker und Idea-



Det starkaste, realpolitiskt mest vägande skälet, som gjorde folkomröstningsinstitutets införlivande i förbunds författningen snart sagt nödvändigt, låg dock däri, att detta spörsmål, såsom ovan påpekats, på det närmaste sammanhänge med hela författningsrevisionens innebörd och syfte. Ett tvångsläge förelåg i själva verket, så till vida som den omvandling av edsförbundet i starkt centralistisk riktning, som förbereddes, ovillkorligen krävde ett allmänt schweiziskt förbundsreferendum. På andra villkor skulle folket i alla de kantoner, där direkt folklagstiftning existerade, aldrig släppa ifrån sig något av sina maktbefogenheter. På radikalt och delvis även på mera moderat håll, där man fullt insåg huru landet låg, betonades med skärpa detta förhållande. All vidare utveckling av edsförbundet vore utan referendum stängd; utan folksuveränitetens fulla genomförande kunde förbundet som sådant knappast längre räkna på någon auktoritet.

Det var folkomröstningsfrågans öde att i striden mellan centralism och federalism komma att ställas mitt i skottlinjen, som egentligen gjorde dess lösning för förbundets vidkommande så komplicerad. De allmänna, rent principiella motsatser, för vilka ovan redogjorts, voro i och för sig icke av avgörande betydelse. Det katolsk-konservativa partiet, vars medlemmar till stor del rekryterades från landsgemeindedemokratierna och Luzern, var egentligen icke referendumfientligt, och hade frågan kunnat isoleras för att ställas under principomröstning, hade referendum utan tvivel samlat en överväldigande majoritet av radikala och konservativa i förbunds församlingens båda råd.

Sådan situationen faktiskt var, var det endast med knapp nöd som institutet räddades igenom. De katolsk-konservativa voro starkt federalistiskt sinnade, vilket även var fallet med representanter av alla riktningar, även de radikala, från de franska kantonerna. Det villkor för bifall till referendum, som från federalistiskt håll uppsattes, var det samma som redan av författningskommissionerna föreslagits, nämligen att för en lags antagande skulle fordras majoritet ej blott av det röstande folket utan även majoritet bland kantonerna.<sup>1</sup> Fasthållandet vid denna regel, vilken gällde för författningsreferendum, ansåg man även i fråga

listen der Demokratie, sid. 10: "Jedes Gesetz durchläuft bei dem Institut der Volksabstimmung wie bei keiner anderer Institution so zweckmässig, verschiedene natürliche, auch der Zeit nach genügend auseinanderliegende Stadien und gelangt daher zu reiferer Beurtheilung und Erwägung, zu allgemeinerer Kenntniss und eventuell Billigung und, um so zu sagen, zu grösserer Feuerprobe und Friktion aller im Staate bestehenden Meinungen und Ansichten, als dies bei irgend einem anderen System möglich ist, somit zu relativ grösster Sicherheit für Zweckmässigkeit, Volksthümlichkeit und Dauer".

<sup>1</sup> Som kantonens votum skulle räknas majoriteten av de där avgivna medborgar-rösterna.



om lagreferendum och laginitiativ såsom en enkel konsekvens av "dubbel-suveräniteten", för övrigt politiskt nödvändigt som skydd för den kantonala självständigheten gent emot ett som enhet uppträdande suveränt förbundsfolk.<sup>1</sup>

De radikala enhetsvännerna, vilka framför allt hörde hemma i de stora tyska kantonerna Zürich och Bern, motsatte sig bestämt de federalistiska anspråken, och det var kring denna punkt som den hetaste striden stod. På centralistiskt håll underkändes återopandet av författningsreferendums organisation av flera skäl. Då för författningsändring särskild kantonalt omröstning vore stadgad, så hade detta sin grund däri, att det vid författningsfrågor alltid gällde en fördelning av kompetensen mellan förbund och kanton. Lagstiftningen åter vore blott användandet av den åt förbundet författningsenligt redan överlämnade kompetensen, och en medverkan från kantonernas sida vore därvidlag icke rättsligt motiverad. Det gällde alltså icke att beröva kantonerna en rätt, utan frågan gällde, om de skulle tilldelas en ny rätt, som de förut icke ägde.<sup>2</sup> Dessutom betonades faran av ständiga framtida kontroverser mellan förbundsfolk och kanton och det orimliga i att elva småkanton (halva antalet) med 600 000 inv. skulle kunna hålla i schack de övriga med deras två miljoner.

Utgången blev, att den föreslagna kantonsvoteringen föll, ehuru med mycket knapp majoritet. Följden härav åter blev, att alla federalister oavsett politisk färg i slutvoteringen för eller mot referendum tämligen mangrant torde ha röstat mot. Endast med hjälp av presidentens utslagsröst kunde institutet i nationalrådet föras i hamn.<sup>3</sup>

Av intresse är att se, att i hela denna strid varken den ena eller den andra parten riktigt varit på det klara med vilka verkningar referendum skulle komma att få för det speciellt federativa författningslivet. Både centralisternas förhoppningar och deras motståndares fruktan att institutet skulle medföra en avsevärd skärpning av centralismen visade sig överdriven. Om det också låter sig säga, att det i det hela befordrat förbundsensheten, visade sig referendum, även utan kantonsvotering, i användningen icke sällan rätt väl duga till vapen just i den kantonala federalismens tjänst.

Även i åtskilliga andra punkter gingo meningarna från början vitt i

<sup>1</sup> Se anföranden av den konservative ledaren Segesser samt den radikale waadtländske representanten Ruchonnet (sedermera förbundsrad). Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath, II, sid. 16 och 18.

<sup>2</sup> Se anförande av den framstående juristen, medlemmen av högsta domstolen, Blumer. Die Berathung der Bundesrevision im Ständerath, sid. 105. Jämf. även Blumer-Morel, a. a., III, sid. 14 f.

<sup>3</sup> Rösterna stodo 52 emot 52, i ständerrådet voro de 21 för och 17 mot. Kantonsvoteringen avslogs i nationalrådet med 54 r. mot 52 och i ständerrådet med 21 mot 18.



sär, ehuru det här visade sig lättare att komma till enighet. De rörde dels folkomröstningsinstitutets former, dels dess omfång.

Av de olika under debatten dryftade omröstningsformerna var man tämligen ense om att avvisa det gamla vetot, vars olämplighet av erfarenheten ansågs till fullo bekräftad. Likaså utdömdes det frivilliga referendum såsom av flera skäl föga tillrådligt. Antingen skulle det visa sig alldeles ineffektivt, såsom framginge av praxis i Bern, där på 23 år (1846—1869) stora rådet av mänhet om sin maktställning över huvud aldrig förelagt folket någon fråga till avgörande; eller också skulle det kunna hända, att representationen inför svåra avgöranden alltför ofta fölle för frestelsen att vika undan och avlasta sitt ansvar på folket.<sup>1</sup> I fråga om denna form torde man sålunda tämligen allmänt erkänt, att den innebure en verkligt allvarlig fara för den parlamentariska ansvars känslan. Mera diskussion väckte frågan om fakultativt eller obligatoriskt referendum till liv. Att den förra formen föredrogs torde dels ha berott därpå, att obligatorisk omröstning rörande alla lagar och beslut, när det gällde hela edsförbundet, dock framstod såsom en alltför vidlyftig och tröttande apparat och att det därför befanns tillrådligt att först åtminstone pröva den senare, dels och kanske mest därpå, att fakultativt referendum, som endast gav folket möjlighet att gripa avgörandet i frågor, som det verkligen intresserade sig för, var mera ägnat att tilltala federalisterna.<sup>2</sup> Initiativet väckte i båda råden starka betänkligheter, och då det togs med vill det synas, som om det i viss mån skett därför att det gav vänstern kompensation för den försvagning av folkomröstningsinstitutet, som det fakultativa referendums seger över det obligatoriska innebar.

Vad beträffar folkomröstningsinstitutets omfång, så hade nationalrådets författningskommission sökt uppdelat lagarna i två grupper, av vilka man tänkte sig att egentligen endast den ena, vilken omfattade de lagstiftningsområden, som först nu genom den föreslagna författningsrevisionen drogos in under förbundet, skulle underkastas referendum. En dylik uppdelning ansågs dock principiellt ohållbar, och förbunds församlingen visade sig för sin del benägen att gå ännu längre ifråga om institutets omfattning. Att inskränka det endast till lagar vore icke motiverat, då förbundsbeslut av administrativ natur ofta nog både intresserade och berörde folket mera. Ständerrådets uppslag att bereda folket möjlighet att rösta endast om vissa finansbeslut tilltalade icke nationalrådet, där majoriteten helst önskade att helt allmänt lägga alla s. k. förbundsbeslut (Bundesbeschlüsse) under referendum.

<sup>1</sup> Jämf. Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath, II, sid. 20. Die Berathung im Ständerath, sid. 112.

<sup>2</sup> Det obligatoriska referendum föll i nationalrådet med 65 r. mot 29 och i ständerrådet med 22 r. mot 13.



Detta blev också förbundsförsamlingens beslut, utan att någon klarhet vanns i frågan om vad detta "beslutsreferendum" skulle anses innefatta. Ett förslag att närmare bestämma de olika slag av beslut, som skulle anses undantagna, förkastades. Så till vida nåddes dock klarhet, att referendum beträffande statsfördrag uttryckligen blev avslaget.<sup>1</sup> Likaså avslogs nu ett förslag — som emellertid längre fram kom till heders — att tillägga de ifrågavarande förbundsbesluten bestämningen "allmänt förbindande".<sup>2</sup> Däremot tillades ett stadgande, som gav representationen rätt att undantaga från folkomröstning beslut "av brådskande natur".<sup>3</sup>

\*

Med den översikt, som i det föregående lämnats av tillkomsten och utformningen av folkomröstningsbestämmelserna i det år 1872 av förbundsförsamlingen antagna förslaget till ny författning, äro också i huvudsak vägen och förutsättningarna för folkomröstningsinstitutets upptagande i förbundet angivna. Visserligen blev ifrågavarande författningsförslag aldrig upphöjt till gällande grundlag, då det vid referendum i maj s. å. av folk och kantoner förkastades. Men så gott som omedelbart därefter återupptogos på nytt revisionsförhandlingar, vilka med nedprutningar i vissa reformpunkter i stort sett fullföljde de tidigare linjerna. Dessa senare förhandlingar — och det gäller obetingat referendumdiskussionen — erbjuda i jämförelse med de förra icke något större intresse. Ramen

<sup>1</sup> I nationalrådet med 67 r. mot 31. Ett förslag, som avsåg att underkasta endast sådana fördrag referendum, vilka genom sin natur stode i strid med författningen, avslogs i samma råd blott med hjälp av presidentens utslagsröst och i ständerrådet med den knappa majoriteten av 20 r. mot 18.

<sup>2</sup> Förslagsställaren avsåg att med de citerade orden utmärka sådana beslut, genom vilka "ett för varje medborgare bestämt rättsförhållande grundades", till skillnad från beslut av mera enskild innebörd. Jämf. Blumer-Morel, a. a., III, sid. 18.

<sup>3</sup> Bestämmelserna om referendum och initiativ i det slutligt antagna författningsförslaget av den 5 mars 1872 voro följande:

Art. 85. "Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich. — Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizerbürgen oder von fünf Kantonen verlangt wird".

Art. 89. "Wenn 50 000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses, oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses anbegehren, und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räte, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlussvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. — Stimmen nicht beide Räte dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen, und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür sich ausspricht, so haben die Räte einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlussvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."



för den blivande kompromissen var på förhand betydligt snävare utmätt, och arbetet inriktade sig huvudsakligen på de tekniska detaljerna.

Det spörsmålet kan uppställas i vad mån referendumfrågan i och för sig spelat en roll vid 1872 års författningsförslags fall. Ett svar är ej så lätt att giva, då omröstningen gällde förslaget i dess helhet. Att de föreliggande folkomröstningsstadgandena ogillades av federalister av alla politiska trosbekännelser känna vi. Men detta var också fallet med åtskilliga andra bestämmelser, vilka ur federalistisk synpunkt till och med kunde förefalla ännu betänkligare. Ensamt var sålunda referendumfrågan långt ifrån avgörande, och det torde vara svårt att med bestämdhet säga om den ens spelat in i främsta ledet. Referendumkampanjen 1872 var en av de hetaste, som någonsin förekommit i Schweiz, vilket framgår både av det osedvanligt livliga deltagandet i omröstningen och av de på båda sidor tämligen jämnt fördelade röststyrkorna.<sup>1</sup> Striden fick helt och hållet sin karaktär av den utpräglade motsatsen mellan centralister och federalister, varvid de förra väsentligen utgjordes av tyska radikaler, de senare åter — den segrande majoriteten — av en skiftande partikombination, vars underlag var en tillfällig allians mellan de annars mycket litet samstämmiga tyska katolikerna och de franska protestanterna.<sup>2</sup>

Att författningsrevisionen efter det första negativa försöket så snart återupptogs berodde därpå, att den över huvud kommit i ett läge, varur en lösning ovillkorligen måste utfinnas, varom ju i sin mån även den stora omröstningsminoriteten vittnade. Referendumutslaget fattades icke heller såsom ett absolut avvisande från folkets sida. Riktigheten av denna tolkning bekräftades av nyvalen till nationalrådet hösten 1872, varigenom det stora flertalet av de förutvarande representanterna omvaldes och i det hela en ännu talrikare revisions- och referenduvänlig majoritet återsändes.<sup>3</sup>

Folket önskade alltså alltjämt en revision, ehuru det var tydligt att man ville ha den åtskilligt modererad. Detta var också vad som skedde genom att de centralistiska tendenserna i flera punkter mildrades. Kompromissen leddes av de tyska och de franska radikalerna, vilka bakom ultramontanernas rygg nu hade återfunnit varandra. I fråga om folkomröst-

<sup>1</sup> För författningsförslaget avgävos 260 859 r. och mot 255 606. Deltagandet torde kunna beräknas till omkr. 83 % av de röstberättigade. Majoriteten av kantonerna var 13 mot och 9 för.

<sup>2</sup> Jämf. D r o z, *Historie politique de la Suisse au XIXme siècle*, sid. 239.

<sup>3</sup> Ett rätt uppseendeväckande tecken på att efterdyningarna från den stora striden ännu ej lagt sig var, att ett av förbundsråden (Challet-Venol), som varit motståndare till författningsrevisionen, vid företalet regeringsval icke, trots att han ställde sig till disposition, återfick sin plats, en händelse som då endast hade ett precedensfall och sedermera knappast åter upprepats. Förbundsrådet Dubs, som också uppträtt såsom revisionsmotståndare, hade tidigare frivilligt avgått. Jämf. *De ploige*, a. a., sid. 111, n. 1.



ningsinstitutet bestod den största förändringen däri, att folkinitiativet i lagfrågor helt och hållet ströks, varmed den radikalaste utbyggnaden av institutet var avlägsnad. Däremot demokratiserades det fakultativa referendum genom sänkning av antalet röstberättigade medborgare, som hade rätt att påkalla folkomröstning, från tidigare 50 000 till 30 000. Samtidigt höjdes antalet med samma rätt utrustade kantoner från fem till åtta, en åtgärd som tydligen var ägnad att försvåra institutets användning i speciellt kantonala syften. En förtydligande men också begränsande bestämmelse, som nu accepterades, var föreskriften att endast "allmänt förbindande" förbundsbeslut skulle kunna göras till föremål för omröstning.<sup>1</sup>

Det nya konstitutionsförslaget blev vid den följande folkomröstningen under ännu livligare deltagande än vid motsvarande tillfälle två år tidigare bekräftat av en stor folkmajoritet (april 1874), och det är sedan dess Schweiz' ännu gällande författning.

### Referendum i utrikespolitiska frågor.

Fakultativt referendum rörande statsfördrag är det sista tillskottet till det schweiziska folkomröstningsinstitutet, antaget och bekräftat av folket genom omröstning den 30 jan. 1921. Även i detta avseende har förbundet i viss mån följt en väg, som redan var anvisad av kantonerna, i vilka fördrag och konkordater icke sällan äro underkastade referendum. Gå vi till äldre tider voro utrikesfrågor i själva verket ett av de allra viktigaste ämnena för folkavgörandena<sup>2</sup>, varför nämnda författningsändring icke saknar anknytning till gammalschweiziska traditioner, om den också därav icke på något sätt influerats. Frågan om fördragsreferendum hade varit föremål för diskussion alltsedan förbundsstatens tillkomst, förslag därom hade väckts vid partialrevisionen 1865—1866 och, som vi sett, med negativt resultat åter förts fram vid revisionsförhandlingarna 1871—1872.

De skäl, som anfördes till förmån för dessa förslag, hade huvudsakligen gått ut därpå, att det allt som oftast kunde hända att en traktat innehöll bestämmelser, vilka inneburo en rubbning av gällande lag eller grundlag, varför konsekvensen fordrade, att folket före den definitiva stadfästelsen ägde rätt att fälla sin dom. Förbundsförsamlingen skulle annars

<sup>1</sup> En bild av folkomröstningsfrågans läge 1873—74 ge förhandlingarna i nationalrådets författningsutskott (Protokoll, sid. 48 ff.), vilka kompletteras av motsvarande förhandlingar i ständerrådets utskott (Protokoll, sid. 41 ff.).

<sup>2</sup> Se ovan kap. I samt L. S. v o n T c h a r n e r, Volk und Regierung o eim Abschluss von Staatsverträgen und sonstigen Fragen äusserer Politik in der alten Eidgenossenschaft, Bern 1914. Arbetet är tydligen tillkommet under intryck av det då sedan ett år aktuella statsfördragsinitiativet.



på traktatvägen ensam kunna lagstifta om områden, som författningens enligt hörde under folkets avgörande och dettas kompetens därigenom i viktiga frågor göras illusorisk. De avgörande avslagsskäl voro, att med rätt för folket att rösta om fördrag skulle Schweiz' förbindelse med främmande makter avsevärt försvåras, då risken av ett förestående referendum ovillkorligen måste inverka hämmande på alla underhandlingar. Det läte sig för övrigt i ett flertal fall icke göra att utlämna utrikespolitiska frågor till den allmänna diskussion och agitation, som följde med en folkomröstning.

I praxis efter 1874 har förbundsförsamlingen alltid hävdad sin uteslutande kompetens över statsfördrag av alla slag, en uppfattning som även har stöd i åtminstone numera allmänt vedertagen statsrättslig teori.<sup>1</sup> I fall då ett fördrag gripit in över området för allmän lag eller grundlag ha emellertid då och då debatter uppstått angående denna förbundsförsamlingens kompetens, och förslag ha framkommit, att ett dylikt fördrag borde förses med referendumklausul eller åtminstone, för formens behöriga iakttagande, förklaras vara av brådskande natur.<sup>2</sup> Alla dylika förslag ha med stora majoriteter avvisats. Vid ett par tillfällen ha även motioner väckts om införande av traktatreferendum genom formlig författningsändring. Sålunda ingick ett yrkande härom i den förut omnämnda "Motion Zemp" 1884, men föranledde då ingen åtgärd.<sup>3</sup> År 1896 framlades från agrariskt håll i nationalrådet en motion om fakultativt referendum ifråga om handelstraktater. Motionen, vars syfte var att genom folkomröstning skapa starkare kontroll mot tullnedsättningar, blev följande år avslagen med 82 röster mot 6.<sup>4</sup>

Den nu gällande grundlagstiftningen av år 1921 leder sin upprinnelse från ett folkinitiativ 1913.

Efter långvariga underhandlingar stadfästes sistnämnda år av förbundsförsamlingen ett mellan Schweiz, Tyskland och Italien ingånget fördrag rörande St. Gotthardsbanan. Ett ganska starkt motstånd hade yppat sig i nationalrådet, där försök till och med gjordes att få fördraget underkastat referendum.<sup>5</sup> Ute i landet var oppositionen särskilt häftig i

<sup>1</sup> Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bern 1914, sid. 722.

<sup>2</sup> Jämf. Georg, Le contrôle du peuple sur la politique extérieure. Genève 1916, sid. 243 ff.

<sup>3</sup> Zemp hänvisade särskilt till att författningen två gånger kränkts genom fördrag (1864 och 1882 års franska handelstraktater). Winiger, Bundesrat dr. Zemp. Lebens- und Zeitgeschichtliche Erinnerungen. Luzern 1910, sid. 206 f.

<sup>4</sup> Politisches Jahrbuch 1896, sid. 510; 1897, sid. 511 ff. Georg, a. a., sid. 280 ff.

<sup>5</sup> Fördraget antogs med 108 r. mot 77. Förslaget om referendum — vilket tordé vara det sista i sitt slag som framförts — samlade endast 24 r. mot 123. Politisches Jahrbuch 1913, sid. 497 ff.



det franska Schweiz, där man ansåg att Tyskland tilltvingat sig fördelar så oerhörda, att det var fara å färde för att Schweiz skulle nedtryckas till en tysk vasallstat. Redan innan förbundsförsamlingens beslut fattats hade man här hotat med ett folkinstitutiv, och beslutet hade knappt hunnit bli bekant, förrän initiativupprop med namnunderskriftsformulär bringades i omlopp. Initiativet gick ut på ett tillägg i författningen av innehåll att "internationella traktater avslutade på obestämd tid eller på mer än 15 år" skulle vara underkastade referendum på samma villkor som lagar. En formlig massrörelse uppstod i de franska kantonerna, och av de omkr. 64 000 namnunderskrifter, som samlades, kommo ungefär 42 000 härifrån. I kantonen Vaud hade över 40 procent av de röstberättigade tecknat sina namn på de utsända listorna.<sup>1</sup>

Detta initiativ, det s. k. statsfördragsinitiativet, vilket i och för sig har intresse såsom ett tämligen enastående exempel på en klart färgad nationalistisk folkomröstningsaktion, stämplades vid sin tillkomst som "ett typiskt tillfällighetsinitiativ" och hade då knappast några större utsikter att slå igenom. Inom det dåvarande liberala majoritetspartiet var stämningen avgjort emot det. Förbundsrådet upptog det till behandling och avgav i maj 1914 sin berättelse därom till förbundsförsamlingen. Det erkändes häri, att referendum angående statsfördrag väl vore en logisk utveckling av den demokratiska statstanken, som ej kunde avvisas, om man följdriktigt hölle sig till den för allt schweiziskt statsliv gällande led-satsen: "folket är konung". Men doktrinära fordringar måste här, liksom i vissa andra avseenden beträffande folkomröstningsinstitutets gestaltning, vika för praktiskt politiska överväganden, varför förbundsrådet på i stort sett samma grunder, som tidigare i motsvarande fall plägat anföras<sup>2</sup>, tillrådde förbundsförsamlingen att avstyrka bifall till initiativet.<sup>3</sup> Frågan hann emellertid icke upptagas till fortsatt behandling före världskrigets utbrott, och den förklarades tills vidare vilande.

Den berättelse nr 2 i ärendet, som förbundsrådet efter fem år avgav (maj 1919), markerar i sin skarpa kontrast mot den föregående den omsvängning i allmänna opinionen beträffande folkets ställning till utrikespolitiken, som krigets erfarenheter över allt i Europa medfört. I andra länder (t. ex. Sverige) restes krav på representationens medverkan i dessa frågor. I Schweiz kunde folket självt nu icke längre hållas utanför. Förbundsrådet erkänner också, att opportunitetsargument, hur berättigade de än i och för sig kunde vara, ej längre vore hållbara gentemot

<sup>1</sup> Jämf. Politisches Jahrbuch 1913, sid. 502 ff., samt Georg, a. a., sid. 283 ff., vars framställning dock ej i alla delar är fullt korrekt.

<sup>2</sup> Se ovan sid. 120.

<sup>3</sup> Förbundsrådets berättelse <sup>20</sup>/<sub>5</sub> 1914. B. Bl.



den omedelbara demokratiens principer.<sup>1</sup> Även om stundom olägenheter kunde uppstå genom en regeringens desavouering av folket, vore detta dock ett mindre ont, än om en opposition, som ansåg sig företräda majoritetens mening, icke skulle ha möjlighet att framkalla ett verkligt folkavgörande.

Förbundsrådet tillstyrker sålunda nu i princip initiativet, men föreslår samtidigt i ett motförslag några ändringar och tillägg. Viktigast av dessa var, att förbunds församlingen "i tider av krig och krigsfara" skulle kunna förklara ett beslut om godkännande av ett fördrag "brådskande", varigenom detta undandroges folkomröstning. Till gengäld skulle rätten att påkalla referendum utvidgas, så att alla överenskommelser om förbund, oavsett den tid, som bestämts för deras varaktighet, skulle kunna underställas folket.

Då förbunds församlingen gick att taga ställning till initiativet hade den redan beslutat underställa folkets avgörande en viktig utrikespolitisk fråga, nämligen Schweiz' anslutning till nationernas förbund.<sup>2</sup> Att detta beslut, framdrivet på sidan om författningen i en utomordentlig politisk situation, i sin mån skulle verka prejudicerande vid ställningstagandet till initiativet ligger i sakens natur.<sup>3</sup> Nationalrådet anslöt sig i det hela till förbundsrådets allmänna resonemang men vägrade att godtaga dess motförslag. Särskilt väckte bestämmelsen att en traktat i tider av krigsfara skulle kunna förklaras "brådskande" opposition. Man fann det allra minst lämpligt att i sådana tider, då det allmänna intresset för utrikespolitiska ärenden stod på sin höjdpunkt, undandraga folket ett viktigt avgörande i hithörande frågor. Initiativet blev därför här i sin ursprungliga form enhälligt tillstyrkt.<sup>4</sup>

I ständerrådet däremot, där det gamla motståndet mot ett fördragsreferendum hade åtskilligt starkare fäste, gingo meningarna både i princip och i detaljer högst betydligt i sär. Här förordade en grupp rent avslag, en annan bifall, en tredje ett väsentligt ändrat motförslag, vilken

<sup>1</sup> Det allmänna läget tecknas på följande sätt: "Die gewaltigen Rückwirkungen des Krieges auf das politische und soziale Denken der Völker machen sich geltend in dem stärkern Hervortreten grundsätzlicher Standpunkte gegenüber Überlegungen reiner Zweckmässigkeit und namentlich in der Forderung nach konsequenten Durchsetzung des demokratischen Prinzips auf dem Gebiete der sozialen und der äussern Politik. Unter diesem Gesichtspunkte ist heute das Volksbegehren zu würdigen". Förbundsrådets andra berättelse 9/5 1919. B. Bl.

<sup>2</sup> Beslut härom fattades i nationalrådet 3/3 1920 och i ständerrådet 5/3 s. å. Folkomröstningen ägde rum 16/5 s. å. Nationalrådet uttalade sig om initiativet 28/4, ständerrådet däremot först efter nämnda omröstning (7/10 s. å.).

<sup>3</sup> Se anförande av förbundsrådet Motta i nationalrådet, Aml. sten. Bulletin, Apr. 1920, sid. 344 f.

<sup>4</sup> Om debatten i nationalrådet se Aml. sten. Bulletin, Apr. 1920, sid. 338 ff.



sistnämnda riktning hade majoritet i det förberedande utskottet. Det betonades också att hela saken numera saknade aktualitet, sedan St. Gotthardsfrågan kommit i ett helt annat läge. I voteringen vann emellertid det ursprungliga initiativet även ständerrådets tillstyrkan ehuru endast med stöd av presidentens utslagsröst.<sup>1</sup>

Den följande folkomröstningen, varunder ingen officiell partiopposition förekom, omfattades med relativt ringa intresse. Den föreslagna författningsändringen blev här med stor majoritet antagen.

### Förslag om folkomröstningsinstitutets ytterligare utvidgning.

Efter 1874 ha tid efter annan förslag framkommit om ytterligare utbyggnad av folkomröstningsinstitutet. I allmänhet återgå dessa förslag på yrkanden, som redan vid den nuvarande författningens tillkomst voro föremål för diskussion men då avslogos. De viktigaste, vilka här något skola beröras, ha åsyftat införande dels av det *obligatoriska lagreferendum*, dels *laginitiativet*.

Dessa reformer på den referendala grundlagstiftningens område, vilka visa en viss benägenhet att följas åt, hade tidigare varit den radikala vänsterns speciella skötebarn. Det är därför i viss mån överraskande att se, då de för första gången efter författningsstriderna i början av 1880-talet ånyo upptagas, att det sker på konservativt initiativ. De framfördes nämligen som önskemål — jämte partialinitiativet i författningsfrågor och referendum angående statsfördrag — i den förut ofta omnämnda "Motion Zemp" 1884, vilken, framburen som den var av det katolsk-konservativa partiets ledare jämte ett par andra representativa medlemmar av partiet, hade karaktären av en allmän partimotion. Det konservativa partiet hade tidigare visserligen icke ställt sig avvisande mot folkomröstningsinstitutet, men det hade uppträtt med mycken försiktighet och för accepterandet av det fakultativa referendum — längre hade partiet ej velat gå — som oavvisligt villkor uppställt fordran på särskild kantonsvotering. Nu anammar partiet i en rad av ytterligtgående förslag institutet helt och hållet, och detta utan fasthållande av det nämnda, förut alltid konsekvent urgerade villkoret.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Rösterna stodo 13 mot 13. Ang. debatten i ständerrådet se Amtl. sten. Bülletin, Sept.—Okt. 1920, sid. 378 ff.

<sup>2</sup> Att det ej var särdeles starkt motiverat har ovan påpekats. I fråga om initiativet hade det dock större berättigande, så tillvida som därigenom en lag kunde framläggas för och antagas av folket, utan att detta kunde förhindras av representationen. Vid referendum åter måste en lag alltid först antagas av representationen och följaktligen även av ständerrådet, vilket, utan att vara bundet av några instruktioner, dock alltid utgjorde en garanti för de speciellt kantonala intressenas vederbörliga beaktande. Jämf. Blumer-Morel, a. a., III, sid. 25 f.



Förklaringen härtill ligger i de erfarenheter en tioårig användning av förbundsreferendum givit, och Zemp har i en utförlig motivering till sin motion<sup>1</sup> utan omsvep och i de mest oförtydbara ordalag klargjort denna anledning till de konservativas omsvängning.

Den konservativa ledaren rättfärdigar här sitt partis hållning, i det han "fritt och öppet förklarar att referendum funktionerat helt förträffligt". De framsteg oppositionen gjort under sista tiden hade den referendums att tacka för — Zemp syftar därmed på en del folkomröstningar i början av 1880-talet, som gått förbundsförsamlingen och dess radikal-demokratiska majoritet emot. "Därvid ha vi", betygar han, "vunnit den lugnande övertygelsen, att det schweiziska folket i sitt stora genomsnitt är mycket mera konservativt sinnat, än vad vi någonsin förmodat och konservativare än sina representanter, som sitta här. Detta har stärkt vårt förtroende till folket." Han bemöter vidare förebråelsen för att nu vilja uppge de federalistiska intressena — dessa hade snarare främjats av referendums än tvärtom — och slutar sitt anförande med följande bekännelse å hela partiets vägnar: "Emellertid vilja vi tillstå, att vi helst icke mer än nödigt befatta oss med spekulationer över teorier, ty genom den skola vi nödgats genomgå ha vi blivit realpolitiker. Vädjan till folket har befordrat vår sak, och skulle vi åter försättas i ett svårt läge, så vädja vi åter till folket." I den sista vändningen kan utläsas en hotelse, direkt hänförande sig till den väckta motionens förestående behandling: skulle denna ej välvilligt upptagas, så återstode alltid möjligheten att organisera ett folkinitiativ med begäran om total författningsrevision.

"Motion Zemp" väckte mycket uppseende och ett icke obetydligt bryderi hos den radikal-demokratiska majoriteten. Den har emellertid sin märklighet mindre kanske genom de praktiska resultat den medförde — under den följande handläggningen i förbundsförsamlingen borteliminerades alla de föreslagna folkrättigheterna med undantag av det partiella författningsinitiativet, vilket ensamt upptogs till realbehandling och även genomfördes — än genom den med pomp och ståt framförda deklARATION om de konservativas övergång till den direkta demokratien, som ger den dess färg och politiska betydelse. Fullt så uppriktigt menad, som de kända ordalagen angiva, var den måhända icke. Den relativa lätthet varmed en del av de längst gående kraven uppgåvos tyder därpå, och det rent valagitoriska demonstrationssyftet är omisskännligt. Men den har icke desto mindre sitt stora symptomatiska intresse, och den har utan tvivel i hög grad bidragit till att påtrycka det schweiziska folkomröstningsinstitutet den prägel av konservatism, som alltid ansetts vara

<sup>1</sup> Motiveringen in extenso avtryckt hos Winiger, Bundesrat Zemp, sid. 200 ff. Jämf. även Curti, Volksrechte, sid. 99 ff.



ett av dess mest utmärkande kännetecken. Man märker också, hurusom denna av det konservativa partiet snart sagt officiellt företagna hallstämpling kommit de radikalas kärlek till institutet att i någon mån svalna. Åtminstone synes den hos dessas flertal stadgat en avgjord oenighet att gå vidare i dess utbyggnad.

Om alltså "Motion Zemp" snarare minskat än ökat utsikterna för det obligatoriska lagreferendum och laginitiativet att vinna allmänt erkännande, har den dock så tillvida haft betydelse, som den kring dessa folkomröstningsformer vidmakthållit en diskussion, vilken i slutet av 1880- och början av 1890-talet var rätt livlig.<sup>1</sup> Något försök från konservativt håll att återupptaga striden för nämnda folkrättigheters införande i förbundet gjordes dock icke vidare. I stället kom en motion av detta innehåll (1893) från en liten grupp radikala referendumentusiaster i nationalrådet med den politiske veteranen från referendumrörelsens äldre skede Rudolf Brunner i spetsen.<sup>2</sup> Motionen blev aldrig upptagen till behandling, och ett bevis för att dess syfte i själva verket endast kunde påräkna mycket ringa intresse ligger däri, att den efter huvudmotionärens död av medmotionärerna självmant togs tillbaka (1896).<sup>3</sup>

Det dröjde nu till in på 1900-talet, innan de här ifrågavarande spörsmålen åter bragtes på tal i förbundsförsamlingen, och det skedde då i en ganska ovanlig form. År 1904 inlämnade kantonen Zürich, därmed begagnande sig av den kantonerna författningsenligt tillerkända motionsrätten, ett i allmänna ordalag avfattat förslag om folkinstitut rörande förbundslagstiftningen.<sup>4</sup> Ett instämmande i detta förslag följde kort därefter från kantonen Solothurn. Laginitiativets införande motiverades därmed, att det dels krävdes av den schweiziska demokratien, dels vore en åtgärd vars praktiska nytta de hittills vunna kantonala erfarenheterna till fullo bestyrkt, dels slutligen behövdes såsom ett komplement till författningsinitiativet, då tendenser yppat sig att med hjälp av detta senare belasta förbundsförfattningen med bestämmelser av vanlig lags eller till och med administrativ förordnings natur.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Jämf. Marsaueche, La confédération helvétique d'après sa constitution. Neuchâtel 1890, sid. 239 ff.

<sup>2</sup> v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, II. Bern 1903, sid. 166. Bland medunder-tecknarna märkas den för referendumsaken mer än de flesta litterärt verksamme Theodor Curti samt den bekante socialradikale politikern Scherrer-Füllermann.

<sup>3</sup> Politisches Jahrbuch 1896, sid. 511.

<sup>4</sup> Se Klaus, Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung. Affoltern 1906, sid. 31 ff.

<sup>5</sup> Zürichs' motion avtryckt i förbundsrådets budskap därom till förbundsförsamlingen 6/3 1906. B. Bl. — I motiveringen heter det bl. a.: "Souverän ist das Volk nur, wenn es seinen Willen jederzeit zur Geltung bringen kann, und zwar nicht erst auf Befragen der Behörden Das Princip der Volkssouveränität verlangt daher neben dem Referen-



Motionen fann gynnsamt mottagande hos förbundsrådet, vilket, under betonande särskilt av det sista av de anförda skälen, framlade ett utkast till grundlagsstiftning uppgjort i huvudsaklig överensstämmelse med de för författningsinitiativet gällande bestämmelserna.<sup>1</sup>

Behandlingen av detta utkast i förbunds församlingen ledde dock icke till något positivt resultat. I nationalrådets förberedande utskott uppstodo meningsskiljaktigheter, visserligen icke av rent principiell art, men i tvenne viktiga detaljpunkter, kring vilka diskussionen företrädesvis rörde sig. De gällde dels det gamla yrkandet på kantonsvotering jämte folkomröstning, dels ett förslag, att initiativ icke finge väckas ifråga om en lag, förrän denna i tre år haft gällande kraft. I dessa frågor stodo utskottsmedlemmarna uppdelade i ungefär jämnstarka hälfter med olika medlemsgruppering för var och en av frågorna. Slutligen enade sig majoriteten om att föreslå återförvisning av ärendet till förbundsrådet med begäran om utredning, huruvida ej det obligatoriska referendum samtidigt borde införas.<sup>2</sup> Sistnämnda hemställan blev sedermera visserligen återtagen, men återförvisningstanken, en gång väckt, visade sig vara ominös. Under rådande meningssplittring beslöt nationalrådet utan angivande av direktiv anhålla om ny utredning rörande initiativspörsmålet, i vilket beslut ständerrådet instämde.<sup>3</sup> Följden av denna anhållan blev, att hela frågan rann ut i sanden. Trots påminnelse några år därefter (1909), i form av interpellation, kom intet nytt förslag från förbundsrådet.

Man har ett intryck av att förbunds församlingen å sin sida med ett visst jämnmod betraktade denna utgång såsom ett medel att komma ifrån en fråga, där det bjöd emot att komma med ett direkt avslag men där entusiasmen för ett positivt avgörande icke heller var särdeles stor.<sup>4</sup> Visserligen vill det synas som om benägenheten att acceptera laginitiativet något

dum auch die Initiative. Während das Referendum nie positiv schaffend, sondern verneinend, im besten Falle nur bestätigend wirkt, soll die direkte Volksgesetzgebung in der Initiative ein Mittel zum gesetzgeberischen Fortschritt gewinnen. Im weitem darf darauf hingewiesen werden, dass die Initiative auch diejenigen Anschauungen in wirksamer Weise zum Worte kommen lässt, welche in den Räten nicht vertreten sind. Der Volkskörper kann politisch nur dann gesund bleiben, wenn er Leben und Bewegung behält. Ein Übermass von Bewegung ist deshalb nicht zu befürchten, die bisherigen Erfahrungen in den verschiedenen Initiativkantonen beweisen es. Selbst dann, wenn der Volksscheid über ein Initiativbegehren negativ ausfällt, liegt ein unbestreitbar Gewinn in der durch die politische Diskussion herbeigeführten Abklärung der Situation."

<sup>1</sup> Förbundsrådets ovan s. 125 n. 5 anf. budskap, sid. 35 ff.

<sup>2</sup> Speiser, Eidg. Gesetzgebungsinitiative. Sep. Abdr. aus den "Basler Nachrichten" 1909. S. var medlem av nationalrådet.

<sup>3</sup> Amtl. sten. Bulletin, Dec. 1906, sid. 1330; Apr. 1907, Ständerath, sid. 170.

<sup>4</sup> Jämf. anf. av Scherrer-Füllemann i nationalrådet. Amtl. sten. Bulletin. Dec. 1906, sid. 1 326.



ökats, men här lade frågans komplicerade natur alltjämt betydande svårigheter i vägen, som man för tillfället fann det bekvämare att undvika än övervinna. Vad beträffar det obligatoriska referendum, som även i detta sammanhang skyntar fram, om också blott som en förflugen tanke, torde det kunna konstateras, att denna omröstningsform numera förlorat all praktisk aktualitet för förbundets vidkommande. Detta intygades i nationalrådet förbehållslöst av det förberedande utskottets talesman, som motiverade utskottets återtagande av sin hemställan om utredning i denna punkt därmed, att utskottet efter undersökning kommit till den uppfattningen, att dess förslag ej skulle vinna bifall inom något parti, ej ens inom den yttersta vänstern. Ett fasthållande därvid skulle endast vara "att framkalla en rent akademisk debatt", som i onödan förspillede en dyrbar tid.<sup>1</sup>

Om alltså det obligatoriska referendum kan betraktas såsom hädanefter avfört — det förefaller definitivt — från den politiska dagordningen, har laginitiativet i våra dagar vunnit ny aktualitet. Det ingår såsom yrkande i en stort anlagd, av den kände socialradikale politikern Scherrer-Fülleman i nationalrådet 1918 väckt motion, vars syfte är total författningsrevision.<sup>2</sup> En utvidgning av folkrättigheterna skulle enligt motionären bliva ett ökat medel till förverkligande av de sociala lagstiftningsreformer, som Schweiz nu, i den nya demokratiska aera, som efter världskriget kunde motses, framför allt vore i behov av.<sup>3</sup> Motionen har endast varit föremål för diskussion, men ännu icke upptagits till realbehandling.

<sup>1</sup> Skälen till att utskottet frångick sitt förslag angåvos av dess rapportör i nationalrådet bl. a. med följande ord: "Die Gründe, welche die Kommission hierzu veranlassen, sind reine Opportunitätsgründe, d. h. sie gipfeln in der Überzeugung, dass es nicht nur verlorene Liebesmühe wäre, heute die Frage des obligatorischen Referendums aufzurollen, sondern dass man ganz sicher darauf rechnen kann, es wäre im günstigen Falle eine ganz minime Stimmzahl auf dieses Postulat zu vereinigen". Amtl. sten. Bulletin, Dec. 1906, sid. 1292.

<sup>2</sup> Amtl. sten. Bulletin, Nationalrath, Dec. 1918, sid. 481.

<sup>3</sup> Motionärens tankegång framgår av följande citat ur hans motivering: "Die sozialen Reformen sollen der Zweck sein, den man erreichen will, und die Volksrechte sollen die Mittel sein, welche man zur Erreichung dieses Zieles zur Anwendung bringt." Men de nuvarande rättigheterna vore ej tillfyllest, utan en utbyggnad av förbundsdemokratien vore nödvändig. "Ein Hauptpostulat beim Ausbaue der Volksrechte ist die Schaffung der Gesetzgebungsinitiative. Das ist ein Hauptinstrument welches gehandhabt werden soll, um die wahre Meinung des Schweizervolkes mit Bezug auf die Gesetzgebung zum Ausdruck zu bringen. Es soll keine Partei kommen und sagen können, sie müsse zur Gewalt greifen, sie habe nicht die nötigen konstitutionellen Mittel, um ihren Willen zur Geltung zu bringen. Bei uns ist die Mehrheit Meister, und die kann jeder Zeit zum Ausdruck gebracht werden, wenn wir die Gesetzgebungsinitiative einführen. Aber auch dieses demokratische Postulat kann wiederum nur auf dem Wege der Verfassungsrevision verwirklicht werden. Die älteste demokratische Republik der Welt soll im Ausbau der Volksrechte nicht zurückbleiben in einer Zeit, wo in den meisten Nachbarstaaten die Demokratie siegreich ihr Haupt erhoben hat." Ibid, sid. 486.



Nämnas bör även, att sommaren 1921 från socialdemokratiskt håll ett författningsinitiativ lancerats med förslag om laginitiativets införande. Det är sålunda alltjämt minoritetspartierna, som i främsta rummet visa intresse för denna författningsreform. Huruvida dess utsikter att bli antagen nu äro större än vad tidigare varit fallet är svårt att säga.



## Kapitel V.

### DET SCHWEIZISKA FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTETS FÖRUTSÄTTNINGAR. SAMMANFATTNING.

#### Problemställningen.

Man är van att uppfatta det schweiziska folkomröstningsinstitutet såsom en i sällsynt grad historiskt nationell skapelse, av vilken egenskap det alltigenom fått sin färg och originella karaktär. Vilande på säregna inhemska förutsättningar, framstår det i sin moderna utformning, vars resultatet av en långsam, jämnt fortlöpande organisk utveckling, vars ursprung kan ledas tillbaka till källådror, vilka, aldrig sinande, förlora sig i den schweiziska historiens dunkel.

Vid en undersökning av ifrågavarande instituts uppkomst och utveckling inställer sig denna allmänuppfattning gärna, åtminstone till en början, som arbetshypotes. Ett stycke på väg visar den sig också tjänlig som sådan, i vissa icke oviktiga punkter verifierar den sig, och det är obestridligt, att den innehåller en kärna av sanningshalt. Men vid närmare studium upptäcker man, att den långt ifrån innehåller hela sanningen; ensidigt och schablonmässigt tagen är den rent av ägnad att vrida sanningen betänkligt på sned. Man finner, att som en organiskt naturvuxen produkt kan folkomröstningsinstitutet endast med mycket väsentliga reservationer betraktas. Det vilar ingalunda uteslutande på inhemska nationella föreställningar och traditioner, och de historiska faktorer, som synas mest avgörande för dess uppkomst och utbildning, framträda egentligen först under en relativt sen fas av schweizisk demokrati, som i det stora hela betecknar ett tvärt avbrott mot dennas tidigare skeden.

Vad som till en början synes erbjuda sig såsom en duglig arbetshypotes förvandlas under sådana förhållanden snart nog till ett fristående problem, vars lösning ingalunda synes på förhand självklart given. Frå-



geställningen kompliceras, och den ter sig ungefär sålunda: Vilka äro de faktorer av olika slag, inhemska eller av främmande ursprung, historiskt fjärmare eller närmare, som tillsammans utgöra det nuvarande schweiziska folkomröstningsinstitutets förutsättningar? Vilken betydelse ha dessa faktorer var för sig haft för detta instituts tillkomst, och vilken har den inbördes relationen dem emellan därvid varit?

Den föregående framställningen har sökt giva svar på dessa frågor genom en teckning dels av vissa äldre, delvis ända sedan medeltiden fram till våra dagar bevarade former av schweizisk folkstyrelse, dels av den politiska idékrets, som med den stora franska revolutionen länkar in den schweiziska författningsutvecklingen på nya banor, dels av de krafter och motkrafter, som under den moderna referendumrörelsen, i kantonerna såväl som förbundet, spelat in i brytningen mellan direkt och representativ demokrati. Därmed ha berörts de tre huvudfaktorer — vi kunna för korthets skull benämna dem den inhemskt nationella, den idépolitiska och den realpolitiska — vilka, historiskt framträdande i tidsföljd, ingå såsom sammansättningsled i det nuvarande folkomröstningsinstitutets uppbyggande. Någon absolut art- och gränsskillnad mellan dessa faktorer låter sig ej uppdraga, de ha stått i nära växelverkan, och den inbördes roll de spelat i de olika kantonerna har varit ganska skiftande. Den riktiga gradationen är därvidlag icke alltid lätt att i varje särskilt fall fastställa. Det kan emellertid löna sig att på grundval av det material, som de föregående kapitlen lämna, upptaga dem var för sig till förnyat skärskådande i en slutanalys för att därigenom komma fram till en sammanfattande, allmän uppskattning av deras innebörd och betydelse såsom förutsättningar för den moderna schweiziska referendumdemokratien.

### **Inhemskt nationella förebilder.**

Det gamla edsförbundets författningsutveckling från den senare medeltiden fram till det nittonde århundradet präglas i det stora hela tämligen snart av ett drag av stillastående, som gäller icke blott den sammansatta statsbyggnaden i dess helhet utan även den splittrade mängd av små statsväsen som utgöra dess beståndsdelar. På ett enastående sätt konserveras de historiskt givna författningsformerna, vilka under tidernas lopp endast konsolideras för att slutligen övergå i fullständig stagnation. Dessa sins emellan olikartade former kunna återföras till tvenne huvudtyper: den aristokratiska och den demokratiska. Det är i denna senare, som man spårar urtypen till den nuvarande schweiziska folkstaten.

Denna urtyp återfinnes först och främst i landsgemeindedemokra-



tierna, där den renast bevarat sig till vår tid. Andra former av äldre folkstyrelse äro det federativa referendum i Graubünden och Wallis samt de s. k. folkrådfrågningarna i stadsrepublikerna (företrädesvis i Zürich och Bern). Även här är det emellertid landsgemeindeförfattningen, som bildar grundvalen. Om Graubünden och Wallis, särskilt den förra kantonen, gäller, att de utgöra en samling av små självständiga landsgemeindedemokratier, vilka sammanbindas till en statsenhet genom ett kollektivt organiserat referendum, varur sedermera det moderna institutet framgår. En liknande organisation återfinnes vid folkrådfrågningarna i Zürich och Bern. Här är det den underlydande landsbygdsbefolkningen, som var i sin ort sammanträder till "Landsgemeinden" för att avgiva svar på spörsmål, som framställts av städernas regerande råd. I detta fall ha vi att göra med en överhet, som ser sig tvungen till vissa medgivanden gent emot undersåtar, som med mer eller mindre framgång söka hävda sin rätt till medverkan vid viktiga politiska avgöranden. Den folkfrihet, som sålunda utvecklas, träder oss överallt till mötes i den gammalgermanska tingsförfattningens form, ursprungligast i de egentliga landsgemeindedemokratiernas lagstiftande och lagskipande bonde-menigheter, men även, om också i något annorlunda gestaltning, i de federativa kantonernas små fria kommuner och stadsrepublikernas distriktsförsamlingar.

En jämförelse mellan de schweiziska "Landsgemeinden" och de svenska medeltida landstingen ligger nära till hands.<sup>1</sup> I avseende på uppkomst, befogenheter och den allmänna ställningen erbjuda de åtskilliga beröringspunkter. En skillnad ligger däri, att de förra, i motsats till de senare, hotade att tryckas ned i beroende av feodala landsherrar, innan de efter långvariga strider nådde fram till full självständighet. Men häri, i den främst av urkantonerna hävdade bondefriheten mitt i det medeltida feodalväsendet, ligger landsgemeindedemokratiernas enastående historiska betydelse.<sup>2</sup>

Under de tidigare århundradena kan man iakttaga en tydlig konkurrens mellan den demokratiska statstypen och den aristokratiska, varunder den förra visar benägenhet att göra terrängvinster på den senares bekostnad. Men vinsterna äro tillfälliga och ha betydelse egentligen endast genom de frihetstraditioner, som därigenom grundläggas och som då och då blossa upp i snart undertryckta folkrörelser. Märkligast är demokratiens inträngande i stadsrepublikerna i form av de ovannämnda folkrådfrågningarna. Men även i detta fall är det fråga om en övergående företeelse, varav spåren i det följande så gott som fullständigt sopas

<sup>1</sup> Jämf. Grönlund, Om olika former av referendum (1912), sid. 12 n. 2.

<sup>2</sup> Folkrådfrågningarna i stadsrepublikerna påminna i viss mån om de svenska riksföreståndarnas och vasakonungarnas underhandlingar med folket i "landsorterna".



igen.<sup>1</sup> Gynnsammare ställd redan från början genom sin ojämeförigt mycket större utbredning och sitt säkra fotfäste i de mest betydande kantonerna visar sig den aristokratiska statstypen i längden starkare i konkurrensen. Från och med 1500-talets slut kan den sägas så gott som helt och hållet dominera schweiziskt statsliv. Och detta i dubbel måtto. Dels utbildas den i fastare, mera exklusiva former i stadsrepublikerna, dels gör den sitt inträde i själva landsgemeindedemokratierna genom det aristokratiska familjeregemente, som här uppkommer och under långa tider tillväller sig den faktiska ledningen.

Under hela tiden föra de egentliga referendumkantonerna (Graubünden och Wallis), vilkas förbindelse med det övriga Schweiz är mycket ringa, en tämligen bortskymd tillvaro. De ha därunder bevarat sina gamla institutioner relativt ograverade, i synnerhet Graubünden, men undgå ej heller de att i mer eller mindre grad röna inverkan av den allmänna aristokratiseringsprocessen. Enastående är den hållning som intages av Genève, vars borgarmenighet under ett århundrade av fortsatta strider gör ihärdiga, delvis framgångsrika försök att återuppliva den folkstyrelse, som i landsgemeindedemokratierna synes nästan utdöd.

Betraktar man författningstillståndet i Schweiz vid 1700-talets slut, finner man sålunda så gott som överallt ett oligarkiskt fåtalsvälde förhärskande, i stadsrepublikerna formellt såväl som reellt, i landsgemeindedemokratierna reellt om också icke formellt. Därtill kommer en allmän korruptionsanda, som får sitt mest förhatliga uttryck i ett fogdevälde i de vidsträckta underlydande landsdelarna, vilket i fråga om förtryck och utpressningar väl kunde taga upp tävlan med det fogdevälde, som enligt sagan en gång av främmande herrar utövades i Schweiz och varifrån det då befriades av urkantonernas frihetsälskande bönder. Av den gamla demokratiska statstanken finner man ej många rester kvar. Den har degraderats till en tom form utan innehåll och utan förmåga av inre självförnyelse. Taget i ett allmännare författningshistoriskt sammanhang visar sig alltså det inslag av demokrati, som av ålder ingår i schweizisk statsordning, ganska begränsat och i denna sin begränsning föga motståndskraftigt mot förvanskande påverkningar.

Under sådana förhållanden är det förklarligt, att de gamla historiska demokratierna varken under den omvälvning, som övergick Schweiz under den franska revolutionen, eller under en senare tids frihetssträvanden kommo att spela någon alltför betydande roll såsom ferment till politisk pånyttfödelse. Det är helt andra inflytelser, som bli de bestämmande, då

<sup>1</sup> Hilty, Referendum, sid. 198, gör gällande, att Stürlers skrift om folkrådfrågningarna i Bern, publicerad 1869, genom återupplivandet av kantonens gamla demokratiska traditioner, icke varit utan ett visst inflytande på referenduminstitutets införande i denna kanton nämnda år.



de forna patricierrepublikerna och de nya, ur undersåteländerna framvuxna kantonerna gå att reorganisera sina statsförfattningar.

Den regenerationsrörelse, som tar vid efter 1830, stå landsgemeindedemokratierna och de gamla referendumkantonerna i det hela utanför. Djupt konservativa till sitt kynne och stolt medvetna om sina sekelgamla folkfrihetstraditioner betrakta de den nya friheten närmast med känslor blandade av förakt och medömkan.<sup>1</sup> Några direkta påverkningar, någon propaganda till förmån för omedelbar folkstyrelse från dessa kantoner, som redan länge varit i besittning därav, märker man egentligen icke, om man undantar vissa ansatser därtill under 1860-talet. De förmå ej ens själva — vad som kanske är mest anmärkningsvärt — helt stå emot det nya representativsystemet på dess erövrartåg under de första decennierna. Schwyz, Zug och Wallis övergiva 1848 sina nedärvda författningar, de två senare för att under kortare eller längre tid behålla ett nära nog rent representativt system. De övergå emellertid alla förr eller senare till den moderna referendumdemokratien, vilket även är fallet med Graubünden. I alla dessa fall — men också endast i dessa — kan man sålunda tala om en verkligt organisk utveckling av denna statsform från äldsta tider till våra dagar.

För 1830- och 40-talens liberalism voro de gamla demokratierna icke stort mer än rättshistoriska kuriositeter, vilka såsom sådana kunde hava sitt intresse men från vilka intet värdefullt material fanns att hämta för en ny tids författningsarbete. Den roll de spela i 1800-talets referendumdiskussioner är mestadels såsom ett av representativsystemets anhängare med förkärlek valt ämne till svartmålningar av den efterblivenhet och de missförhållanden av allehanda slag, som ansågos utmärka deras politiska liv och vartill det direkta folkväldet uppgavs vara skulden.<sup>2</sup> Till ombyte förekommer också stundom entusiastiska lovprisanden av deras åldrigt ärevärdiga institutioner, men intressant nog då alltid för att framhäva, att dessa vore passande i sin historiskt givna miljö och att en överflyttning av dem till andra kantoner med andra historiska förutsättningar eller till edsförbundet vore en mekanisk imitation som skulle slå illå ut.

<sup>1</sup> Jämf. Cherbuliez, a. a., I, sid. 116 f.

<sup>2</sup> Cherbuliez, a. a., II, sid. 43 ger säkerligen ett riktigt uttryck för tidens allmänna uppfattning, då han om det gamla referendum i Graubünden och Wallis säger: "Il n'y a, en Suisse, qu'une opinion sur le referendum; c'est un obstacle à tout développement rationnel des institutions politiques et civiles, aux améliorations les plus urgentes, aux réformes les mieux justifiées dans le système de lois organiques d'où dépend l'état intellectuel et moral d'une nation. Les habitudes et les préjugés de la foule ignorante, son aveugle attachement à un droit qu'elle confond avec les libertés municipales, expliquent seuls comment un mode aussi vicieux de contrôle a pu être conservé jusqu'à nos jours dans les vallées de la Rhétie et dans celles du Rhône, peu accessibles d'ailleurs à l'influence des doctrines qui circulent chez les autres peuples de la Suisse."



Man skulle väntat sig, att referendumvännerna i stället skulle begagnat tillfället att till stöd för sina strävanden draga fram de inhemska exemplen på ett system, för vilket de med sådan iver gingo i elden. Det sker dock mera sällan, åtminstone under referendumrörelsens äldre skede, vare sig det nu berodde därpå, att det befanns mindre opportunt, eller, vilket är det sannolikaste, att tidens radikalism i sin förbittrade kamp mot den politiska och religiösa reaktion, som de historiska demokratierna i allmänhet representerade, icke riktigt förmådde upptäcka, att det statsideal, som striden gällde, i själva verket här fanns förkroppsligat.

Trots att de inhemska direkta demokratierna sålunda i referendumdiskussionen icke synas spela någon större roll såsom åberopade föredömen, har man skäl att fråga, om de ändock icke genom sin blotta tillvaro, som var så näraliggande att den svårligen kunde förbises, mer eller mindre omedvetet ägt betydelse såsom förebilder för den moderna referendumdemokratien. Att så varit förhållandet torde nog ej kunna förnekas, om detta också icke ställer sig så lätt att närmare dokumentera.

Det har sitt intresse att se, hurusom de schweiziska folkresningarna i äldre såväl som i senare tid gärna taga formen av ett slags provisoriskt landsgemeindeväsen, varunder kantonernas myndiga medborgare konstituera sig i en eller flera folkförsamlingar — ofta uttryckligen kallade "Landsgemeinden" — för att tillkännagiva sin vilja. Denna form togo i allmänhet upprorsrörelserna 1830, och den återkommer sedermera ständigt under hela referendumrörelsen. Det klassiska mönstret för dessa massyttringar av folkviljan är ej svårt att igenkänna. Ännu i dag äro väldiga folkmöten under bar himmel ett typiskt drag i Schweiz' politiska liv, som knappast annorstädes har sin fulla motsvarighet.

Gå vi till de kantonala författningsrevisionerna, kan man också här i vissa fall spåra inflytelser av landsgemeindemönstret. Sålunda har otvivelaktigt en viss influens från författningsförhållandena i Appenzell, möjligen också Graubünden, spelat in vid referendumkravets genomförande i St. Gallen 1831, låt vara att själva författningsdebatten här alltigenom ligger på ett doktrinärt plan. Antagligt är, att Luzerns konservativa bönder i sina vetoyrkanden 1840—41 ej undgått intryck från de institutioner, som voro rådande hos deras politiskt närbesläktade grannar i urkantonerna söderut kring Vierwaldstättersjön. Det synes vidare tydligt, att landsgemeindeförfattningen stått som en spegel för de samtidigt i Zürich resta folkkraven, och då denna kanton 1869 accepterat det obligatoriska referendum, spårar man här på sina håll en fullt medveten känsla av att man i den nya statsorganisationen kommit denna författning mycket nära. Man kan även i folkomröstningarnas organisation under den första tiden i öppet diskuterande och voterande primärförsam-



lingar se anordningar, som tyckas direkt återgå på landsgemeinde-systemet.

På det hela taget gör man dock rättast i att ej skatta betydelsen av de historiskt givna förebilderna alltför högt. De ha funnits där, men de ha, så egendomligt det än kan förefalla, ej mycket observerats, och i varje fall ha de i och för sig på intet sätt spelat in som avgörande motiv till folkomröstningsinstitutets införande.<sup>1</sup>

### Det idépolitiska inslaget.

Schweiz' historia blev som så många andra länders genom den franska revolutionen bruten i två stycken. Den för några år fullständigt raserade statsordningen återställdes väl sedermera hjälpligen, men revolutionen i tänkesätten gick på djupet, och under de tre decennier, som följde efter 1798 års omstörtning, fullbordade den sitt verk. Regenerationens författningsarbete i kantonerna betecknar en brytning med alla historiska antecedentia, som i radikalism kan tävla med 1800-talets flesta konstitutionella nydaningar. Den politiska åskådning, som uppbär detta arbete, bygger överallt på folksuveränitetsprincipen, som grundlagsenligt proklameras såsom den översta konstitutionella ledsatsen. Vid sidan härav fastslås emellertid i allmänhet det representativa systemet såsom normgivande för statskicketets utformning, och med den ställning parlamentet erhåller såsom högsta organ blir i själva verket parlamentssuveräniteten den nya schweiziska demokratiens bärande grundval.

Denna tillämpning av folksuveränitetsprincipen uppfattas icke till en början, om man undantar ett par kantoner, såsom någon inkonsekvens. Folksuveränitet och parlamentssuveränitet synas sammansmälta till en enhet. Om det representativa systemets teoretiska såväl som praktiska berättigande voro 1830 års grundlagstiftare i allmänhet fullt övertygade, och någon opposition däremot förnimmes egentligen ej heller från de breda lagrens sida.

I en punkt, och en mycket väsentlig sådan, var dock detta system redan från början genombrutet, i det att avgörandet av de utarbetade författningarna liksom av alla blivande författningsrevisioner var förbehållet folket självt. Därmed var ett medgivande gjort åt de folkliga kraven på delaktighet i statsmakten, som i fortsättningen visade sig medföra de mest vittgående följder. Det gick ej att i längden upprätt-

<sup>1</sup> Hilty, som har starka ord av beklagande över de schweiziska demokraternas blindhet ifråga om de historiskt givna förebilderna, tillmäter dem såsom sådana ingen större betydelse. Han fränkänner också allt inhemskt inflytande på uppkomsten av det st. gallenska vetot, vars upphov han helt ser i den franska revolutionen. Le referendum et l'initiative suisse, sid. 392.



hålla en ståndpunkt, som i folksuveränitetens namn krävde grundlagarnas stadfästade av folket men undanhöll det andra lagar. Författningsreferendum drar obevekligen med sig lagreferendum som konsekvens — denna tankegång kommer åter och åter fram i de konstitutionella meningsutbytena. Folksuveräniteten befinnes vid närmare eftersinnande vara en realitet som ej kan eftergivvas. Skall den icke stå där endast som en tom inledningsfras till författningarna, måste folket träda i verklig utövning av sin makt. Efter hand utvidgas kravet ifråga om omfånget av denna makt. Ej blott grundlagar och lagar, över huvud alla beslut, som representationen fattat, åtminstone om de äro av någon större vikt, bör folket äga rätt att stadfästa eller förkasta. Till en början nöjer man sig med att denna rätt fästes vid vissa villkor, blir fakultativ; snart nog fordrar man i alla av parlamentet beslutade spörsmål, liksom fallet var i författningsfrågor, ett obligatoriskt folkavgörande. Och än vidare: ett suveränt folk bör ej vara bundet vid att träffa avgöranden uteslutande i frågor, som komma från dess representanter, det bör kunna självt föreslå och godtaga de rättsnormer, under vilka det vill leva. Med referendum följer folkinitiativet.

Detta är med någon förkortning den logik, som ur de givna premisserna om folksuveränitetsprincipens verkliga mening driver fram folkomröstningskravet och undan för undan skärper dess innebörd. Folksuveränitet och parlamentssuveränitet visa sig alltså till slut såsom absolut oförenliga motsatser. Då parlamentens självständiga maktsfär kringskäres eller, såsom icke sällan sker, så gott som totalt utplånas för att underläggas folket, fattas detta i själva verket endast såsom ett återställande av författningarnas ursprungliga renhet i överensstämmelse med dessas egna ledande grundsatser, och den rätt, som tillerkännes folket, blir egentligen ett återtagande från dettas sida av en rätt, som det från början ägt men som med orätt under längre eller kortare tid undanhållits det.

Den demokratiska statsuppfattningen genomlöper i Schweiz under fyratio år (1830—1870) i viss mån samma utvecklingsgång som den i Frankrike under den stora revolutionen tillryggalade på fyra år (1789—1793). I båda fallen accepteras först det representativa systemet, men utdömes sedan fullständigt såsom oberättigat. Och i det stora hela på liknande grunder. Man möter hos de schweiziska radikalerna ofta precis samma argument till förmån för den direkta demokratien som hos de franska jakobinerna, och de referenduminstitutioner, varigenom de söka förverkliga denna, äro anmärkningsvärt lika varandra, så lika, att man frågar sig, om Schweiz endast broderat vidare på de av Frankrike ursprungligen leverade mönstren.



Orsaken till denna likhet behöver emellertid ej ligga i direkt imitation; den förklaras tillräckligt därav, att de schweiziska demokraterna gått i skola hos samma läromästare som de franska. Nyss anförda tankegång, som överallt uppbär referendumkravet i dess olika skiftningar, härstammar direkt ur Rousseaus statslära, vilken är den ständiga och outtömliga arsenalen för den direkta folkstyrelsens vapendragare. Från kanton till kanton ger folksuveränitetsdoktrinen, renlärigt fattad i Rousseaus anda, den teoretiska motiveringen till referenduminstitutet, det må nu vara radikaler eller konservativa ultramontaner, som träda i breschen för dess införande. Visste man det ej förut, så ge de schweiziska författningsdebatterna det mest fullödiga bevis för att Rousseau är detta instituts andlige fader.

De visa också, att Rousseau med all sin universella betydelse till sist dock kom att öva sitt mest påtagliga inflytande som rent schweizisk statsfilosof. Vi ha sett, att den statsbild han framkonstruerade ytterst vilar på konkret inhemsk grund, kalkerad som den var på hans fädernestad Genève's statliga institutioner. Detta förhållande, som först av en senare tids forskning konstaterats, stod väl icke klart för den schweiziska referendumrörelsens demokrater, vilka, såsom ovan framhållits, för det mesta förbisågo de ännu existerande historiska statsorganisationer, med vilka deras doktrinära förkunnelse hade ett så nära samband. Det egendomliga inträffar alltså, att de historiskt givna mönstren till den schweiziska folkstaten först i Rousseaus abstrakta idealritning verkligt förmå att tränga igenom och göra sig gällande. Tydligt är emellertid å andra sidan, att den nationella ankargrund hans doktrin ägde var alldeles speciellt ägnad att bereda den varaktig hemortsrätt i schweizisk statsuppfattning.<sup>1</sup>

Det idépolitiska inslaget i referendumrörelsen träder kanske mera fram under dennas äldre än yngre skeden. Mest renodlat utvecklas sålunda folksuveränitetsdoktrinen i hela dess statsfilosofiska utrustning i St. Gallens författningsråd, där man genast vid den nya författningens uppgörande (1831) med stöd av denna doktrin avvisar ett rent representativt system såsom stridande mot själva demokratiens väsen. Samma uppfattning återkommer emellertid alltid även sedermera, ända in på 1900-talet, då det gäller referendumyrkandenas teoretiska begrundande. Men om den i de senare diskussionerna synes träda något tillbaka, beror detta icke därpå, att den förlorat i styrka, utan därpå, att den så allmänt

<sup>1</sup> Jämf. Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Lieferung I, Tübingen 1922, s. 17: "In der Schweiz ist die reine Demokratie im 19. Jahrhundert hervorgewachsen aus einer Verschmelzung altgermanischer Vorstellungen der deutschen Schweiz (Lands-gemeinde) und der Theorie des 'citoyen de Genève', Jean Jacques Rousseau". Se även Gagliardi, Geschichte der Schweiz, II (1920), s. 366.



slagit igenom eller i varje fall blivit så välkänd, att den icke anses tarva några längre utläggningar.

Referendum och demokrati ingå efter hand i den allmänna föreställningen såsom en begreppsenshet, folkets rätt att i egen person genom omröstning avgöra vissa angelägenheter blir det egentliga kriteriet på en demokratisk statsordning. Eller med andra ord uttryckt: representativ demokrati framstår såsom en kontradiktion, såsom något, vilket icke längre förtjänar namn av demokrati; endast såsom ett organ med förberedande uppgifter kan representationen tillmätas existensberättigande.<sup>1</sup> Rousseaus statslära, som till kontentan innehålles i denna uppfattning, blir sålunda småningom allmän egendom, hans folksuveränitetsdoktrin fattas såsom positiv rätt, för att slutligen, genom referenduminstitutets seger i kantonen och förbund, i anda och sanning upphöjas till officiell schweizisk statsdoktrin.<sup>2</sup>

Doktrinen betydelse i referendumrörelsen får naturligtvis icke överskattas, så att den undanskymmer andra, mera reella moment, som varit verksamma vid folkomröstningsinstitutets införande och därvid till slut haft den avgörande betydelsen. Vi skola strax återkomma till dessa. Men

<sup>1</sup> Det är vanligt att i schweizisk statsvetenskaplig terminologi finna "representativt system" satt i motsatsförhållande till "demokratiskt system". Se t. ex. Hilty, *Le referendum et l'initiative*, sid. 396; Dubs, *Öffentl. Recht*, I, sid. 47; Orelli, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*. Freiburg i. B. 1885, sid. 97. Betecknande är ett uttalande av Stüssi, *Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen*, sid. 95, där det om Freiburgs författning av år 1857, som endast hade författningsreferendum, heter: "In der Verfassung dieses Kantons findet sich mit Bezug auf die Gesetzgebung weder von Referendum noch von Initiative eine Spur, und der Titel einer demokratischen Repräsentativrepublik, den der Kanton in seiner Verfassung sich beilegt, passt nicht ganz gut." Fritz Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, s. 16, förklarar visserligen: "Mit dem Grundsatz der Volkssouveränitet ist sowohl die repräsentative, wie die reine Demokratie verträglich". Några rader senare tillägger han dock: "Aber es lässt sich nicht bestreiten, dass die Anerkennung der Volkssouveränitet in ihren letzten Folgerungen zur reinen Demokratie führt". Även i själva förbundsförfattningen återfinnes nämnda motsättning, då det i art 6, mom. b heter, att förbundet garanterar de kantonala författningarna, med det villkor, att utövningen av de politiska rättigheterna är försäkrad "nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen".

<sup>2</sup> Jämf. ovan sid. 34 uttalanden av Fritz Fleiner. Härmed kan sammanställas följande uttalande av Lowell, *Government and parties*, II (1896), sid. 244: "Rousseau's ideas of popular rights sank deep into the minds of his countrymen; and when the Swiss, who as a rule is extremely practical in politics, becomes fairly enamoured of an abstract theory, he clings to it with a tenacity worthy a martyr". Redan 1843 konstaterar Cherbuliez, a. a., I, sid. 115: "Mais la souveraineté de peuple, écrite en toutes lettres dans les chartes nouvelles, a pris le caractère d'un droit positif qu'il n'est plus permis de remettre en question". — Lowells uppfattning om schweizarnas i allmänhet utpräglat praktiska syn på politiska ting skall ej bestridas, men den torde äga större giltighet för senare tid än ifråga om tiden för de stora författningsrörelserna (1830—1870).



den får heller icke underskattas, därtill har den spelat en alltför viktig roll både såsom ett eggande medel att samla massorna och såsom ett skarpslipat vapen i händerna på dessas anförare, då det gällt att slå ned de invändningar av olika slag, som kommit från det representativa systemets anhängare. Det demokratiska rättskravet såsom sådant har varit referendumsystemets primära försvar, det som häftigast gjorts gällande och som flitigast skjutits i förgrunden vid sidan av andra mer eller mindre tungt vägande argument.<sup>1</sup> Som folkligt politiskt rättskrav har referendum i Schweiz på det hela taget betytt detsamma och trängt igenom med samma elementära styrka som den allmänna rösträtten i andra länder. I båda fallen har folksuveränitetens idé givit den doktrinära motiveringen. Så som denna idé uppfattades i Schweiz, med den ursprungligt radikala utbildning den där fick, förde den i tillämpningen detta land fram till ett plan i demokratisk utveckling framom alla andra länder.

### Realpolitiska inflytelser.

Som förklaringsgrund till referenduminstitutets framgång i Schweiz plägar ofta och med rätta framhävas, att detta land så gott som fullständigt saknade ett ursprungligt representativt system.<sup>2</sup> De få tidigare ansatser härtill, som man spårar, kunna helt och hållet lämnas ur räkningen. Detta förhållande, som grundar en konstitutiv olikhet mellan Schweiz och de flesta andra europeiska länder, sammanhänger naturligtvis med hela arten av det statsväsen, som här utvecklade sig. Vi bortse då i detta samband från den direkta demokrati, som av ålder fanns i vissa orter och där oförändrad bibehållit sig, samt hålla oss till den dominerande aristokratiska statstypen i stadsrepublikerna, vilken sedermera ombildas på representativ basis.

<sup>1</sup> Följande uttalande hos Hilty, *Le referendum et l'initiative*, sid. 395, hänсыftar närmast på utvecklingen inom förbundet, men torde i det stora hela äga sin tillämplighet även på kantonerna: "On ne dirait pas toute la vérité, si l'on prétendait que le referendum fut présenté et finalement adopté en vue d'y trouver un meilleur instrument de législation; en toute première ligne, on y voyait un développement de l'idée démocratique. On supposait seulement, dans ce temps de lutte, que le referendum ne donnerait pas de résultats inférieurs à ceux du régime représentatif — — —." Ännu mera prononcerat — det vill synas något för mycket — betonar Lowell, *Governments and Parties*, II, sid. 246, referendumsdebattens rent abstrakt teoretiska karaktär: "The advocates of the referendum were prompted by a belief that it was an essential part of the sovereignty of the people rather than by a conviction of its utility, and in many of the debates on the subject its introduction was urged to a great extent on theoretical principles of abstract right, although usually opposed on purely practical grounds, the debates resembling those one commonly hears on the question of woman's suffrage."

<sup>2</sup> Se t. ex. Lowell, *Government and parties*, II, sid. 238, samt Grönlund, a. a., sid. 11.



Denna statstyp kan i flera avseenden jämföras med den absolut monarkiska i det övriga Europa. Även denna senare förnyas under 1800-talet på representativ grund. Men den har därvid ofta nog att bygga på vissa mer eller mindre starkt levande traditioner, som gå tillbaka till äldre tiders ständerväsen och på denna grundval utvecklade representativa inrättningar. Av större vikt för de nya parlamentens ställning är emellertid, att dessa i det konstitutionella balanssystem, som utgör de moderna monarkiska författningarnas karaktäristikum, ha att hävda sin givna plats vid sidan av en visserligen begränsad men alltjämt fortlevande självständig kungamakt. Denna maktdualism ger parlamenten deras styrka såsom de folkliga intressenas försvarare, och i denna sin egenskap få de från början en fast position i det allmänna medvetandet. Burna av populariteten vinna de i en ständigt fortgående politisk dragkamp med den monarkiska regeringsmakten stadigt i inflytande för att ur denna dragkamp slutligen utgå som segrare. Resultatet blir ett parlamentariskt system, där monarkien som självständig politisk maktfaktor är borteliminerad och folkrepresentationen själv och dess förtroendemän faktiskt stå såsom innehavare både av den lagstiftande och regeringsmakten.

Utvecklingsgången i Schweiz är en helt annan. Frånvaron av äldre representativa inrättningar behövde väl ej i och för sig göra ett försök att införa sådana i modern tid dömt att misslyckas. Det kan pekats på andra stater, som i detta predikament gjort försöket och lyckats. Men det avgörande är, att i Schweiz totalt saknades betingelser för uppkomsten av en sådan mer eller mindre utpräglad maktdualism, varmed de representativa institutionerna annorstädes i regel traditionellt voro förbundna. Det gamla aristokratiska rådsväldet lät sig icke som den absoluta monarkien ombildas till en efter moderna konstitutionella krav avpassad regeringsmakt. Det var utan återvändo en gång för alla förbrukat, och en demokratisk dualism sådan som i Nordamerikas Förenta stater stod man i Schweiz fullkomligt fjärran. Då ett representativt system med 1830 års regenerationsförfattningar här införes, blir följden ett oinskränkt parlamentsvälde utan motstycke. Det schweiziska parlamentet får därigenom aldrig så att säga samma tillfälle som övriga europeiska parlament att förtjäna sina sporrar såsom folklig institution. Det uppfattas så gott som från början för vad det i verkligheten också var: en härskare, och det lyckas aldrig tillvinna sig en av förtroende uppuren ställning i folkmedvetandet.

Även Schweiz' politiska liv under 1800-talet kännetecknas av en dragkamp, men ej mellan regering och parlament, utan mellan folk och parlament, varunder det senare småningom dukar under. Medan det i allmänhet under detta århundrade nyorganiserade monarkiskt representa-



liva statsskicket i övriga europeiska länder utgör mellanled mellan den absoluta monarkien och parlamentarismen, bildar det representativa systemet i Schweiz en övergångsform mellan den gamla aristokratiska oligarkien och referendumdemokratien. Vad som i detta land utgör startpunkten för utvecklingen — ett oinskränkt parlamentsvälde — blir i andra stater i viss mån slutstenen. Det är betecknande att då denna uppnåtts, börjar också i dessa länder referendumfrågan bliva aktuell.

Den slutsats, som närmast kan dragas av ovan skisserade jämförelse mellan schweizisk och allmän-europeisk författningsutveckling, är den, att för att förstå det representativa systemets gradvis fortgående degradering i Schweiz har man att i sista hand gå till detta system självt. Orsakerna till dess förfall äro att söka i dess egen historiskt betingade ställning och organisation. Någon maktfördelning har aldrig funnits och aldrig fått insteg i schweizisk statsordning, vars utmärkande kännetecken städse varit och alltjämt är den mest långt gående maktfusion. Såsom bärare av all statlig makt är parlamentet icke endast "lagstiftande makt" utan i stor utsträckning även "verkställande makt", och regeringen, som saknar självständig ställning, kan snarast, trots att regeringsledamöterna ej samtidigt kunna vara parlamentsmedlemmar, betraktas som en integrerande del av detta. Ej heller finns i Schweiz, om man undantar förbundsförsamlingen, den hämsko på representationens verksamhet, som består i en fördelning av denna på två kamrar. Det schweiziska parlamentets verkliga ställning karaktäriseras öoverträffligt av den benämning, som grundlagsenligt tillägges förbundsförsamlingen och ofta även de kantonala representationerna, nämligen rätt och slätt "högsta myndighet" (oberste Behörde).<sup>1</sup>

All den makt, varav de aristokratiska rådskollegierna varit i besittning, överflyttades oavkortad av regenerationsförfattningarna på parlamenten. Med denna maktöverföring följde emellertid också en ödesdiger överföring på dessa av den ingrodda avoghet, som förut riktat sig mot de störtade aristokratierna. Det är utomordentligt karaktäristiskt för stämningen, då i St. Gallen införandet av ett rent representativt system redan från början stämplades såsom ett återupplivande av det forna fogdeväldet. I övriga kantoner uppammas längre fram en liknande stämning under verkningarna av den parlamentariska maktkoncentrationen, och de nya parlamenten framstå allmänt såsom föga bättre herrar än de gamla aristokratiska rådsförsamlingarna.<sup>2</sup> Livliga uttryck för denna

<sup>1</sup> Jämf. Waldkirch, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung. Bern 1918, sid. 4 ff. Zinsli, a. a., sid. 89, n. 2.

<sup>2</sup> Betecknande för läget äro de känslor, som besjälade den unge Segesser inför författningsrörelsen i Luzern 1840—41. Han berättar därom i sina minnesanteckningar följande: "Nachdem einmal die durch Jahrhunderte bestandene, im Jahre 1814 auf illegitime weise wiederhergestellte Staatsform weggefallen und das Prinzip der Volkssouve-



känsla återkomma gång på gång i referendumdiskussionerna, där parlamentsväldet ofta karaktäriseras såsom ett outhärdligt tyranni eller i bästa fall jämföras med en upplyst despoti.

Att splittringen mellan folk och folkrepresentation verkligen gick på djupet visa de konflikter, som vanligen föregingo referenduminstitutets införande. Ofta hände, att ett kantonsparlament fattade ett viktigt politiskt beslut, som väckte en storm av ovilja ute i landet. Folket kände sig överrumplad, och en mer eller mindre revolutionärt färgad rörelse kom till stånd, som krävde och ej sällan även genomförde det sittande parlamentets avlägsnande och upphävandet av dess beslut. Eller också samlade sig småningom mot den av parlamentet företrädda politiska riktningen en opposition, som undan för undan växte och slutligen, då bristningspunkten nåtts, mynnade ut i en regimförändring. I vilket fall som helst blev resultatet ej blott ett politiskt systemskifte utan i regel tillika en genomgripande författningsrevision, varigenom parlamentet för all framtid avsattes från sin forna maktställning.

I de flesta fall tillkommo väl dessa författningsrevisioner med referendum som främsta programpunkt under radikal ledning, och det är på det hela taget först längre fram, då institutet visat sina verkningar, som det vinner allmän konservativ anslutning. Det vore dock oriktigt att åsätta referendumsträvandena en viss partipolitisk färg. Som vi sett bära dessa redan tidigt i vissa kantoner en rent konservativ, för att inte säga jesuitiskt ultramontan prägel. Den avgörande faktorn vid institutets framdrivande är icke vissa ensidiga partiberäkningar utan den skarpa motsättningen mellan folk och parlament, denna motsättning må sedan till sin natur ha varit på det ena eller andra sättet partipolitiskt betonad.

Referendurrörelsen under 1800-talet får sålunda sin slutliga förklaring såsom en av de faktiska förhållandena framkallad maktstrid. I kantoner och förbund framträder förr eller senare ett mycket reellt behov att upprätta en motvikt och garanti mot övergrepp från det enväldigt regerande parlamentets sida. Enda utvägen att åstadkomma en sådan balans låg i en utvidgning av folkets omedelbara befogenheter, och den direkta demokratien får på så sätt till ändamål att tjäna den politiska jämvikten. Det låter som en paradox, men hand i hand med folksuveräniteten går maktfördelningstanken.

ränetät anerkennt war, verstand ich nichts anderes als die volle und ganze Demokratie: ich konnte Niemanden die Berechtigung zugestehen, eine neue Pseudoaristokratie zu gründen, wie es die Männer von 1831 unter der Form des Repräsentativsystems unternommen und im Lauf von zehn Jahren so ziemlich zu Stande gebracht hatten, so dass sich diese Regierung nunmehr in einem nicht geringern Grade, als die frühern jemals im Widerspruch zum Volke befand." Segesser, Fünfundvierzig Jahre im Luzernischen Staatsdienst, sid. 1 f. Jämf. ovan sid. 74, n. 1.



Denna synpunkt på referendumfrågan — fattad alltså såsom en maktfördelningsfråga — var ingalunda främmande för referendumsystemets anhängare själva. Den kommer kanske tydligast fram i de analogier, som allt emellanåt i referendumdebatterna göras mellan å ena sidan folket-suveränens veto och å andra sidan det monarkiska vetot och det republikanska presidentvetot. Även det representativa systemets förkämpar insågo faran av ett obalanserat parlamentsstyre<sup>1</sup> och ha å sin sida, ehuru för sent, föreslagit botemedel däremot. Huru den originella förening av maktfördelning och demokrati, som genom referendumsystemet skapades, verkligen förmådde bana väg för den åsyftade jämvikten i statslivet få vi längre fram, i samband med referenduminstitutets verkningar, tillfälle att närmare studera. Här må det vara nog att som bevis härför endast hänvisa till det förhållandet, att medan Schweiz' politiska liv före 1870 är utmärkt av ständiga skakningar och revolutioner, ha efter denna tid — utan tvivel i väsentlig mån tack vare referenduminstitutets utjämnande inverkan — dylika kriser och omkastningar alldeles upphört.

Möjligheten att i Schweiz göra folket självt till ett verkligt normalt medarbetande statsorgan har i hög grad underlättats och befordrats av en omständighet, som är så påtaglig, att den knappt behöver särskilt framhållas: den ringa storleken av de statsväsen det här är fråga om. Rousseaus sats om den direkta demokratiens praktiska lämplighet för små stater finner här sin givna bekräftelse. Visserligen var det ett i referendumdiskussionerna ofta upprepat argument mot referenduminstitutet, att det endast kunde passa för de minsta kantonerna, för dem som i storlek voro jämförliga med landsgemeindedemokratierna. Men även om de större kantonerna i folkmängd och omfång mångdubbelt överträffade de små, voro de ej större än att de alla förtjänade namn av veritabla miniatyrstater. St. Gallen och Luzern, som tillhöra den medelstora typen, hade vid tiden för införandet av referendum en folkmängd av icke mer än resp. omkr. 160 000 och 125 000 och de två största kantonerna, Bern och Zürich, resp. omkr. 470 000 och 270 000.<sup>2</sup>

Annorlunda ställer sig i viss mån saken, när det gäller edsförbundet i dess helhet. Här är det fråga om en stat som vid tiden för referenduminstitutets antagande hade över 2 1/2 miljoner inv. och över 600 000 röstberättigade. Det bör dock ihåggkommas, att det ingalunda var ett för landet okänt system som accepterades, därtill hade det tidigare blivit alliför väl omprövat i kantonerna. Det spörsmålet skulle rent av kunna göras, huruvida Schweiz, därest det sedan den helvetiska republiken förblivit

<sup>1</sup> Pedan Cherbuliez, a. a., II, sid. 44 f. har starka ord av kritik över regenerationsförfattningarnas ohämmade parlamentsvälde.

<sup>2</sup> Se Dubs, Zur Bundesrevision, Tab. I. För St. Gallen och Luzern gälla folkmängdsiffrorna år 1837 och för Bern och Zürich år 1860.



enhetsstat, verkligen kommit att övergå till referendumsystemet eller i varje fall att införa det i hela den utsträckning som fallet blev. Det är givetvis omöjligt att lämna ett bestämt svar på detta spörsmål, och det är onödigt att ens inlåta sig på ett försök därtill, då resultatet endast skulle bli mer eller mindre osäkra hypoteser. Men redan frågans blotta uppställande visar hän på det nära samband, som faktiskt existerar mellan tillkomsten av ett allmänt schweiziskt förbundsreferendum och den kantonala referendurn rörelsen. Såsom utvecklingen gestaltade sig, är det svårt att tänka sig det förra utan den senare såsom förutsättning. Kantonerna hade först tjänat som experimentalfält för referendum, innan det omplanterades i förbundsstaten, och det var till slut själva förbundsorganisationen, som gjorde dess upptagande till en politisk nödvändighet.



II

NUVARANDE FORMER. SYSTEMATISK  
ÖVERSIKT



1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50

II  
NÜVÄRANDE FORMER. SYSTEMATISK  
ÖMRÄKT



## Kapitel I.

### REFERENDUM.

#### Allmän översikt.

Det schweiziska referendum är så gott som uteslutande decisivt.<sup>1</sup> Det innebär som sådant nästan undantagslöst ett folkavgörande ifråga om ett ärende, som utgått från representationen och rörande vilket denna redan för sin del utformat och fattat ett positivt beslut.<sup>2</sup> Avgörandet sker medels omröstning, varvid rösträtt tillkommer alla män, som uppfylla villkoren för utövande av rösträtt vid politiska val. Dessa villkor växla något för de olika kantonerna, men äro i det stora hela tämligen ensartade. Den allmänna, lika och direkta rösträtten har i Schweiz sedan länge varit genomförd. Diskvalifikationsgrunderna äro de vanliga: konkurs- och förmynderskapstillstånd, straffpåföljd, fattigunderstöd (dock ej i alla kantoner). Åldersgränsen är 20 år i förbundet och i regel även i kantonerna.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Om de i St. Gallen och Schaffhausen förekommande konsultativa formerna, se min undersökning, *Det konsultativa referendum*, sid. 8 f. Någon praktisk användning har denna referendumform icke fått i de nämnda kantonerna, åtminstone icke i St. Gallen. I de andra kantonerna har någon sällsynt gång konsultativ omröstning förekommit, ehuru institutet här saknar hävd i författningen. Sålunda rådfrågade parlamentet i Graubünden vid en i början av 1880-talet företagen författningsrevision på förhand folket, huruvida det önskade att regeringen skulle bestå av 3 eller 5 medlemmar. Se *Ma n a t s c h a l*, a. a., sid. 244.

<sup>2</sup> Tänkbart är, att även ett decisivt referendum till en viss grad kan vara en förhandsomröstning om vissa grundsatser, som parlamentet sedan får närmare utföra genom självständig lagstiftning. Om förslag i denna riktning under förbundsdebatterna 1871—1872 se ovan sid. 108. I Schwyz finnes ett referendum av detta slag, varom nedan s. 168 f.

<sup>3</sup> I Schwyz 18 år och i Zug 19. Anmärkas kan att för förbundet icke finnas enhetliga rösträtsbestämmelser, utan förbundsomröstningar ske i enlighet med de för varje kanton gällande bestämmelserna. Rösträtt för kvinnor har ännu icke i någon av kantonerna införts.



Med hänsyn till de områden av parlamentarisk verksamhet, som kunna bli föremål för folkets avgörande, plägar referendum indelas i två huvudgrupper: författningsreferendum och lagreferendum. Denna indelning är för det första historiskt motiverad, så till vida som referendum i författningsfrågor tidigast och utan egentligt motstånd slog igenom, medan lagreferendum betecknar ett senare, först efter hårda strider uppnått stadium i demokratisk utveckling. Den är för det andra motiverad därav, att bestämmelserna rörande författningsreferendum i flera avseenden avvika från dem, som gälla lagreferendum.

Referendum är emellertid ej inskränkt endast till grundlagar och lagar. Det sträcker sig även till förvaltningen, för så vitt som de schweiziska parlamentens kompetens griper in på detta område. Man skulle därför kunna tala även om ett förvaltningsreferendum. Benämningen är dock icke vanlig, och den skulle i tillämpningen visa sig föga brukbar. Dels äro en stor del rena förvaltningsfrågor undantagna från referendum, dels är en klar distinktion mellan lagstiftningsbeslut och förvaltningsbeslut ytterligt svår, för att ej säga omöjlig, att upprätthålla. Då författningsenligt lagar jämte andra parlamentsbeslut, de må gå under den ena eller andra beteckningen, äro underkastade folkomröstning, är det därför vanligt att kalla referendum rörande alla dessa parlamentsakter för lagreferendum. Denna användning av termen lagreferendum är så mycket mera befogad, som de därunder inbegripna parlamentsbeslut, vilka ej bära namn av lagar, ofta till större eller mindre del materiellt äro av lagnatur.

Ett slag av frågor, som dock jämförelsevis lätt låter begränsa sig, är de finansiella. Då referendum rörande dessa förekommer, är det vanligen genom särskilda författningsbestämmelser inskränkt till vissa noga angivna ämnen. Finansreferendum är därför en referendumentyp, som vid sidan av de övriga allmänt plägar upptagas. Vidare utgör även referendum beträffande statsfördrag och konkordater en speciell, till omfånget lätt bestämbar grupp, som på denna grund förtjänar att hållas i sär för sig.

Ur innehållssynpunkt kan sålunda, i anslutning till vad ovan sagts, det schweiziska referendum lämpligen uppdelas i följande fyra grupper:

- 1:o. Författningsreferendum.
- 2:o. Lagreferendum.
- 3:o. Finansreferendum.
- 4:o. Traktatreferendum.

Med utgångspunkt från referendums utövning har man att urskilja tvänne huvudformer:

- 1:o. Obligatoriskt referendum.
- 2:o. Fakultativt referendum.



Obligatoriskt referendum föreligger, då en viss kategori eller vissa kategorier av parlamentsbeslut enligt författningen ovillkorligen *skola* föreläggas folket till antagande eller förkastande. Ett sådant beslut kan sålunda aldrig erhålla gällande kraft, utan att det blivit av folket sanktionerat. Fakultativt referendum åter föreligger, då författningen om vissa parlamentsbeslut föreskriver, att de *kunna* göras till föremål för referendum, nämligen för den händelse att begäran därom inkommer (vanligen från visst antal röstberättigade). Inkommer ingen sådan begäran inom den därför bestämda tidsfristen, träder beslutet i kraft. Författningsreferendum är alltid obligatoriskt; i övriga fall kan referendum efter de olika författningarna vara antingen obligatoriskt eller fakultativt.

Vid behandlingen av ovan angivna referendumarter komma i det följande deras förekomst dels i förbundet, dels i de egentliga referendumkantonerna i betraktande.<sup>1</sup>

### Författningsreferendum.

I förbundet och i regel även i kantonerna uppdrager författningen en bestämd gränsskillnad i avseende på tillvägagångssättet mellan total och partiell författningsrevision, och folkets medverkan i det ena och det andra fallet ställer sig rätt olika. Denna distinktion vilar ytterst på historiska grunder — former för partialrevision ha i allmänhet först senare stadgat sig — men är givetvis också motiverad av den större vikt, som tillmätes en revision i det förra fallet än i det senare. Med totalrevision förstås efter ordalydelsen en sådan som avser revision av hela författningen, ej blott av vissa enstaka paragrafer, med partialrevision åter en sådan som går ut på ändring av en särskild bestämmelse eller en begränsad, noga angiven grupp av bestämmelser.

Det ligger emellertid i sakens natur, att en totalrevision icke behöver innebära ändring av författningens *alla* bestämmelser, endast att dessa bliva upptagna till diskussion. Hur långt en revision i verkligheten skall gå är sålunda icke med den formellt givna beteckningen "total" avgjort, utan detta blir i varje särskilt fall den reviderande församlingens sak att bestämma. Faktiskt behöver därför skillnaden mellan de båda slagen av

<sup>1</sup> Alltså icke i de sex landsgemeindekantonerna. De moderna referendala former, som där förekomma, äro i detta sammanhang av ringa intresse, varför de saklöst kunna förbigås. De här avsedda nitton referendumkantonerna äro, i officiell ordningsföljd uppräknade: Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Vaud, Wallis, Neuchâtel och Genève. — Förbundets såväl som kantonernas författningar finnas utgivna i den officiella Sammlung der Bundes- und Kantonsverfassungen (1910) med tillägg (t. o. m. 1916).



revisioner icke alltid vara så stor. Det är tänkbart, att även medelst partialrevision både kvantitativt och kvalitativt väsentliga nygestaltningar genomföras, och det kan vara beroende på de politiska omständigheterna, vilkendera formen som för ändamålet väljes.<sup>1</sup>

### Förbundet.

”Förbundsförfattningen kan när som helst helt eller delvis revideras”<sup>2</sup>, och initiativ därtill kan utgå dels från förbunds församlingen, dels från folket.<sup>3</sup>

Besluta förbunds församlingens båda kamrar (nationalrådet och ständerrådet) att företaga *totalrevision*, äger den sittande församlingen själv att även utföra revisionen. Den är därvid icke bunden av några direktiv, då revisionsbeslutet endast har principiell innebörd, och skulle enighet om ett konkret förslag icke kunna vinnas, måste revisionen anses ha misslyckats. Då kamrarna stämt överens ifråga om det principiella beslutet, talar emellertid all sannolikhet för att de skola bli eniga om ett resultat. Förutsättningen för att förbunds församlingen själv skall få utföra revisionen är sålunda, att den varit enig beträffande det inledande beslutet. Skulle oenighet därom råda mellan kamrarna, så att den ena av dem beslutar totalrevision, men den andra avslår, så får saken ändock icke förfalla. I sådant fall skall folkomröstning anordnas i frågan huruvida revision skall ske eller ej. Om utslaget av detta skiljedomsreferendum — varvid endast folket, ej tillika kantonerna, deltagar — går i jakande riktning, skall revisionen äga rum, men denna företages då ej av den sittande förbunds församlingen, utan uppdrages åt en efter nyval av de båda råden inkallad församling.<sup>4</sup> En viss garanti är därmed given för att de båda råden skola komma till samstämmighet i revisionsarbetet.<sup>5</sup>

Även *partialrevision* av författningen äger förbunds församlingen företaga efter samstämmigt beslut därom av de båda råden. Skulle dessa

<sup>1</sup> Jämf. Burckhardt, Kommentar, sid. 817; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, sid. 166 f.

<sup>2</sup> Art. 118. Denna bestämmelse, som har sin motsvarighet i flere kantonala författningar, vänder sig mot den äldre uppfattning, som krävde en viss tidsperiod, innan revision fick företagas.

<sup>3</sup> Rörande folkinitiativet se följande kapitel.

<sup>4</sup> Förbundsförf., Art. 120.

<sup>5</sup> Blumer-Morel, a. a., III, sid. 247, finner icke utan skäl hela detta skiljedomsförfarande från folkets sida tämligen onödigt, då i händelse av avslag på ett revisionsyrkande i förbunds församlingen den utvägen alltid stode till buds att upptaga det i form av ett folkinitiativ. Bestämmelserna därom kunna enligt B.-M. endast förklaras av den farhåga grundlagsstiftarna hyste, att ständerrådet alltid skulle stå som en hämsko mot författningsreformer.



stanna i olika mening, inträder emellertid icke folket såsom skiljedomare, utan frågan har då för gången definitivt förfallit.

Ifråga om författningsrevisionens genomförande föreskriver förbunds-författningen, att denna, den må vara total eller partiell, skall ske "på förbundslagstiftningens väg". Meningen därmed är givetvis icke att fastslå, att formerna för grundlagstiftning och vanlig lagstiftning i alla avseenden äro desamma, endast att säga att de sammanfalla i den mån författningen intet annat bestämmer. Själva referendumförfarandet är i flera stycken likartat, men skiljer sig i en del viktiga punkter, när det är fråga om grundlag och vanlig lag.<sup>1</sup> Sedan ett författningsförslag av representationen utarbetats och fastställts, skall det efter vederbörligt offentliggörande alltid underställas folket. Förslaget träder i kraft, om det antages av majoriteten av de i omröstningen deltagande medborgarna och majoriteten av kantonerna. Denna fordran på dubbelmajoritet sammanhänger med förbundsorganisationen. Kantonens röst avgöres av majoriteten av de inom densamma röstande medborgarna. För fastställande av kantonsmajoriteten gäller, att en halvkantons röst skall räknas såsom en halv röst.<sup>2</sup> Då antalet hela kantoner är 19 och antalet halvkantoner 6, blir kantonsmajoriteten  $11\frac{1}{2}$ .

Vid lagreferendum framlägges alltid lagen i sin helhet till omröstning. Huruvida samma regel bör gälla vid författningsreferendum är föremål för meningsskiljaktighet. Att det står förbundsförsamlingen fritt att framlägga en av densamma företagen partialrevision till omröstning i flere punkter, därest revisionen berör olika delar av författningen, som ej stå i samband med varandra, synes dock obestriddigt. Ett sådant förfaringssätt har praktiskt tillämpats vid partialrevisionen 1866.

Det torde knappast kunna förnekas att samma rätt föreligger, då det gäller totalrevision. Förbundsförfattningen tiger såväl i ena som det andra fallet. Svårigheter kunna väl uppstå att gruppera alla författningsbestämmelserna så, att ett eventuellt avslag på vissa grupper och bifall till andra icke skulle inverka förvanskande på resultatet i dess helhet,

<sup>1</sup> En sammanfattande översikt av referendumproceduren lämnas längre fram (se nedan sid. 175 ff.), och i samband med framställningen av de olika slagen av referendum upptagas i detta avseende endast till behandling vissa för dessa säregna bestämmelser. Rörande författningsreferendum finnas en del tillämpningsföreskrifter i "Bundesgesetz betr. Revision der Bundesverfassung" <sup>27</sup>/<sub>1</sub> 1892, men denna lag hänvisar i övrigt till den tidigare utfärdade "Bundesgesetz betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse" <sup>17</sup>/<sub>6</sub> 1874.

<sup>2</sup> Förbundsförf., Art. 123. Det har endast en gång hänt att folk och kantoner vid ett författningsreferendum stannat i olika mening, nämligen ifråga om en av punkterna vid partialrevisionen 1866, då folket röstade för men kantonerna mot. Likaledes har endast en gång vid omröstning om författningsinitiativ dissonans mellan folk och kantoner förekommit, nämligen beträffande proportionalvalsinitiativet 1910, då folket var mot men kantonerna för. Jämf. B u r c k h a r d t, Kommentar, sid. 824.



och i sådant fall bör givetvis omröstningen anordnas så, att den rör hela författningen. I andra fall kunna praktiska skäl liksom vid partialrevision tala för en gruppering. Den metod synes i varje särskilt fall böra väljas, som bäst låter folkets vilja komma till uttryck.<sup>1</sup> Vid de två totalrevisioner som förekommit (1872 och 1874) diskuterades båda metoderna, men vid båda tillfällena beslöt man sig för totalomröstning.

Författningens bestämmelse, att ett revisionsförslag träder i kraft, om det bifallits vid folkomröstningen, avser ej att angiva tidpunkten, endast förutsättningen för ikraftträdandet. Först sedan förbunds församlingen konstaterat omröstningsresultatet i ett särskilt fastställelsebeslut, träder den antagna författningen eller författningsbestämmelsen i och med detta i kraft. Partiella författningsändringar pläga emellertid dateras från omröstningsdagen, varemot den nu gällande författningen bär datum från fastställelsebeslutet.

### Kantonerna.

Enligt förbunds författningen skola de kantonala författningarna garanteras av förbundet, och för meddelande av denna garanti stadgar den vissa generella villkor. Bland dessa villkor ingår även det, att "de blivit antagna av folket".<sup>2</sup> De kantonala författningarna *måste* alltså underställas folket till antagande eller förkastande, och folket skall *uttryckligen* taga ställning till desamma, alltså ej blott äga möjlighet härtill (genom fakultativt referendum).<sup>3</sup>

I överensstämmelse härmed innehålla de alla bestämmelser om författningsreferendum, som i avseende på användningen är obligatoriskt. Om dettas beskaffenhet i övrigt ger förbunds författningen inga närmare föreskrifter. Den uppställer blott en minimifordran, och intet hinder finnes för att kantonerna exempelvis stadga absolut majoritet bland alla röstberättigade såsom villkor för författningens antagande vid folkomröstning. Ett sådant stadgande fanns tidigare i en del kantoner. Numera fordras överallt majoritet endast bland de i omröstningen deltagande. Uppenbart är emellertid, trots förbunds författningens allmänna avfattning i denna punkt, att de kantonala författningsomröstningarna måste vara anordnade så, att de otvetydigt låta folkets vilja komma till uttryck. Själva författningsfrågan får därför icke, såsom någon gång hänt, vara sammankopplad med en annan fråga, t. ex. en konstitutionell

<sup>1</sup> Burckhardt, Kommentar, sid. 817 och 823, omfattar denna mening. Se häremot v. Waldkirch, a. a., sid. 15 f.

<sup>2</sup> Förbunds förf., art. 6, mom. c. Jämf. Burckhardt, Kommentar, sid. 101 ff.

<sup>3</sup> Schaffhausen hade dock enligt författningen av 1876, som erhållit garanti av förbundet, endast fakultativt författningsreferendum till 1891, då det ändrades till obligatoriskt. Burckhardt, Kommentar, sid. 101.



tillämpningslag. Tydligt är vidare, att referendum måste finnas såväl beträffande total som partiell författningsrevision.

I fråga om *totalrevision* medgiva de kantonala författningarna i allmänhet icke samma rätt åt representationen<sup>1</sup> som förbundsförfattningen att självständigt både besluta och därefter verkställa revisionen.

I de flesta kantoner har parlamentet endast förslagsrätt, så att ett från detsamma utgående revisionsbeslut måste föreläggas folket, som i princip har att avgöra, huruvida totalrevision skall företagas eller ej.<sup>2</sup> Först sedan folket lämnat sitt bifall, får revisionen utföras. Parlamentet kan sålunda i detta fall visserligen taga initiativ till revision, men initiativet saknar all självständig betydelse, då det ej får fullföljas utan folkets uttryckliga medgivande.<sup>3</sup> Har ett sådant medgivande lämnats, är det emellertid ej ipso jure givet, att det sittande parlamentet skall komma att taga befattning med revisionen. Det vanliga är, att folket författningsenligt även har att bestämma, huruvida revisionen skall uppdragas åt parlamentet eller åt ett för ändamålet särskilt valt författningsråd.<sup>4</sup> Vid totalrevision, vartill parlamentet tagit initiativet, skola alltså i åtskilliga kantoner tvenne, alltid samtidigt anordnade, s. k. föromröstningar äga rum: den ena gällande själva revisionsfrågan, den andra vem som skall hava revisionen om hand (vad man med användande av en amerikansk term skulle kunna kalla konventreferendum).

I fyra kantoner, där parlamentet har rätt både att besluta och utföra totalrevision, är hela denna procedur grundlagsenligt utesluten.<sup>5</sup> I tre

<sup>1</sup> Som förut omnämnts bestå de kantonala representationerna alltid av endast en kammar, vars benämning är växlande: stora rådet (vanligen), kantonsrådet eller landrådet.

<sup>2</sup> Gäller följande 12 kantoner (de här och i det följande inom ( ) angivna siffrorna avse motsvarande bestämmelser i resp. kantoners författningar): Bern (95), Schwyz (102), Freiburg (79), Baselstadt (54), Baselland (48), Schaffhausen (108), St. Gallen (115), Aargau (98), Tessin (författningslag 1892, art. 26), Vaud (100), Neuchâtel (83), Genève (153). Huruvida Genève är att hänföra till denna grupp synes dock tvivelaktigt. Jämf. v. Waldkirch, a. a., sid. 35 f. som hit räknar även Genève. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, I, sid. 64 f.; Denis, Das schweizer. öffentl. Recht, sid. 120 f.; Grönlund, a. a., sid. 38 f.

<sup>3</sup> Även parlamentets initiativbeslut är stundom kringgärdat av särskilda försvärande bestämmelser. Sålunda skall det i Schwyz och Aargau fattas med absolut majoritet av alla parlamentsmedlemmarna, i den senare kantonen t. o. m. först efter tvenne överläggningar.

<sup>4</sup> Gäller 8 av de i n. 1 uppräknade kantonerna. I Freiburg (80) och Aargau (99) äger omröstning om författningsråd ej rum, då sådant i händelse av totalrevision enligt författningen ovillkorligen skall väljas, ej heller i Schwyz (105), där totalrevisionen, då initiativet därtill utgått från parlamentet, alltid skall utföras av detsamma. I Genève säger författningen intet i denna punkt.

<sup>5</sup> Zürich (65), Luzern (36), Thurgau (59), Wallis (104). Tessins förf. har den enastående bestämmelsen, att totalrevisionen helt hör under parlamentet, då förslaget därom utgått från regeringen. Utgår det från parlamentet själv, inträder föromröstningsproceduren.



kantoner åter står det parlamentet fritt att antingen på egen hand avgöra själva revisionsfrågan eller anställa föromröstning därom. Konventreferendum får däremot ej frivilligt anordnas av parlamentet.<sup>1</sup>

Beträffande *partialrevision* tillåta de kantonala författningarna såväl i avseende på initiativ som utförande i allmänhet en betydligt högre grad av självverksamhet från parlamentets sida. Sådan revision kan sålunda i tolv kantoner<sup>2</sup> när som helst av parlamentet på eget initiativ företagas. I tre kantoner<sup>3</sup> har parlamentet att avgöra, huruvida föromröstning skall ske eller ej. Endast i två kantoner<sup>4</sup> skola ovillkorligen dubbla föromröstningar äga rum, därjämte i en kanton<sup>5</sup> blott i själva revisionsfrågan. Slutligen finnes i en kanton<sup>6</sup> den säregna bestämmelsen, att parlamentet visserligen har rätt att besluta partialrevision ävensom att bestämma vem som skall övertaga revisionen (det själv eller ett författningsråd), men båda dessa beslut äro underkastade fakultativt referendum enligt samma föreskrifter som gälla för lagar. Endast om referendum icke tillgripes eller om detta, efter därom framställd begäran, äger rum med positiv utgång, får alltså revisionen verkställas i enlighet med parlamentets beslut.<sup>7</sup>

Sedan ett revisionsbeslut på behörigt sätt kommit till stånd, skall av parlamentet eller eventuellt författningsrådet ett författningsförslag utarbetas, som alltid — det må gälla hela författningen eller delar av densamma — undersälles folket till slutgiltigt avgörande (huvudomröstningen). I flera författningar föreskrives, att förslaget skall genomgå två läsningar med viss tidsfrist emellan, växlande från en till sex månader.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> De ifrågavarande kantonerna äro Zug, Solothurn och Graubünden. I Zug (79), vars förf. är något oklar på denna punkt, kan parlamentet endast med absolut majoritet av sina medlemmar själv besluta revision. Uppnås endast relativ majoritet, synes revisionsfrågan vara förfallen, såvida ej parlamentet beslutar sända den till föromröstning bland folket. I vilketdera fallet som helst skall revisionen alltid utföras av parlamentet. I Solothurn (76, 77) utföres den även av parlamentet, om detta ej sänder revisionsfrågan till föromröstning. Sker det, så skall ovillkorligen, i händelse av jakande utslag, författningsråd utses. I Graubünden (54) måste, om parlamentet beslutar föromröstning om revision, även konventreferendum anställas, vilket emellertid här ej avser författningsråd utan nyval av det sittande parlamentet.

<sup>2</sup> Zürich (65), Bern (102), Luzern (36), Schwyz (103, 105), Schaffhausen (107), St. Gallen (117), Aargau (101, 104), Thurgau (59), Tessin (författningslag 1892, art. 27), Wallis (104), Neuchâtel (84), Genève (152).

<sup>3</sup> Se ovan n. 1.

<sup>4</sup> Baselland (48), Vaud (100).

<sup>5</sup> Freiburg (79, 82). Partialrevision förrättas här alltid av parlamentet.

<sup>6</sup> Baselstadt (54).

<sup>7</sup> Jämf. v. Waldkirch, a. a., sid. 44 och Grönlund, a. a., sid. 38 ff. Hos ingendera äro de lämnade uppgifterna om partialrevision i alla delar korrekta.

<sup>8</sup> Jämf. v. Waldkirch, a. a., sid. 36, n. 2 och 3. Till de här anförda sju författningarna kan läggas Freiburgs (art. 82).



Avsikten är att bereda folket tillfälle till diskussion om detsamma, i presen eller annorledes, samt att inlämna petitioner. Denna tanke kommer särdeles tydligt fram i Berns författning, som stadgar, att det utarbetade författningsutkastet efter första läsningen "skall bekantgöras för folket". Med avseende på förfarandet vid huvudomröstningen utsäga de kantonala författningarna, liksom förbundsförfattningen, i regel icke, om omröstningen skall ske i klump eller om den skall avse olika delar av revisionsförslaget, ordnade efter innehållet.<sup>1</sup> St. Gallens författning<sup>2</sup> stadgar dock uttryckligen, att förslag till totalrevision alltid såsom helhet skola föreläggas folket, medan partiella författningsändringar kapitel- eller artikelvis skola bringas till omröstning.

En hel del författningar taga sikte på det läge, som uppstår, då ett revisionsförslag, som folket varit med om att i princip besluta, av detsamma avslås i huvudomröstningen, och lämna för sådant fall bestämda föreskrifter. Vissa av dem stadga, att den gällande författningen under nämnda förutsättning skall förbliva i kraft, andra att folket skall tillfrågas, om revisionen bör fortsättas, en tredje grupp att ett nytt förslag utan vidare skall utarbetas, en fjärde grupp förutser, för den händelse att även ett andra förslag skulle förkastas, ytterligare åtgärder för revisionens genomförande. Dessa bestämmelser gälla för det mesta totalrevision, men motsvarande föreskrifter finnas i ett par kantonen även i fråga om partialrevision.<sup>3</sup>

## Lagreferendum.

### *Förbundet.*

Lagreferendum finnes i förbundsförfattningen stadgat i dess art. 89, vilken har följande lydelse:

"För förbundslagar och förbundsbeslut är båda rådens bifall erforderligt. — Förbundslagar, såväl som allmänt förbindande förbundsbeslut, vilka icke äro av brådskande natur, skola dessutom föreläggas folket till antagande eller förkastande, om det begäres av 30 000 röstberättigade schweiziska medborgare eller av 8 kantonen".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Rörande de kantonala författningarna torde i sådant fall samma resonemang få anses giltigt, som ovan (s. 151) tillämpats på förbundsförfattningen. Jämf. B u r c k - h a r d t, Kommentar, sid. 103, och v. W a l d k i r c h, a. a., sid. 37.

<sup>2</sup> Art. 123.

<sup>3</sup> Jämf. v. W a l d k i r c h, a. a., sid. 38 f., 46 f.

<sup>4</sup> Översättningen ansluter sig till den tyska avfattningen, vars mom. 2 lyder: "Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird." I den franska avfattningen har samma mom. följande lydelse: "Les lois fédérales sont



Av anförda bestämmelse framgår omedelbart, att lagreferendum i förbundet är *fakultativt*. Det kommer alltså till användning endast för den händelse att i varje särskilt fall begäran därom framställles, och rätt att inkomma med sådan begäran tillerkännes dels 30 000 röstberättigade, dels 8 kantoner.

Den frågan kan göras och har även vid skilda tillfällen föranlett diskussion i förbundsförsamlingen, huruvida icke också denna äger rätt att av egen drift framlägga ett av densamma fattat beslut till folkets slutgiltiga avgörande. I praxis har frågan med ett enda extra ordinärt undantag (Schweiz' anslutning till nationernas förbund) besvarats nekande, och den schweiziska statsvetenskapen synes allmänt dela denna ståndpunkt. Som skäl anföres, att förslag om frivilligt referendum väl var före vid författningens tillkomst, men att det då uttryckligen blev avslaget. Vidare betonas, med en argumentering som erinrar om den som i motsvarande fall pläгат förekomma i andra stater med rent representativt system<sup>1</sup>, att författningen delegerat lagstiftningen åt representationen utom för vissa, noga angivna fall, varför denna icke äger avbördas sig sitt lagstiftningsuppdrag åt annat organ, då intet av dessa fall föreligger.<sup>2</sup>

Om författningen sålunda ifråga om villkoren för användandet av lagreferendum kan anses fullt tydlig, är den det däremot icke beträffande omfattningen av detta institut. Den precisering art. 89 söker giva i detta avseende: "förbundslagar såväl som allmänt förbindande förbundsbeslut, vilka icke äro av brådskande natur", är långt ifrån tillfredsställande. Redan i den frågan, huruvida både lagar och allmänt förbindande beslut kunna undandragas referendum genom att förklaras "brådskande", synes tvekan kunna uppstå på grund av de citerade ordalagens dunkelhet. Hänför sig relativsatsen till båda kategorierna eller endast den sistnämnda? Endast med hjälp av den franska texten, som i denna punkt är otvetydig<sup>3</sup>, kan härpå med säkerhet svaras, att det förbehåll, som innehålles i relativsatsen, uteslutande måste avse de allmänt förbindande besluten. Påkallandet av referendum rörande förbundslagar kan alltså icke i något fall hindras genom ingripande från förbundsförsamlingens sida, varemot detta är fallet ifråga om de allmänt förbindande besluten.

---

soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence." — Som synes äro avfattningarna i väsentliga punkter ganska olika, vilket är av vikt för tolkningen.

<sup>1</sup> Jämf. min undersökning, Det konsultativa referendum, passim.

<sup>2</sup> Burckhardt, Kommentar, sid. 723. Jämf. även Hiestand, Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht, sid. 37 ff. — Beträffande frågan om frivilligt referendum rörande statsfördrag, se ovan sid. 120.

<sup>3</sup> Se ovan s. 155 n. 4.



Härom råder full enighet i tolkningen, och det har aldrig förekommit, att förbundsförsamlingen sökt förklara en lag brådskande.

Den viktigare frågan återstår emellertid: var går gränslinjen å ena sidan mellan lagar och allmänt förbindande förbundsbeslut och å andra sidan mellan dessa senare och förbundsbeslut av annan art? Frågan hör till de centrala i schweizisk statsrätt och har speciellt för referendumrätten betydelse, så tillvida som, i enlighet med vad nyss framhållits, aldrig lagar, men väl i vissa fall förbundsbeslut, kunna undandragas referendum. Förbundsförsamlingens handlingsfrihet i detta avseende, d. v. s. dess rätt att bringa i användning förbehållet om brådskande fall, är givetvis beroende på dess frihet att bestämma, om ett av densamma antaget stadgande eller påbud skall ha formen av lag eller förbundsbeslut.

Någon ledning för lösningen av detta problem ger icke författningen utöver den, som formuleringen av art. 89 innehåller.<sup>1</sup> En legaldefinition på vad som skall förstås med lag till skillnad från andra parlamentsbeslut gives över huvud icke i schweizisk rätt. Går man till konstitutionell praxis ger även denna en rätt bristfällig upplysning. Den har varit svävande och har enligt en framstående statsrättslig auktoritets ord<sup>2</sup> "snarare fördunklat än klarlagt" den nämnda artikelns innebörd. Behovet att närmare förtydliga den har länge gjort sig gällande och har åter och åter i den statsrättsliga litteraturen framhävts, hittills dock utan resultat.<sup>3</sup>

Redan omedelbart efter författningens tillkomst bragtes saken på tal i ett budskap av förbundsrådet (1874), som framkastade frågan, huruvida det icke vore lämpligt att medels en lagligen bestämd definition av begreppen förbundslag och förbundsbeslut från början "hålla förbundsförsamlingen fjärran från frestelsen att genom godtycklig benämning undandraga ett lagstiftningsbeslut det fakultativa referendum och på så sätt åstadkomma dess omedelbara ikraftträdande". Uppslaget kom dock icke att fullföljas. Vid närmare undersökning enade sig regering och parlament om att verkliga garantier mot ett godtyckligt, författningsstridigt förfarande "icke låge i en teoretisk begreppsbestämning som själv åter kunde ge rum för olika interpretationer, när fråga bleve om tillämpning på tvivelaktiga fall, utan de vore att söka i förbundsförsamlingen själv, i nödvändigheten av överensstämmelse mellan de båda råden och i det schweiziska folkets offentliga mening".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Nämnas bör dock, att art. 85, mom. 1 bland de ämnen, som höra under förbundsförsamlingen, uppräknar "lagar rörande förbundsmyndigheternas organisation och val". Hithörande beslut förutsättas alltså ha karaktär av "lag".

<sup>2</sup> B u r c k h a r d t, Kommentar, sid. 717.

<sup>3</sup> Motioner i detta syfte ha även väckts i förbundsförsamlingen, senast 1921.

<sup>4</sup> v. S a l i s, Bundesgesetzgebung (i R e i c h e s b e r g s Handwörterbuch, I, sid. 666).



I överensstämmelse härmed överlät också den tillämpningslag rörande referendum, som kort därpå utfärdades, åt parlamentet att bestämma, vilka av förbundsbesluten som icke skulle underkastas referendum. "Avgörandet, att ett förbundsbeslut antingen är att behandla såsom icke allmänt förbindande eller såsom brådskande", skall nämligen enligt denna lag<sup>1</sup> tillhöra förbunds församlingen. Detta avgörande skall "i varje förekommande fall uttryckligen bifogas beslutet självt". Träffas ett avgörande i denna riktning, så har förbundsrådet utan vidare att ombesörja vederbörande förbundsbesluts verkställande och dess införande i den officiella författningssamlingen.

Det framgår härav, att det helt och hållet ankommer på förbunds församlingen att avgöra vilken form dess beslut skola äga, om de skola få namn av lag eller förbundsbeslut och i senare fallet, om de äro att betrakta såsom allmänt förbindande eller icke. Något hinder finnes knappast för att vilket beslut som helst erhåller beteckningen av lag, eller att det, om så av omständigheterna påfordras, klassificeras på annat sätt.

Tydligt är alltså att representationen har en icke ringa frihet att själv bestämma referenduminstitutets praktiska tillämplighet. Betydande in- konsekvenser i dess förfaringssätt kunna därvidlag påvisas, och den offentliga kritiken har ingalunda visat sig vara ett tillräckligt medel att förtaga förbunds församlingen frestelsen att, där så befunnits önskligt, använda sin makt i syfte att förhindra möjligheten av en folkets medverkan i lagstiftningen även i fall då en sådan rätteligen bort förefinnas. Visserligen förhåller det sig så, att det enligt sakens natur är politiska nödvändighets- eller ändamålsenlighetssynpunkter som äro de utslagsgivande, när det blir fråga om begagnande av förbehållet om brådskande fall. Men det förutsattes, att tillgripandet av denna utväg sker efter objektivt övervägande, huruvida ett ärende verkligen är brådskande, och icke i ändamål enbart att omintetgöra referendumrätten i fall då en folkomröstning av andra skäl skulle anses inopportun. Det förutsattes givetvis också, att den klassificering av sina påbud, som förbunds församlingen gör, och som i sista hand blir avgörande, om det ifrågavarande förbehållet får användas, skall ske efter vissa materiella grunder, så att ett ärende, som är av lags natur, också får formen av lag och icke formen av förbundsbeslut. Som nämnt är emellertid förbunds församlingen därvid obunden av alla föreskrifter, och dess bestämmanderätt är utan appell.

Fullt klart är därför till slut endast, att *sedan* ett stadgande erhållit namn av lag, är det oberoende av sitt innehåll alltid underkastat referendum; får det namn av förbundsbeslut, beror det på förbunds försam-

<sup>1</sup> Bundesges. betr. Volksabstimmung etc. 17/6 1874, art. 2.



lingen om referendum får påyrkas eller ej. Så mycket borde även vara klart, att en lag icke får ändras eller upphävas på annat sätt än genom en lag och icke genom ett förbundsbeslut, ej ens genom ett allmänt förbindande sådant, åtminstone för så vitt detta undrandes referendum. Med andra ord: vad som i form av lag en gång varit underkastat möjligheten av folkets medverkan bör även i fortsättningen obetingat vara det. Men ej ens i detta avseende råder konsekvens, då det ej alltför sällan förekommit, att en förbundslag ändrats genom ett förbundsbeslut, som uteslutit referendum.<sup>1</sup>

De inkonsekvenser förbundsförsamlingen gjort sig skyldig till ifråga om klassificeringen av sina beslut ha emellertid icke uteslutande haft sin grund i vissa referendumpolitiska beräkningar<sup>2</sup> utan lika mycket om icke mer i de utomordentliga svårigheter, som i detta avseende stått att övervinna. Man får en rik föreställning om dessa svårigheter av de försök, som inom statsvetenskapen blivit gjorda att på teoretisk väg fastställa skillnaden mellan de här ifrågavarande olika slagen av parlamentsbeslut. Meningarna äro även i viktiga punkter betydligt divergerande, och de illustrera snarare önskvärdheten av att komma fram till klara definitioner än möjligheten att uppnå detta mål. En närmare behandling av dessa teoretiska konstruktionsförsök skulle därför knappast bli synnerligen givande och ligger för övrigt icke inom ramen av denna framställning. Endast vissa allmänna riktlinjer inom den förda diskussionen skola här något beröras, särskilt i den mån de kunna bidra till att ge hållpunkter för bedömande av den konstitutionella praxis, som i huvuddragen blivit följd.

Största svårigheten ligger i att uppdraga gränsen mellan lagar och allmänt förbindande beslut. I själva verket är det lättare att påvisa likheterna än olikheterna. Gemensam för båda är deras "allmänt förbindande" karaktär, d. v. s. de äro generella, för samtliga medborgare eller betydande grupper av dessa gällande påbud.<sup>3</sup> Att upprätthålla en principiell åtskillnad mellan dem i materiellt avseende låter sig svårligen göra. De äro båda rättsnormer, och en auktoritet som Burekhardt tvekar ej att rent ut förklara, att de allmänt förbindande besluten "till innehållet

<sup>1</sup> Detta förfaringssätt utdömes allmänt såsom inkorrekt i den statsrättsliga litteraturen. Se Hiestand, a. a., sid. 12 f.; Salis, Bundesgesetzgebung, sid. 668; Zinsli, a. a., sid. 99; Burekhardt, Kommentar, sid. 718 f.; v. Waldkirch, a. a., sid. 111 f.; Lampert, Das schweizerische Bundesstaatsrecht, Zürich 1918, sid. 90. En annan åsikt har dock Guhl, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizer. Staatsrecht, Basel 1908, sid. 66 ff.

<sup>2</sup> Om representationens benägenhet att undvika referendum se längre fram, avd. III, kap. IV.

<sup>3</sup> Så Burekhardt, Kommentar, sid. 717 f. samt v. Waldkirch, a. a., sid. 49. En annan tolkning av epitetet "allmänt förbindande" hos Schollenberger, Bundesstaatsrecht, sid. 163, och Zinsli, a. a., sid. 96 f.



äro lagar".<sup>1</sup> Han vill blott som regel uppställa, att påbud, som materiellt äro lagar, också böra erhålla form av lag; detta med den välgrundade motiveringen, att det säkerligen icke är författningens mening, att förbunds församlingen alldeles efter godtycke skall få avgöra vilka materiella lagbud som höra under referendum och vilka som icke göra det.

Formen av allmänt förbindande beslut bör därför vara undantag och bör komma till användning endast ifråga om lagbud av för medborgarna underordnat intresse. Vidare är denna form given, då ett parlamentsbeslut är av blandad natur, då det, såsom ofta är fallet, innehåller såväl allmänt förbindande som andra föreskrifter av varjehanda slag (förvaltningsstadganden).<sup>2</sup> Det vill synas, som om dessa regler på det hela taget åtminstone kunna sägas varit normgivande för praxis, låt vara att de långt ifrån alltid blivit följda.

Om det sålunda erbjuder avsevärda svårigheter att fastställa gränslinjen mellan lagar och allmänt förbindande beslut, är det icke fullt så svårt att skilja mellan å ena sidan dessa båda kategorier av påbud och å andra sidan vad som är att betrakta såsom förbundsbeslut rätt och slätt. Till denna senare kategori av beslut, vilka alltså icke äro allmänt förbindande och såsom sådana ej heller underställda referendum, äro att räkna alla från förbunds församlingen utgående påbud, som äro av ren förvaltningsnatur, över huvud alla beslut, som hänföra sig till individuella, konkreta fall.

Hit räknas olika slag av s. k. finansbeslut, vilka allmänt anses såsom utan vidare undantagna från referendum. Finansreferendum existerar icke enligt de flesta författares utsago i förbundet, i motsats till vad fallet i allmänhet är i kantonerna. Alldeles efter bokstaven är dock icke denna utsago att taga. Först i senare tid torde praxis i detta avseende något så när stadgat sig. Rörande själva finansplanen, budgetupställningen, har väl aldrig referendum varit ifrågasatt. Däremot var det i äldre tid ingalunda ovanligt att yrkanden i denna riktning framställdes rörande olika slag av anslag (t. ex. för militära ändamål, för främjande av järnvägsföretag eller för allmänna arbeten), vilka yrkanden ofta nog vunno bifall.<sup>3</sup> Dylika anslagsbeslut betraktades givetvis i sådana fall såsom allmänt förbindande. Till osäkerheten i uppfattningen bidrog den

<sup>1</sup> Jämf. härmed det resultat vartill Hiestand kommer, a. a., sid. 17: "Der allgemein verbindliche Beschluss hat neben dem Gesetze begrifflich keinen Raum. Er ist das Produkt einer unglücklichen Terminologie und ein Schleichweg für den politischen Schmuggel".

<sup>2</sup> Burckhardt, Kommentar, sid. 719; v. Waldkirch, a. a., sid. 50.

<sup>3</sup> Belysande för de olika uppfattningarna är den debatt, som i ständerrådet uppstod 1894 rörande anslag till uppförande av den nuvarande parlamentsbyggnaden. Den referendumvänliga ståndpunkten blev emellertid då tillbakalagen. Se härom v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, II. Bern 1903, sid. 175 ff.



franska grundlagstexten (arrêtés fédéraux d'une portée générale), vilken syntes ge vid handen, att ett besluts karaktär avgjordes av dess större eller mindre räckvidd eller betydelse (i politiskt hänseende). Det har till och med en gång förekommit att nationalrådet för sin del i överensstämmelse härmed principiellt uttalat sig för att subventionsbeslut, som rörde sig om större belopp, skulle anses som allmänt förbindande.<sup>1</sup> Dessa ansatser till finansreferendum, vilka utvisa en extensiv tolkning av det fakultativa referendum, höra emellertid som nämnt till en äldre praxis<sup>2</sup>, som numera upphört.

Till de icke allmänt förbindande besluten höra vidare de besväravgöranden i administrativa mål, vilka i sista instans falla under förbunds-församlingens kompetens. Det är belysande för tillkomsten av här ifrågasvarande ofta starkt klandrade terminologi, att då bestämningen "allmänt förbindande" tillades förbundsbesluten, skedde det under uttrycklig motivering, att därmed vore klarlagt, att besvärfrågorna icke kunde underställas referendum.<sup>3</sup>

Hit borde väl också i allmänhet räknas beslut av förvaltningsorganisationsart, åtminstone såvida de icke innebära en utvidgning av en ämbetsmyndighets befogenheter gent emot de enskilda medborgarna. Regel är dock, uppenbarligen tack vare författningens speciella bestämmelse i detta hänseende<sup>4</sup>, att dylika beslut göras allmänt förbindande eller få lagform. Praxis är emellertid ej heller härutinnan konsekvent.

Däremot synes den vara fast beträffande beslut som till innehållet äro tillämpningsförfordningar till bestående lag. De behöva ej underkastas referendum. Likaså ha, såsom redan förut blivit anmärkt, beslut rörande godkännande av statsfördrag ända till den nya grundlagstiftningen 1921 konstant ansetts uteslutna från folkomröstning, även om ett fördrag indirekt medfört lagändring.

Den slutsats man kommer till vid en granskning av förbundsförfattningens bestämmelser om lagreferendum är, att dessa äro så vagt formulerade, att det ställer sig synnerligen svårt, för att icke säga omöjligt, att med någon klarhet bestämma detta instituts omfång. Svårigheten ligger icke däri, att vissa förbundsbeslut kunna undantagas från referendum genom att förklaras brådskande. Härmed har en rätt tilldelats förbundsförsamlingen att i undantagsfall, då statsintresset det kräver, inhibera folkets medverkan i en viss grupp av frågor, som annars författ-

<sup>1</sup> Den närmaste anledningen var subventionen till St. Gotthardsföretaget 1878. På förslag av ständerrådet gick man så långt, att beslutet härom gavs formen av lag.

<sup>2</sup> Se härom vidare Hiestand, a. a., sid. 60 ff.; Burckhardt, Kommentar, sid. 720 f.

<sup>3</sup> Zinsli, a. a., sid. 93.

<sup>4</sup> Se ovan s. 157 n. 1.



ningsenligt äro underställda denna medverkan. Svårigheten ligger däri, att denna grupp av frågor — de allmänt förbindande besluten — materiellt icke avgränsats från andra grupper av ärenden, att författningen över huvud icke anger andra skiljelinjer mellan de olika slagen av de av parlamentet fattade besluten än dem, som framgå av själva namnen.

Någon egentlig ledning för praxis finnes sålunda icke, varför denna också varit synnerligen vacklande. Med det allmänna osäkerhetstillstånd, som varit rådande och som tydligen ansetts fördelaktigt att bibehålla, har det faktiskt stått i förbundsförsamlingens makt att i stor utsträckning bestämma referenduminstitutets omfång. Den har utan konsekvens än tillämpat en extensiv, än en restriktiv praxis. Med absolut visshet kan därför ej avgöras, huruvida ett ärende kan bli föremål för folkomröstning, innan förbundsförsamlingens beslut därom föreligger.

Hålla vi oss nu till det färdiga beslutet, så skall detta, för så vitt det är en lag eller är allmänt förbindande och icke brådskande, omedelbart genom offentliggörande bringas till allmänhetens kännedom, varjämte det i lämpligt antal exemplar skall översändas till de kantonala regeringarna. Begäran om referendum kan nu framställas till förbundsrådet, vilket skall ske inom en tidsfrist av 90 dagar räknad från beslutets offentliggörande. Rätt att inlämna sådan begäran tillhör som nämnt dels 30 000 röstberättigade medborgare, dels 8 kantoner. Sistnämnda bestämmelse, vilken ursprungligen tillkommit som en eftergift åt federalismen, har hittills förblivit en död bokstav. Och orsaken är lätt att förstå. En kantonalt referendumbegäran skall utgå från kantonens parlament, men det faller sig betydligt lättare att samla ihop 30 000 medborgarnamn än att för det åsyftade ändamålet ena 8 kantonsparlament, vilka för övrigt kanske icke äro samlade under referendumfristen. Därtill kommer, att ett kantonalt parlamentsbeslut med begäran om förbundsreferendum är underkastat folkomröstning inom kantonen i enlighet med därom gällande kantonala författningsbestämmelser, vilket ytterligare bidrar att göra denna utväg opraktisk.

Framställes ingen referendumbegäran inom den fastställda tidsfristen eller har en sådan ej lyckats samla tillräckligt antal namnunderskrifter, förklarar förbundsrådet, att ifrågavarande förbundslag eller förbundsbeslut trätt i kraft och förordnar om dess upptagande i författningssamlingen. Har referendumbegäran däremot inkommit i vederbörlig ordning, föranstaltar förbundsrådet om folkomröstning, vilken äger rum efter viss utsatt tid på en och samma dag för hela Schweiz.

Inom kantonerna är det regeringarnas sak att svara för omröstningens anordnande och förlopp och att inberätta resultatet till förbundsrådet. En till omröstning framlagd förbundslag "är att betrakta såsom antagen", om majoriteten av röstande schweiziska medborgare uttalat sig för



densamma.<sup>1</sup> Kantonsrösterna såsom sådana spela alltså vid lagreferendum ingen roll. Förkastas lagen av folket, "är den att betrakta som förfallen". I vilketdera fallet som helst har förbundsrådet att offentliggöra slutresultatet och lämna redogörelse därom till förbunds församlingen. Vanliga förbunds lagar och förbunds beslut dateras, i motsats till vad fallet är med grundlagen, från datum för deras antagande i parlamentet, en praxis som härrör från tiden före 1874 och trots referendums införande sedan dess alljämt bibehållit sig.

### *Kantonerna.*

I alla schweiziska kantoner finnes numera lagreferendum, sedan även Freiburg — den sista "representativkantonen" — år 1921 accepterat detta institut. Lagreferendum kan vara antingen fakultativt eller obligatoriskt, och båda formerna existera, fördelade jämnt på de olika kantonerna. I en del kantonala författningar förekomma de sida vid sida. De hänföra sig då givetvis till olikartade ämnen, så att exempelvis lagar äro underkastade obligatoriskt, andra grupper av spörsmål åter fakultativt referendum.

#### Fakultativt lagreferendum.

Vanligen är det fakultativa lagreferendum organiserat så, att det träder i tillämpning, om begäran därom inkommer från visst lagstadgat antal röstberättigade medborgare. Denna form är den viktigaste och kan därför kallas fakultativt referendum i egentlig mening. Emellertid har också representationen i åtskilliga kantoner rätt att självant underställa sina beslut folkets avgörande (s. k. frivilligt referendum). Slutligen äger i ett par kantoner även en minoritet av representationen att påkalla referendum. Alla dessa former kunna finnas i samma författning och avse samma ämnen, konkurrerande så att säga vid varandras sida.

Ur synpunkten av vem som äger rätt att sätta referenduminstitutet i verksamhet få vi sålunda följande former av fakultativt referendum:

1:o. Referendum på begäran av visst antal röstberättigade (fakultativt referendum i egentlig mening).

2:o. Referendum på begäran av representationen (frivilligt referendum).

3:o. Referendum på begäran av en minoritet inom representationen.

1:o. Referendum på begäran av visst antal röstberättigade.<sup>2</sup> Denna form av fakultativt lagreferendum finnes i de ro-

<sup>1</sup> Bundesges. 17/6 1874, art. 14.

<sup>2</sup> Då i det följande talas om fakultativt referendum menas alltid denna form.



manska kantonerna Ticino, Vaud, Neuchâtel och Genève<sup>1</sup>, i det tvåspråkiga Freiburg samt i de tyska kantonerna Luzern, Schwyz, Zug, Baselstadt och St. Gallen. I sex av de nämnda tio kantonerna äro de gällande referendumbestämmelserna tämligen likartade. De ansluta sig nämligen här nära till den formulering, som vi känna från förbunds författningen, vilken tydligen tjänat som förebild.<sup>2</sup> Det utmärkande för alla dessa bestämmelser är alltså, att det fakultativa referendum omfattar lagar samt sådana allmänt förbindande beslut, vilka ej av parlamentet förklarats brådskande. Samma oklarhet beträffande institutets omfång, som karakteriserar förbunds författningen, återkommer i viss mån uti ifrågavarande kantonala författningar. Även de erbjuda möjligheter till en efter omständigheterna extensiv eller restriktiv tolkning, och missbruk av klausulen om brådskande fall äro givetvis icke uteslutna.

Anmärkningsvärt är, att ett par kantoner, Neuchâtel och St. Gallen, sökt försvåra användningen av denna klausul. Medan i regel annorstädes parlamentet med enkel majoritet kan förklara ett beslut brådskande, fordras det därtill i Neuchâtel  $\frac{2}{3}$  majoritet av de i voteringen deltagande och i St. Gallen absolut majoritet av alla parlamentsledamöterna.

Emellertid torde i allmänhet kunna sägas, att omfattningen av det fakultativa referendum något lättare låter sig bestämma i kantonerna än i förbundet. I de förra finnas oftast särskilda stadganden, hur det skall förfaras med finansbeslut, varför rörande dessa ingen tvekan kan råda. En del kantonala författningar bestämma enumerativt vilka ämnen som uteslutande höra under parlamentets kompetens och vilka alltså icke kunna bli föremål för referendum.<sup>3</sup> En enda författning, St. Gallens<sup>4</sup>, ger dessutom en verklig definition på vad som skall förstås med lagar. Hit hänföras alla påbud, som "generellt och varaktigt" bestämma rättigheter och plikter såväl för de enskilda medborgarna som för offentliga förband (kommunerna) samt reglera domstols- och förvaltningsväsendet. På det hela taget torde detta lagbegrepp kunna anses normerande icke blott i St. Gallen utan även i övriga schweiziska kantoner, när det gäller att bestämma vilka av parlamentet beslutade påbud som utan vidare skola vara underkastade referendum.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Alltså i alla de romanska kantonerna utom Wallis.

<sup>2</sup> Detta gäller kantonerna Zug (34), Freiburg (28 bis), Baselstadt (29), St. Gallen (47), Ticino (författn.lag 1892, art. 31) och Neuchâtel (39), vilka alla reviderat sina författningar efter förbunds författningens tillkomst 1874. Som typisk må anföras bestämmelsen i Zugs författning: "Alla av kantonsrådet antagna lagar och allmänt förbindande beslut, vilka icke äro av brådskande natur — — — äro underkastade folkomröstning, om 60 dagar efter lagens eller beslutets antagande 500 medborgare — — — begära omröstning."

<sup>3</sup> T. ex. Freiburg (45) och St. Gallen (55).

<sup>4</sup> Art. 54.

<sup>5</sup> Jämf. Duft, a. a., sid. 96 f.



I Baselstadt har man sökt förtydliga de ursprungliga (vid 1875 års författningsrevision), direkt från förbunds förlåtningen hämtade referendumbestämmelserna. Dessa ändrades (1889) därefter, att "lagar såväl som slutgiltiga parlamentsbeslut, som varken äro av personlig eller brådskande natur", skulle vara underkastade referendum. Härmed är visserligen fullt tydligt, att icke slutgiltiga beslut (t. ex. remisser till utskott o. d.) och rent personliga sådana (t. ex. besväravgöranden och benådningar) äro undantagna från referendum. Men detta var tydligt redan förut, och någon ökad klarhet har knappast genom den företagna ändringen vunnits. I varje fall har den ej haft någon betydelse för praxis. Denna var redan förut synnerligen extensiv — sålunda ansågos finansbeslut av alla slag hemfallna under referendum — och har även sedermera gått i samma riktning<sup>1</sup>

I återstående fyra kantoner med fakultativt referendum<sup>2</sup> äro de härom gällande bestämmelserna betydligt avvikande från de nyss skildrade och även inbördes i väsentliga punkter skiljaktiga. Var och en av dessa kantoner uppvisar i själva verket sin egen typ.

Mest snävt utmätt är institutet i Luzern. Det omfattar här endast lagar. För "beslut" är dock frivilligt referendum tillåtet.

Schwyz intar den särställningen, ensam bland alla schweiziska kantoner, att det har obligatoriskt referendum för lagar, men fakultativt referendum i egentlig mening för av parlamentet beslutade "dekret och förordningar". Då gränsen mellan dessa senare och lagar icke är bestämd, har parlamentet en viss frihet att avgöra, huruvida av de samma behandlade frågor skola komma under obligatoriskt eller fakultativt referendum. Någon rätt att förklara ett beslut brådskande har det däremot icke.

I Genève äro alla lagar och "legislativa beslut" (arrêtés législatifs) underkastade referendum. Någon skillnad göres sålunda icke på allmänt förlindande beslut och andra. Till gengäld har parlamentet den enastående rätten att förklara alla av detsamma antagna påbud brådskande. varigenom det har i sin makt att undantaga även lagar från folkomröstning.

Ingenstädes är det fakultativa referendum så vidsträckt formulerat som i Vaud. Det omfattar här alla lagar och beslut (décrets) utan åtskillnad, och för brådskande fall göres intet förbehåll i författningen. På grund av dennas otydliga avfattning kan emellertid fråga uppstå, huruvida det fakultativa referendum i Vaud verkligen är att fatta såsom ett referendum. Någon tidsfrist anges nämligen icke (vare sig i för-

<sup>1</sup> Se Im Hof, Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstädtischem Verfassungsrechte (i Festschrift f. Th. Plüss. Basel 1905, sid. 164 ff.).

<sup>2</sup> Luzern (30), Schwyz (31), Vaud (27, mom. 2), Genève (loi const. 25/5 1879).



fattning eller annorstädes), inom vilken referendumbegäran skall vara inlämnad av det föreskrivna antalet röstberättigade (6 000). Sådan begäran kan göras när som helst, genast, efter ett år eller efter ännu längre tid. Då det ej obegränsat kan dröjas med verkställigheten av en lag, tills man fått se om folkomröstning påyrkas, är det tydligt att denna, i olikhet med vad fallet är i andra schweiziska kantoner, omedelbart efter representationens antagande träder i kraft. En framställning om referendum kommer därför att avse upphävande av redan gällande lag. I själva verket skiljer sig icke en dylik framställning från det slag av folkinitiativ, som innehåller en begäran om avskaffande av existerande lag. Egentligen borde sålunda det fakultativa referendum i Vaud vara att räkna såsom en form av folkinitiativet. Tydligt är dock, att författningen velat uppdraga en gränsskillnad mellan referendum och initiativ; då detta syfte ej lyckats, är det knappast motiverat att, såsom i litteraturen vanligen sker, hänföra Vaud till kantoner med fakultativt referendum i egentlig mening.<sup>1</sup>

Vad själva referendumförfarandet beträffar må i detta samband endast anmärkas att det för kantonernas del i de stora huvuddragen är reglerat på samma sätt som i förbundet.

2:o. Referendum efter beslut av representationen. Denna referendumform, det s. k. frivilliga referendum, förekommer i tio kantoner. I fyra av dessa står den i förening med redan existerande egentligt fakultativt referendum och i de övriga sex tillsammans med här förefintligt obligatoriskt referendum.

Den ställning det frivilliga referendum intager i den förra gruppen kantoner<sup>2</sup> är rätt egenartad. Det innebär i allmänhet icke en utvidgning av referenduminstitutet som sådant, då folket redan äger rätt att påkalla omröstning i alla de ämnen som det omfattar: i Schwyz dekret och för-

<sup>1</sup> Se t. ex. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, I, sid. 70; v. Waldkirch, a. a., sid. 66. Waadtländska författare framhålla dock, att referendum i Vaud i grunden är ett initiativ, och att den 1884 införda referendumbestämmelsen följaktligen ej tillade något principiellt nytt utöver vad som redan fanns i och med initiativet. Jämf. Berney, L'initiative populaire en droit fédéral. Lausanne 1892, sid. 10, n. 1, samt Bonjour, a. a., sid. 102, som påpekar att referendum i hans hemkanton existerar "sous la forme de l'initiative populaire et sans fixation de délai".

<sup>2</sup> Luzern (30, mom. 2), Schwyz (32), Baselstadt (29), Vaud (26, mom. e). Hit skulle även kunna räknas Zug och St. Gallen, men de behandlas lämpligen för sig (se nedan under 3:o). Vad Schwyz beträffar har det som nämnt både obligatoriskt och fakultativt referendum i egentlig mening. Med det frivilliga referendum får alltså denna kanton tre former för lagreferendum. Rörande sistnämnda form lyder stadgandet: "Auch ohne diese verfassungsmässige Verpflichtung (syftar på det fakultativa referendum i egentlig mening) kann der Kantonsrat bei Gutfinden jeden seiner Beschlüsse der Volksgenehmigung unterbreiten".



ordningar, i Baselstadt lagar och slutgiltiga beslut samt i Vaud lagar och dekret. Med det frivilliga referendum insättes sålunda endast representationen som konkurrent vid folkets sida, när det gäller att bringa institutet i tillämpning, en konkurrent som därvid har alla möjligheter att förekomma folket, om den så skulle önska.

I Luzern ställer sig emellertid saken annorlunda. Här kan, som ovan nämnts, medborgarbegäran om folkomröstning endast framställas ifråga om lagar. Men representationen själv har rätt att underställa folkets avgörande även andra "beslut", varigenom det frivilliga referendum i denna kanton kommer att betyda en verklig utökning av folkomröstningsinstitutets omfång. I regel skall det frivilliga referendum utövas så, att parlamentet sänder en fråga direkt till omröstning, och det står även parlamentet i Luzern fritt att förfara så. Men det har även den egenartade rätten — vilken icke förefinnes annorstädes — att underställa en fråga det fakultativa referendum, d. v. s. förläna folket rätt att i lagstadgad ordning begära omröstning. I varje förekommande fall kan parlamentet välja vilket av de båda alternativen det vill använda.

Samma betydelse som i Luzern av ett komplement till det så att säga ordinarie folkomröstningsinstitutet har det frivilliga referendum i kantoner med obligatoriskt lagreferendum.<sup>1</sup> De hithörande bestämmelserna äro alla nästan identiskt lika, och förebilden torde vara Zürichs författning. Sedan de ämnen uppräknats, vilka alltid ovillkorligen skola komma under folkets avgörande, tillägges, att detsamma gäller "beslut, som kantonsrådet av sig självt vill bringa till omröstning". De frågor, i vilka det frivilliga referendum kan tillämpas, äro alltså endast sådana, som annars höra under parlamentets uteslutande kompetens.

3:o. Referendum efter begäran av en minoritet inom representationen. Två kantonala författningar, Zugs och St. Gallens<sup>2</sup>, medgiva rätt för  $\frac{1}{3}$  av representationens medlemmar att påkalla referendum. Begäran därom i en fråga skall framställas i omedelbar anslutning till parlamentets slutbehandling av frågan, varvid genom räkning konstateras, om begäran vunnit understöd av tillräckligt antal medlemmar.<sup>3</sup> Enligt författningens ord är det ej nog, att  $\frac{1}{3}$  av de voterande anmäla sig, utan antalet måste uppgå till  $\frac{1}{3}$  av samtliga parlamentsmedlemmar. Å andra sidan är tydligt, att ifrågavarande rätt ej är inskränkt endast till  $\frac{1}{3}$  av representanterna eller en minoritet av desamma. St. Gallens författning säger uttryckligen, att antalet skall uppgå till minst

<sup>1</sup> Zürich (30, mom. 3), Solothurn (17, mom. 4), Schaffhausen (42, mom. 3), Graubünden (2, mom. 7), Aargau (25, mom. e), Thurgau (4, mom. c).

<sup>2</sup> Zug (34), St. Gallen (47).

<sup>3</sup> Se för St. Gallens del Gesetz betr. das Verfahren bei Ausübung des kant. Referendums und der Initiative  $\frac{1}{3}$  1893, art. 12, mom. 2.



$\frac{1}{3}$ , och ingenting hindrar, att parlamentets majoritet ansluter sig till ett väckt referendumyrkande, varigenom faktiskt frivilligt referendum inträder. Att avsikten närmast varit att lägga ett vapen i minoritetens hand är dock uppenbart. Den skall kunna framtvinga en folkvädjan mot majoritetens vilja. De ämnen, i vilka en sådan vädjan kan komma i fråga, äro desamma, som höra under det fakultativa folkreferendum: lagar och allmänt förbindande beslut. Beträffande dessa senare har majoriteten självfallet samma rätt mot en parlamentsminoritet som mot folket att begagna sig av klausulen om brådskande fall.

### Obligatoriskt lagreferendum.

I kantoner med obligatoriskt lagreferendum kan ingen lag träda i kraft utan att ha erhållit folkets uttryckliga godkännande. I kantoner med fakultativt referendum låter det sig visserligen göra att i varje fall fingera ett sådant godkännande, men i verkligheten har detta endast undantagsvis blivit lämnat. Folkets faktiska medverkan i lagstiftningen är alltså i den förra gruppen kantoner reguljär, i den senare intermitterad. Det obligatoriska referendurn förekommer liksom det fakultativa i tio kantoner, men det har geografiskt en betydligt större utbredning, då de största och folkrikaste kantonerna (bl. a. Zürich och Bern) höra hit.<sup>1</sup>

Vad institutets omfång beträffar, är det obligatoriska lagreferendum i allmänhet något snävare utmätt än det fakultativa. Det gäller i fem kantoner<sup>2</sup> endast lagar, och undantagna från folkomröstning äro alltså här alla påbud i form av "beslut", "dekret" eller "förordningar", så vitt dessa ej "frivilligt" kunna underställas folket. Observeras bör emellertid, att även med obligatoriskt referendurn är möjligheten icke utesluten att illudera den lagstiftningsrätt, som tillkommer folket. En lag kan visserligen icke förklaras brådskande, men då hinder icke finnes för att kalla den dekret, kan den genom att åsättas denna namnbeteckning undandragas omröstning. En annan icke oväsentlig inskränkning i folkets rätt ligger i parlamentets befogenhet att på egen hand utfärda tillämpningsdekret till lagar. I sak kunna dessa innehålla betydelsefulla kompletteringar till lagen, ja över huvud vara viktigare än denna själv, men de komma ändock ej under omröstning. Berns författning föreskriver uttryckligen, att i varje lag de bestämmelser skola angivas, vilkas tillämpning förbehålles stora rådet att genom ett dekret närmare reglera. I praktiken torde denna förbehållsrätt komma till ganska vidsträckt användning.

I Schwyz har parlamentet den enastående befogenheten att "nä förhand genom folkomröstning låta tilldela sig fullmakt för det definitiva

<sup>1</sup> Hit skulle även kunna räknas landsgemeindekantoner, där alla lagar avgöras genom omröstning i de årliga folkförsamlingarna.

<sup>2</sup> Bern (6, mom. 2), Schwyz (3, mom. b, 30), Schaffhausen (42 mom. 1), Aargau (25, mom. a), Thurgau (4, mom. a).



utfärdandet av en lag".<sup>1</sup> Författningen säger ej hur långt i detalj folkuttalandet skall gå, och möjligt synes vara, att det ej behöver innefatta mera än ett allmänt uppdrag åt parlamentet att efter gottfinnande lagstifta i ett visst ämne. Genom en dylik "fullmaktstilldelning"<sup>2</sup> avhänder sig folket all vidare befattning med lagen, som träder i kraft i och med parlamentets antagande av densamma.<sup>3</sup> Det ligger i öppen dag, att ett referendalt förfarande av detta slag innebär en betydande inskränkning i folkets medbestämmanderätt.

I övriga hithörande fem kantoner<sup>4</sup> har referendum en vidare omfattning, i det att det utom till lagar sträcker sig till olika slag av parlamentsbeslut. Dock icke alldeles förbehållslöst. I Solothurn och Baselland omfattar det utom lagar endast de "allmänt förbindande besluten", i Zürich "beslut", som icke författningesenligt höra under parlamentets kompetens. Graubünden ensam har i överensstämmelse med äldre författningstraditioner en detaljerad uppräknning av de ämnen (däribland åtskilliga av rent administrativ art), som skola föreläggas folket till omröstning. Wallis författning stadgar, att "lagar och dekret" höra under referendum, men gör undantag för "dekret av brådskande natur eller av icke allmän och förblivande räckvidd". Efter mönster tydligen hämtat från förbundet och kantoner med fakultativt referendum göres alltså här en distinktion mellan generella och icke generella dekret, av vilka de senare utan vidare få undantagas från folkomröstning, de förra däremot endast om de förklarats brådskande. Att det är författningens mening, att denna undantagsrätt skall brukas restriktivt framgår av bestämmelsen att dess begagnande i varje särskilt fall skall föregås av "ett speciellt motiverat beslut".

De i kantoner med obligatoriskt referendum efter parlamentssessionerna automatiskt följande folkomröstningarna äro vanligen förlagda till vissa, en gång för alla bestämda tider på året, då folket framträder för att utöva sitt lagstiftarkall. Det kan under sådana förhållanden komma att dröja rätt länge, innan avgörandet över en lag faller. Någon befogenhet att förordna om en lags provisoriska ikraftträdande äger emellertid parlamentet icke.<sup>5</sup> Däremot har det rätt att i fall av behov anordna

<sup>1</sup> Schwyz (32).

<sup>2</sup> "Vollmachterteilung an dem Kantonsrat für einzelne gesetzgeberische Arbeiten" enligt författn., art. 3, mom. c. Att det här ej är fråga om konsultativt omröstning framgår därav, att om folket svarat nej, får ingen lagstiftning komma till stånd. Svarar det åter ja, så presumeras tydligen att folkets uppdrag fullföljes och att den lag utarbetas, som parlamentet själv anhållit om tillstånd till. Jämf. min undersökning, Det konsultativa referendum, sid. 9, n. 2.

<sup>3</sup> Jämf. v. Waldkirch, a. a., sid. 72 f.

<sup>4</sup> Zürich (30), Solothurn (17), Baselland (11), Graubünden (2), Wallis (30).

<sup>5</sup> Detta uttryckligen stadgat i Zürich (30).



extra ordinarie omröstning, en rätt som också i vissa kantoner icke så sällan anlitas.

### Finansreferendum.

Finansreferendum innefattar, såsom det allmänt vedertagna namnet ger vid handen, olika slag av finansbeslut. Därmed är materiellt taget dess artskillnad från lagreferendum angiven. Formellt låter det sig däremot icke göra att uppdraga en bestämd gräns mellan dessa båda arter av referendum. Har ett parlamentsbeslut erhållit formen av lag, är det under alla förhållanden, oberoende av vad det innehåller, underkastat folkomröstning, vilket alltså även är fallet beträffande en lag av finansiell innebörd, t. ex. en skattelag. Referendum rörande en sådan lag eller en lag, som medför statsutgifter — vilket t. ex. ofta är händelsen, då det rör sig om förvaltningsorganisatoriska reformer vilka genomföras lagvägen — är ur innehållets synpunkt ett finansreferendum.

I denna vidsträckta bemärkelse tages dock termen vanligen icke, utan den avser det speciella finansreferendum, som föreligger, då författningen genom särskilda bestämmelser stadgar att vissa uppräknade finansfrågor skola vara underkastade referendum. Finnas, såsom i förbundet, inga sådana särbestämmelser är det alltid tvivelaktigt, huruvida ett spörsmål av finansiell natur skall komma under referendum eller ej. Det beror i varje särskilt fall på vilken form beslutet därom erhåller. Som vi sett visade sig i förbundet till en början tendenser till uppkomsten av ett finansreferendum, vilka tendenser i senare praxis blivit hävda. Finnas däremot särskilda bestämmelser av nämnda slag, är institutets omfång klart. I fråga om ett finansbeslut, som hör under dessa, kan folkets rätt till medverkan icke hindras, likgiltigt vad form beslutet än får.

Finansreferendum förekommer i alla schweiziska kantoner med undantag av två, Freiburg och St. Gallen, där frågor rörande statens inkomster och utgifter författningen enligt äro förbehållna representationen.<sup>1</sup> I två andra kantoner, Baselstadt och Neuchâtel, anses referendum i finansfrågor följa av de allmänna författningsbestämmelserna om lagreferendum. Praxis, som i detta avseende är mycket konstant, har sålunda här

<sup>1</sup> Freiburg (45, mom. d—g), St. Gallen (55, mom. 7—10). Detta hindrar naturligtvis icke, att i enlighet med vad ovan sagts t. ex. en skattelag förelägges folket. Jämf. D u f t, a. a., sid. 150 ff. — Tilläggas bör, att i St. Gallen motion väckts (nov. 1921) om införande av finansreferendum och att regeringen i budskap till parlamentet (8 aug. 1922) framlagt förslag om att beslut om engångsutgifter på 500 000 fr. och årligen återkommande utgifter på 50 000 fr. skola vara underkastade fakultativt referendum. Förslaget om finansreferendum vann vid sin tillkomst allmän anslutning; om det slutbehandlats är mig icke bekant.



gått i annan riktning än i förbundet.<sup>1</sup> Alla övriga 15 kantoner<sup>2</sup> hava ett speciellt grundlagstadgat finansreferendum. Till omfattningen är detta något växlande, men i det stora hela kan man såsom hörande därunder urskilja följande fem ämnesgrupper: 1) utomordentliga statsutgifter; 2) statslån; 3) köp och försäljning av statsfastigheter; 4) skattebeviljning; 5) budgeten.<sup>3</sup>

1) Utomordentliga statsutgifter. I alla kantoner med speciellt finansreferendum, undantagandes Genève, äro nya av parlamentet beslutade engångsutgifter till visst angivet belopp och därutöver underkastade folkomröstning. Beloppen äro i de skilda kantonerna rätt olika, från 500 000 fr. (Zürich, Bern, Vaud) till 40 000 fr. (Zug). Referendum är dock icke i alla kantonerna obetingat. I Vaud får det användas endast då ifrågasvarande utgifter beslutats såsom tilläggsanslag utanför budgeten, och även då icke, om de äro avsedda för det nationella försvaret eller för täckande av förbindelser ingångna före författningen; i Wallis endast, då de ej kunna bestridas av de ordinarie inkomsterna. Vidare äro även beslut om nya, årligen eller för vissa år återkommande utgifter i de flesta kantoner underställda referendum (i Zürich 50 000 fr., i Zug 5 000 fr.).<sup>4</sup>

2) Statslån höra vanligen under parlamentets uteslutande kompetens, och undantag från denna regel påträffas endast i fyra kantoner. Sålunda falla i Aargau alla lån på mera än en miljon fr. under det obligatoriska referendums. Detsamma gäller i Solothurn lån överstigande en halv miljon fr., såvida de ej avse återbetalning av redan existerande lån. I Bern och Genève gäller referendums varje lån, oberoende av storleken, som icke är återbetalningslån eller som är att betrakta såsom en övergående penningtransaktion, vilken senast under nästa finansår skall regleras med tillhjälp av löpande inkomster.

3) Vid köp och försäljning av statsfastighet är parlamentet i åtskil-

<sup>1</sup> Se Kaufmann, Geschichte, Dogmatik und Ergebnisse des kantonalen Finanzreferendums. Zürich 1917, sid. 69 f., 72 f. Vad Neuchâtel beträffar, erinras om att denna kanton var den första, som införde ett finansreferendum (1858). Detta var obligatoriskt (jämf. ovan sid. 84). Bestämmelserna härom upphävdes 1879, då det fakultativa lagreferendum antogs. Finansangelägenheterna förutsattes nu falla under detta.

<sup>2</sup> Zürich (31, mom. 5), Bern (6, mom. 4—6), Luzern (39), Schwyz (30), Zug (34), Solothurn (17, mom. 2—3), Baselland (18, mom. 10), Schaffhausen (42 mom. 2), Graubünden (2, mom. 6), Aargau (25, mom. b—d), Thurgau (4, mom. b), Tessin (författningsslag 1892, art. 31), Vaud (27, mom. 3), Wallis 30, mom. 4—5), Genève (loi const. 25/5 1879, art. 2).

<sup>3</sup> Jämf. Schollenberger, Grandriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, III, sid. 18 ff. Kaufmann, a. a., sid. 16 ff.

<sup>4</sup> Som exempel på hithörande bestämmelser kan anföras Schaffhausens författn., som underställer referendums: "Alle Beschlüsse des Grossen Rates, welche für einen besondern Zweck eine neue einmalige Gesamtausgabe von mindestens fr. 150 000 oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von mindestens fr. 15 000 zur Folge haben."



liga kantoner i sin handlingsfrihet bundet av folkets medverkan. Överstiger köpet eller försäljningen en viss summa (i Solothurn 20 000 fr., i Baselland 1 000 fr.) inträder nämligen referendum.

4) Folkets självbeskattningsrätt (medels omröstning) är ingenstädes, om man bortser från landsgemeindekantoner, principiellt grundlagsstadgad. Däremot föreskriver författningen i ett flertal kantoner folkets medverkan, när det gäller att bestämma grunderna för skatternas utgående, speciellt vad beträffar de direkta statsskatterna. Dessa utgå vanligen enligt en gång för alla genom lag stadgade grunder, men om fråga uppstår att öka desamma, inträder, därest skatteprocenten höjes utöver ett visst belopp, exempelvis dubbelt mot det förutvarande (Bern), folkets medbestämmanderätt.

5) Budgeten är numera i kantoner med speciellt finansreferendum undantagen från detta, vare sig författningen innehåller uttryckliga stadganden härom<sup>1</sup> eller icke. Tidigare fanns i Bern och Aargau obligatoriskt budgetreferendum (rörande den fyraåriga finansplanen), men de föga gynnsamma erfarenheter man hade härav<sup>2</sup> föranledde dess avskaffande. Endast i en kanton, Baselstadt, äger folket på grund av den här vedertagna extensiva tolkningen av det fakultativa lagreferendum, rätt att rösta även över budgeten. I praxis har dock denna rätt ännu aldrig tagits i anspråk.<sup>3</sup>

Vad beträffar sättet för utövningen följer finansreferendum överallt de regler, som gälla för lagreferendum, utom i kantonen Vaud, där lagreferendum är fakultativt men finansreferendum obligatoriskt. Från lagreferendum skiljer sig finansreferendum över allt i så måtto, att klausulen om brådskande fall ej kan komma till användning. Däremot har representationen i alla kantoner med frivilligt referendum rätt att sända till folkomröstning sådana finansbeslut, som ej eljest enligt författningen äro underställda referendum.

## Traktatreferendum.

### *Förbundet.*

Såsom i det föregående är berört infördes traktatreferendum i förbundet genom grundlagsändring år 1921. I överensstämmelse härmed<sup>4</sup> skola "statsfördrag med utlandet vilka avslutats på obestämd tid<sup>5</sup> eller för en

<sup>1</sup> Såsom i Aargau och Genève.

<sup>2</sup> Se Kaufmann, a. a., sid. 51, samt Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, III, sid. 14.

<sup>3</sup> Im Hof, a. a., sid. 167; Kaufmann, a. a., sid. 16.

<sup>4</sup> Förbunds föfattn. art. 89, mom. 3.

<sup>5</sup> Enligt den i detta fall ursprungliga franska texten: "pour une durée indéterminée", enligt den tyska texten: "unbefristet".



tid av mer än 15 år" förelägges folket till omröstning, för så vitt begäran därom framstälts av 30 000 medborgare eller 8 kantoner. Formen är alltså fakultativ, och villkoren i övrigt för att referendum skall komma till stånd äro desamma som för lagreferendum. En väsentlig skillnad mellan detta och traktatreferendum består dock däri, att författningen ifråga om det senare icke känner något förbehåll om brådskande fall. En traktat, som faller under referendumbestämmelserna, kan därför icke genom särskilt beslut av representationen undandragas folkomröstning.

Innebörden av det anförda grundlagstadgandet, vilket leder sitt ursprung från ett folkinitiativ, är ej i alla delar fullt klar. Då man ännu ej av praxis har någon ledning att hämta för tolkningen, har man i detta avseende uteslutande att hålla sig till de meningar, som vid dess tillkomst gjorde sig gällande.

Som synes läggas ej alla traktater utan åtskillnad under referendum utan endast sådana av viss närmare angiven karaktär. Indelningsgrunden för under referendum underställda och icke underställda traktater är emellertid ej, såsom man av tidigare reformförslag att döma möjligen kunnat vänta, de ämnen traktaten berör utan uteslutande dennas giltighetstid. Av bestämmelserna är utan vidare klart, att en traktat som avslutats på 15 år eller på en kortare tid icke kan bli föremål för folkomröstning, likaså att en traktat, som avslutats för en viss faställd längre tid än 15 år, hemfaller under referendum. Däremot är det ej lika tydligt, trots författningens ordalag, att detta också alltid skall vara fallet med en traktat "på obestämd tid". Innehåller nämligen en sådan traktat bestämmelser, som uttryckligen medgiva uppsägning från de kontraherande parternas sida, innan 15 år förflutit, så är det tvivelaktigt, om referendum rörande densamma kan komma ifråga. Att så ej vore förhållandet framhölls på sin tid av förbundsrådet<sup>1</sup>, som betonade, att det avgörande för bedömandet, om en traktat skulle underställas referendum eller ej, låge däri, att förbundet ägde möjlighet att senast efter 15 år frigöra sig från de förbindelser det åtagit sig genom densamma, varvid det måste anses ligkiltigt, om traktaten ifråga förfölle på grund av utlöpan det av en på förhand överenskommen tidsfrist eller genom uppsägning.

Är denna tolkning riktig<sup>2</sup>, kan parlamentet genom inskjutande av en klausul om uppsägning utesluta varje traktat från referendum. Skulle en dylik utväg anses osäker, äger parlamentet ändock alltid möjlighet att i

<sup>1</sup> Se förbundsrådets budskap i B. Bl. <sup>29</sup>/<sub>5</sub> 1914 och <sup>9</sup>/<sub>5</sub> 1919.

<sup>2</sup> Den vann på auktoritativt håll understöd i förbunds församlingen. Se Amtl. sten. Bulletin, Nationalrat, apr. 1920, sid. 340. I ständerrådet gjordes av vederbörande utskottsrapportör gällande, att tolkningen vore riktig enligt den tyska texten, men ej enligt den franska.



sin fördragsslutande verksamhet undgå folkets kontroll genom att utverka en överenskommelses avslutande på 15 år eller kortare tid. Det är troligt, att även om en sådan kortare tidsfrist i ett givet fall icke i och för sig skulle anses lämplig, skulle den dock av en främmande part inför den risk och omgång ett referendum innebär komma att godtagas.

Med de vidsträckta möjligheter, som sålunda förefinnas att kringgå bestämmelserna om traktatreferendum, kan det ifrågasättas, i vad mån syftet med dess införande kommer att uppnås. Deras bristfällighet ligger framför allt däri, att de ej taga sikte på en traktats innehåll, på dennas större eller mindre vikt. De liksom förutsätta, att den större eller mindre vikten sammanhänger med giltighetstiden, vilket ingalunda är fallet. Såsom av förbundsrådet påpekats<sup>1</sup>, äro visserligen en hel del av Schweiz för närvarande omkring 400 traktater avslutade på obestämd tid utan särskilda uppsägningsvillkor, men de beröra så gott som alla obetydliga ämnen (gränsregleringar, samfärdseln o. dyl.), vilka ej äro ägnade att väcka folkets intresse. Däremot skulle de allra flesta nu gällande överenskommelser av någon större betydelse falla utanför referendum, exempelvis de som gripa in på lagstiftningens område samt handelstraktater, vilka senare vanligen äro avslutade just på 15 år. Under sådana förhållanden är det svårt att säga, i vad mån traktatreferendum för framtiden kommer att spela någon större praktisk roll.

#### *Kantonerna.*

Av förbundsorganisationen följer, att alla utrikespolitiska angelägenheter principiellt höra under förbundets kompetens.<sup>2</sup> Endast undantagsvis kunna kantonerna rörande vissa frågor av ekonomisk natur samt gränssamfärdseln och polisväsendet ingå fördrag med främmande makt, varvid dock underhandlingarna ske genom förmedling av förbundsrådet. Denna befogenhet har ytterst sällan av en kanton tagits i bruk. Däremot är det vanligt, att kantonerna använda sig av den dem tillkommande rätten att under viss kontroll från förbundsmyndigheters sida sids emellan avsluta överenskommelser. Dessa få självfallet ej vara av politisk natur, men kunna i övrigt avhandla en mängd olikartade frågor berörande lagstiftningen, rättegångsväsendet och förvaltningen. I verkligheten är det alltså huvudsakligen dylika interkantonal överenskommelser, vanligen kallade konkordater, som avses, när man talar om ett kantontalt traktatreferendum.

Som särskilt grundlagstadgat institut förekommer traktatreferendum i tio kantoner, av vilka det är obligatoriskt i åtta och fakultativt i två

<sup>1</sup> I ovan s. 173 n. 1 anförda budskap.

<sup>2</sup> Förbunds författn., art. 7—10.



(Luzern och Schwyz).<sup>1</sup> Vidast är institutet formulerat i Graubündens och Wallis' författningar, vilka uttryckligen lägga alla statsfördrag och konkordater under referendum. Den förra kantonen hör till de få, som avslutat en internationell traktat. Någon inskränkning av institutet torde ej heller vara avsedd i Luzern och Schwyz. I två kantoner, Zürich och Thurgau, hemfalla endast konkordater under referendum. I övriga kantoner är traktatreferendum så tillvida begränsat, att det omfattar endast överenskommelser av visst innehåll, vanligen sådana "av lagnatur".

Av författningsbestämmelsernas ordalydelse framgår icke alltid otvetydigt institutets omfång. Av praxis är emellertid klart, att även då det talas endast om "statsfördrag" eller "fördrag", avses härmed jämväl konkordater. Nämnas däremot endast "konkordater", kan med säkerhet antagas, att internationella överenskommelser äro uteslutna från referendum.<sup>2</sup>

### Referendumproceduren.

I den föregående framställningen har frågan om referenduminstitutets omfattning stått i förgrunden, och själva det referendala förfaringssättet — de olika förberedelsestadier en schweizisk lag har att genomlöpa, innan den träder i kraft — har endast i huvuddragen blivit berört. Denna procedur skall i det följande något närmare belysas. Det ligger i sakens natur, att proceduren är betydligt vidlyftigare vid fakultativt referendum än vid obligatoriskt, då det i förra fallet först gäller att utröna, huruvida en lag skall bli föremål för folkomröstning, medan detta i senare fallet alltid är givet. Vi uppehålla oss därför till en början vid det fakultativa referendums för att sedan, då fråga blir om omröstningens anordnande, jämsides behandla båda referendumsformerna.

#### *Referendumbegäran och dess behandling.*

I allmänhet innehålla icke författningarna närmare bestämmelser om referendumproceduren, utan dessa återfinnas i särskilda tillämpningslagar, delvis även i vallagarna. En sådan tillämpningslag antogs i förbundet 1874 och har sedermera kompletterats genom på administrativ väg utfärdad förordning 1879. För kantonerna har denna tillämpningslag i det stora hela, med vissa avvikelser i detaljerna, tjänat som mönster. Vid den allmänna behandlingen av de för det fakultativa referendums an-

<sup>1</sup> Zürich (30, mom. 1), Bern (26, mom. 4), Luzern (30), Schwyz (31), Solothurn (17, mom. 1), Baselland (11), Graubünden (2, mom. 2), Aargau (33, mom. c), Thurgau (4, mom. a), Wallis (30, mom. 1).

<sup>2</sup> Georg, a. a., sid. 261 ff., gör i sin framställning av det kantonala traktatreferendums ingen åtskillnad mellan konkordater och andra fördrag och är även i andra punkter missvisande.



vändning gällande reglerna kunna vi därför lämpligen taga förbunds-föreskrifterna till utgångspunkt.<sup>1</sup>

Sedan parlamentet fattat sitt beslut i en fråga, som hör under referend-um — vi antaga att det är en lag — skall denna publiceras. I förbundet sker publiceringen omedelbart i den officiella tidningen "Förbundsbla-det" (Bundesblatt), i kantonerna i regeringsbulletinerna (Amtsblatt, Feuille officielle).<sup>2</sup> I en och annan av dessa senare, såsom Luzern, före-skrives, att alla under en parlamentssession antagna lagar skola i ett samband efter sessionens slut offentliggöras. Ändamålet med detta offent-liggörande, som även innefattar distribuering av lagen till de lokala myn-digheterna<sup>3</sup>, är naturligtvis att bereda de röstberättigade medborgarna tillfälle att taga kännedom om lagen för att därefter, om de så önska, inkomma med en referendumbegäran. En sådan begäran skall vara in-lämnad inom viss lagstadgad tid, den s. k. referendumfristen, vilken i re-gel löper från lagens publiceringsdatum, stundom, såsom i Zug och St. Gallen, från den dag då parlamentet fattat sitt beslut. Referendumfristen är i förbundet 90 dagar, likaså i Freiburg; i övriga kantoner växlar den från 60 dagar (Zug) till 30 dagar (Schwyz, St. Gallen, Ticino och Genève).

För att omröstning skall komma till stånd måste inom ifrågavarande tid ett visst minimiantal röstberättigade medborgare ha uttalat sin ön-skan därom. Detta antal — vi kunna kalla det referendumtalet — an-gives nedan för förbundet och kantonerna, varjämte uppgifter meddelas om dess relation till hela antalet röstberättigade.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> För efterföljande framställning ligga till grund tillämpningslagar och förordningar i förbundet och sex kantoner. Förbundet: Bundesges. betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse <sup>17</sup>/<sub>6</sub> 1874; Verordnung betr. Begehren um Volks-abstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse <sup>2</sup>/<sub>5</sub> 1879. Baselstadt: Ges. betr. das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums <sup>16</sup>/<sub>11</sub> 1875. St. Gallen, Ges. betr. das Verfahren bei Ausübung des kantonalen Referen-dums und der Initiative <sup>9</sup>/<sub>1</sub> 1893. Luzern: Organisationsges. des Kantons Luzern <sup>8</sup>/<sub>3</sub> 1899. Genève: Loi organique sur le referendum facultatif et sur le droit d'initiative <sup>17</sup>/<sub>1</sub> 1906. Vaud: Loi sur l'exercice des droits politiques <sup>2</sup>/<sub>3</sub> 1908. Neuchâtel: Loi sur l'exercice des droits politiques <sup>23</sup>/<sub>11</sub> 1916. Freiburg: Ges. betr. die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechts der Bürger und des Referendumrechts <sup>13</sup>/<sub>3</sub> 1921. Se även v. Salis, Bundesrecht, II, sid. 215 ff.

<sup>2</sup> I enlighet med tillämpningslagarnas bestämmelser innehåller varje lag i förbundet och vanligen även i kantonerna en slutartikel, den s. k. referendumklausulen, som uppdrar åt regeringen att ombesörja lagens kungörande och eventuella verkställighet.

<sup>3</sup> I ett par kantoner, Freiburg och Neuchâtel, har regeringen rätt att ifråga om lagar, som ej lämpa sig för fullständig publicering — om de t. ex. äro för vidlyftiga — endast annonsera deras titel under hänvisning till att de finnas tillgängliga hos de lokala myn-digheterna.

<sup>4</sup> Uppgifterna avse år 1920.



	Referendum- talet.	Antalet röstbe- rättigade.	Det förra i pro- cent av det se- nare.
Förbundet .....	30 000	964 587	3.11
Freiburg .....	6 000	34 565	17.35
Vaud .....	6 000	81 594	7.35
Ticino .....	5 000	44 992	11.11
Luzern .....	4 000	43 417	9.21
St. Gallen .....	4 000	67 188	5.95
Genève .....	3 500	39 868	8.75
Neuchâtel .....	3 000	34 653	8.65
Schwyz .....	2 000	15 652	12.77
Baselstadt .....	1 000	32 292	3.09
Zug .....	500	8 073	6.19

Som sig bör är referendumtalet absolut taget störst i förbundet. Procentuellt är det dock, om man undantar Baselstadt, minst, varför det ställer sig relativt lätt att åstadkomma ett referendum i förbundet. I kantonerna är detta som synes i allmänhet betydligt svårare, svårast i Freiburg där det fordras att över 17 procent av alla röstberättigade opinerat i detta syfte.

Genom ingående regler för avgivandet av referendumbegäran har man sökt uppställa garantier för att en sådan begäran tillkommit på rätt sätt. Den ställes till regeringen samt skall vara skriftligt avfattad och försedd med egenhändig namnunderskrift av de medborgare som begära referendum. Kollektivbeslut av kommuner eller folkmöten äga alltså giltighet som begäran endast för de enskilda medborgares räkning, vilka personligen undertecknat beslutet. Namnunderteckningen skall vara fullständig, och i vissa kantoner (Genève och Neuchâtel) fordras dessutom att bostadsadress, yrke och födelseår antecknas. Alla tillämpningslagar förbjuda uttryckligen teckning av annans namn, och brott häremot ävensom mångfaldigande av egen namnunderskrift är belagt med straff (böter eller i svårare fall fängelse). I en del kantoner är undantagsvis tillåtet för röstberättigad att använda annan persons hjälp för namnteckningen.<sup>1</sup> Intet förbud existerar dock för en icke skrivkunnig person att ersätta sin namnunderskrift medelst ett bomärke.<sup>2</sup>

Namninsamlingen, vilken vanligen ombesörjes helt och hållet på privat initiativ, sker genom distribuering av tryckta formulär, s. k. referendum-

<sup>1</sup> Se tillämpningslag för Genève, art. 3.

<sup>2</sup> Rätten att teckna med bomärke torde med numera allmänt rådande skrivkunnighet icke spela någon nämnvärd praktisk roll. Förr kunde den ha en viss betydelse. Så förekom exempelvis en referendumbegäran i Ticino 1885, vilken innehöll 642 bomärken. Hilty, Referendum, sid. 379, n. 79.



listor (Referendumbogen), vilka inrymma plats för ett flertal underskrifter. Varje lista anger i korthet den fråga referendumbegäran avser — flera än ett ämne kan den ej på en gång upptaga<sup>1</sup> — samt innehåller anteckning om den kanton och kommun där den skall cirkulera. Vidare skola enligt de flesta tillämpningslagar dessas straffbestämmelser å densamma avtryckas.

För en listas giltighet fordras, att den är vederbörligen bestyrkt.

I varje kommun tillkommer det kommunalföreståndaren eller den, som han i sitt ställe för ändamålet förordnar, att intyga, att de personer, vilkas namn finnas upptagna på en lista, äga att utöva sin politiska rösträtt i kommunen. Härav följer, att en referendumlista i regel endast kan upptaga namn från en och samma kommun. Kommunalföreståndarens intyg, som är avgiftsfritt, skall i förbundet vara avfattat enligt lagstadgat formulär, innefattande uppgift å den kommun listan avser samt antalet röstberättigade namnundertecknare å densamma. Saknas intyg eller är intyget felaktigt formulerat, är referendumbegäran ogiltig.

Dessa förbundsföreskrifter, som i sin nuvarande form härröra från år 1879, visade sig nödvändiga för att motverka, att en mängd referendumlistor inkommo obestyrkta eller ofullständigt bestyrkta.<sup>2</sup> Att märka är att kommunalmyndigheternas intyg endast avser att bestyrka listundertecknarnas rösträtt och alltså icke äktheten av deras namnunderskrifter. Det senare vore för övrigt icke möjligt, då namnteckningen vanligen icke sker inför kommunalmyndigheterna. I ett par kantoner (Freiburg och Ticino) är dock detta föreskrivet<sup>3</sup>, och här synes kommunalmyndigheternas intygsplikt hava en vidare innebörd.

Sedan namninsamlingen fortgått under den för ändamålet anslagna referendumfristen, insändas före dennas utlöpande de undertecknade listorna till regeringen, vilken å sin sida har att slutkontrollera dem. Denna slutkontroll avser närmast att konstatera huruvida de kommunala intygen å listorna äro utfärdade i laga ordning. Har, såsom nyss nämndes, ett fel därvid begåtts — exempelvis på så sätt att antalet av de å en

<sup>1</sup> Utt. yckligen stadgat i en del kantonala tillämpningslagar. I förbundet finnes härom ingen särskild föreskrift, och det har hänt, såsom 1884, att en och samma referendumlista innehållit begäran om referendum beträffande flera lagar.

<sup>2</sup> Ännu år 1889 vid ett detta år förekommande förbundsreferendum befunnos endast "en försvinnande liten del" av referendumlistorna vederbörligen bestyrkta, varför vid ett strängt förfarande egentligen hela referendumbegäran borde förklarats ogiltig. Förbundsrådet lät dock vid detta tillfälle nåd gå för rätt. Se förbundsrådets cirkulärskrivelse till kantonsregeringarna, B. Bl. 13/9 1889. Även senare ha stundom rätt stora oegentligheter vid den kommunala intygsgivningen förekommit. — Förordningen av 1879 kompletterades 1897 med en strängare förordning, vilken regeringen dock, på grund av det allmänna motstånd den rönte, såg sig tvungen att indraga.

<sup>3</sup> I Genève kunna referendumlistorna efter önskan deponeras hos mären i kommunen, vilken har att kontrollera namnunderskrifterna.



lista befintliga namnunderskrifterna ej omnämnts<sup>1</sup> — så är detta tillräckligt för att göra hela listan ogiltig. Regeringen har emellertid även självständig rätt att undersöka, om intygsuppgifterna stämma med verkligheten. Visar sig vid en sådan undersökning, att en undertecknare saknar rösträtt, eller är hans politiska hemort oriktigt uppgiven, så strykes hans namn. Även namnunderskrifternas äkthet kan regeringen till en viss grad pröva. Skulle på en lista finnas flera underskrifter, "vilka uppenbarligen härröra från samma hand", så skola alla dessa underskrifter med undantag för en förklaras ogiltiga.<sup>2</sup> Det ligger i sakens natur att denna självständiga undersökning från regeringens sida icke kan gå på djupet eller bli särdeles omfattande.

Från nu skildrade referendumregler avviker Freiburgs tillämpningslag, som är den senast tillkomna (av år 1921), i ett par väsentliga punkter, vilka förtjäna att särskilt beröras.

Medan överallt annorstädes den stadgade referendumfristen ovillkorligen följer efter en lags kungörande, är denna frist i Freiburg villkorlig. Här är nämligen fristens utlysande beroende av att en referendumbegäran, undertecknad av minst 25 medborgare, först blivit deponerad i statskansliet. Skulle inom 15 dagar efter lagens offentliggörande ingen sådan preliminär referendumbegäran inkomma, så träder lagen i kraft och referendumfristen är förverkad. Inkommer åter en preliminär begäran, skall denna omedelbart publiceras, och samtidigt utlyses den lagstadgade referendumfristen på 90 dagar att löpa från datum för den ovannämnda preliminära begärans offentliggörande. Med denna ordning vinnes den avsevärda förenklingen av proceduren, att en av parlamentet beslutad lag, mot vilken referendumrätten ej tages i anspråk — och detta kan väntas vara fallet med de flesta lagar — betydligt snabbare än annars kan träda i kraft.

Vad namninsamlingen beträffar, står denna som nämnt i Freiburg på ett helt annat sätt än i de flesta andra kantoner under offentlig kontroll. Tryckningen av referendumentorna sker visserligen på privat initiativ, men dessa få ej fritt cirkulera bland allmänheten, utan skola i varje kommun mot kvitto överlämnas till kommunalrådet. Namnteckningen sker sedan under uppsikt av en av rådets medlemmar eller av dess sekre-

<sup>1</sup> En sådan försumlighet är icke betydelslös, då därigenom i själva verket garanti saknas för att *alla* listundertecknarna äro politiskt röstberättigade i kommunen. Det är nämligen möjligt att inlämna en referendumentorna, som upptar blott ett fåtal namn, till bestyrkande, och därefter återtaga den för att låta den cirkulera på nytt. Anger ej det erhållna intyget det ursprungliga antalet underskrifter, finnes alltså intet hinder för att under det a intyg sedan insmuggla så många underskrifter, som listan har rum för, utan att bestyrkande av dessa behöver begäras.

<sup>2</sup> Namnkassering av nu nämnda skäl torde i de flesta fall, ehuru icke i någon större utsträckning, förekomma.



terare på de kommunala byråerna, vilka skola hållas öppna för ändamålet på bestämda tider. Det är dock tillåtet att även insända ett individuellt skriftligt instämmande i referendumbegäran, men detta skall då vara bevitnat av kommunal myndighetsperson. Efter referendumfristens förlopp översändas namnlistorna vederbörligen bestyrkta från kommunerna till förvaltningsdistriktens prefekter, vilka äro skyldiga att göra ett sammandrag kommunvis av distriktets namnunderskrifter. Detta sammandrag skall under 15 dagar vara tillgängligt för allmänheten, varefter hela aktmaterialet överlämnas till regeringen, som efter granskning fastställer antalet giltiga namnunderskrifter. Det är tydligt, att med denna genomförda kommunala kontroll tämligen säkra garantier uppnås för att inga oegentligheter förekomma vid namninsamlingen.

### *Folkomröstningens anordnande.*

Sedan i förbundet och kantonen med fakultativt referendum av regeringen fastställts, att en giltig referendumbegäran inkommit, inträder här det stadium av referendumpceduren, som i kantonen med obligatoriskt referendum omedelbart föreligger, efter det att en lag av parlamentet blivit antagen. Detta stadium innefattar de olika faserna av folkomröstningens anordnande.

I allmänhet är icke någon bestämd tid föreskriven, inom vilken omröstningen skall äga rum. I kantonen med obligatoriskt referendum finnas dock vanligen, såsom förut är omnämnt, ordinarie omröstningstider lagstadgade: för Zürich Bern, Aargau och Thurgau en omröstning varje vår och höst, för Schaffhausen en våromröstning och för Wallis en årlig omröstning i december. I en del kantonen med fakultativt referendum är en viss maximitid, räknad från referendumfristens utgång, bestämd, inom vilken omröstningen skall anordnas: i Freiburg 90 dagar, i Zug och Neuchâtel 60 dagar. I andra kantonen står det regeringen fritt att bestämma omröstningsdagen, blott tillräcklig tid beredes de röstberättigade att studera och sätta sig in i omröstningsämnen.

I förbundet är regeringen skyldig att "sörja för ett tillräckligt allmänt bekantgörande av den förbundslag eller det förbundsbeslut, som skall underställas omröstning", och först fyra veckor därefter får omröstningen företagas. Praxis är, att varje röstberättigad får sig ett exemplar av lagen tillsänt, vilken distribuering sker genom kantonsregeringarnas försorg. I flera kantonen är uttryckligen föreskrivet, att sådan distribuering skall ske viss tid före omröstningsdagen, exempelvis i Zürich (30 dagar), Bern, Schwyz och St. Gallen (14 dagar), Genève (10 dagar), i Neuchâtel (8 dagar). I en del andra kantonen åter (t. ex. Luzern) utdelas endast lagen i lämpligt antal exemplar till de kommunala kanslierna för att där hållas tillgängligt för intresserade.



Vid distribuering av omröstningsförslagen är det i kantoner med obligatoriskt referendum vanligt, att dessa åtföljas av förklarande budskap, vilka avse att till de röstberättigades upplysning ge en orienterande översikt av de framlagda förslagens innehåll och syfte.<sup>1</sup> I allmänhet är en dylik upplysningsplikt ej påbjuden i författningarna, ej heller alltid i tillämpningslagarna<sup>2</sup>, utan synes till stor del vila på gammal praxis. Budskapens utarbetande försiggår på olika sätt. I Bern ligger ansvaret här för hos parlamentet själv, vars president alltid undertecknar budskapen och närmast har att sörja för deras författande. Detta kan dock uppdragas åt ett utskott eller åt en i frågan speciellt sakkunnig person eller åt regeringen. I Zürich utarbetas budskapen i regel av regeringen, vilket då i varje särskilt fall anmärkes. Även här kan dock parlamentet förbehålla sig författarskapet, vilket torde ske speciellt då regering och parlament äro oense i någon fråga.

I kantoner med fakultativt lagreferendum förekomma i allmänhet ej upplysande budskap.<sup>3</sup> Som orsak härtill brukar uppgivas, att det med denna referendumform ingalunda är säkert att en lag verkligen kommer till omröstning, varför utarbetandet av ett budskap ofta skulle bli förspild möda. Något hinder synes emellertid ej finnas för att denna sak uppskjutes, till dess det blivit klart att omröstning skall ske.

Bland annat av nämnda skäl har ej heller förbundet tillägnat sig nu ifrågavarande praxis. Yrkanden härom ha dock upprepade gånger framförts i förbundsförsamlingen och vid ett tillfälle (1877) till och med vunnit bifall både av förbundsrådet och ständerrådet. Man tänkte sig då, att det skulle tillkomma förbundsrådet att författa budskapen, med rätt för förbundsförsamlingen att undantagsvis genom gemensamt utskott från båda kamrarna övertaga denna uppgift. Frågan föll på motstånd från nationalrådets sida. Senare förslag i liknande syfte (1882 och 1892) väckte ringa intresse och upptogos ej ens till behandling.<sup>4</sup> Anledningen till denna parlamentets hållning torde nog i främsta rummet vara kantonalt federalistiska hänsyn.<sup>5</sup> Man har varit rädd för att förbundsmyndig-

<sup>1</sup> Jämf. Tingsten, Olika metoder för objektiv upplysning vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenade stater, sid. 3 ff.

<sup>2</sup> Endast Schaffhausens författn. (art. 42) innehåller ett stadgande härom, så lydande: "Alle Erlassen des Grossen Rates, über welche die Volksabstimmung stattzufinden hat, sind den Aktivbürgern mit einer die Hauptpunkte beleuchtenden Botschaft zuzustellen". Berns tillämpningslag (Dekret über das Verfahren bei Volksabstimmungen und Wahlen 10/5. 1921, § 2) förutsätter befintligheten av budskap, men ger inga närmare regler i detta avseende; motsvarande lag i Zürich omnämner dem ej ens.

<sup>3</sup> Ett undantag utgör Schaffhausen för den tid (1876—1895) då denna kanton hade fakultativt referendum. — I detta samband bortses från de motiverade uttalanden, som kunna åtfölja omröstningsförslag tillkomna i anledning av folkinitiativ.

<sup>4</sup> Zinsli, a. a., sid. 121.

<sup>5</sup> Hilty, Le referendum et l'initiative, sid. 404.



heterna genom budskapen skulle få ett alltför starkt medel att påverka omröstningarnas utgång. Något konstitutionellt hinder finnes emellertid icke för förbundsrådet att på eget initiativ i Förbundsbladet publicera en objektiv redogörelse för de till omröstning framlagda frågorna och låta denna medfölja referendumkungörelsen.<sup>1</sup> Av denna rätt har förbundsrådet någon enstaka gång begagnat sig.

Man skulle möjligen vänta, att ett land med så till det yttersta genomförd demokrati som Schweiz såsom konsekvens härav infört röstplikt. I förbundet är så icke fallet. Däremot ha kantonerna ofta i sina författningar eller tillämpningslagar bestämmelser om obligatoriskt deltagande för medborgarna i val och omröstningar. Dessa bestämmelser ha dock endast värde såsom principiella deklamationer, om inga straffpåföljder äro stadgade, vilket visst icke alltid är förhållandet. Tvärtom kan det förekomma, såsom i Bern, att lagen först stadgar röstplikt och omedelbart därpå tillägger, att denna plikt ej får vara förbunden med tvång.<sup>2</sup> I en del kantoner<sup>3</sup> — vanligen med obligatoriskt referendum — finnas emellertid böter stadgade för utebliven omröstning, uppgående till växlande belopp (70 cts, 1 à 2 fr.). Här existerar alltså ej blott röstplikt utan även rösttvång. Dessa bötesbestämmelser torde ej tillämpas alltför strängt, men äro dock icke utan en viss verkan.

I Zürich tillämpas en metod, varigenom påläggandet av egentliga böter undvikas, men som därför icke är mindre verksam.<sup>4</sup> Det åligger här varje röstberättigad att till valmyndigheten återställa det legitimationskort (Stimmberechtigungsausweise), som alltid före varje val och folkomröstning tillsändes honom och mot vars uppvisande han är berättigad att delta i omröstningen. Infinner han sig ej vid denna för att jämte sin röstsedel avlämna kortet, och har det senare ej inom de två därefter följande dagarna återsänts, vilket kan ske per post, låta valmyndigheterna avhämta det, varvid den försumlige har att betala en hämtningsavgift, växlande i olika kommuner från 50 cts till 1 fr. Denna metod har visat sig ganska effektiv. Röstpliktens utövning underlättas i Zürich genom här tillåten fullmaktströstning.

<sup>1</sup> Jämf. Politisches Jahrbuch 1886, sid. 513.

<sup>2</sup> Ges. über die Volksabstimmungen und Wahlen <sup>30/10</sup> 1921, § 2.

<sup>3</sup> Aargau, Thurgau och Schaffhausen samt bland kantonen med fakultativt referendum St. Gallen. Bestämmelser om rösttvång funnos även införda i Solothurn men ha där sedan länge varit obsoleta. Jämf. Lambellet, Die gesetzlichen Bestimmungen betr. Stimmabgabe in den fünf Kantonen Zürich, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau. Zeitschr. f. schweizerische Statistik 1893, sid. 91 ff.; Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, I, sid. 96.

<sup>4</sup> Ges. betr. die Wahlen etc. <sup>7/11</sup> 1869, § 4. Det berodde tidigare på kommunerna att tillämpa metoden eller icke. Sedan 1890 är den generellt antagen för hela kantonen. Se Weidenman, a. a., sid. 92 ff.



Vad beträffar omröstningens utförande erbjuder frågeställningen inga svårigheter. Den är vid referendum alltid enkel och tydlig. På en röstsedel står överst tryckt datum för omröstningen, varefter följer själva frågan, som vanligen är formulerad så: "Vill ni antaga den och den lagen?" (lagens titel i korthet angiven). I en särskild kolumn bredvid har den röstande att ifylla ett ja eller nej. Eller också utskrivs endast på röstsedeln lagens titel med anmärkning att den röstande därunder har att sätta ett ja eller nej. Omröstningen avser sålunda alltid ett enkelt antagande eller förkastande, och flera tillämpningslagar föreskriva uttryckligen att den skall vara så anordnad.<sup>1</sup> Därest flera lagar skulle föreligga till omröstning på en gång, kunna de alla i tur och ordning upptagas på samma röstsedel, varvid dock givetvis svar avgives för varje lag för sig. I kantonen med obligatoriskt referendum är helt naturligt en dylik anhopning av flera lagar — dock sällan mer än fyra à fem — vanlig, men förekommer även i kantonen med fakultativ omröstning.<sup>2</sup>

I regel gäller omröstningen en lag i dess helhet, men ett flertal kantonal författningar medgiva, att där så befinnes önskligt enskilda delar av lagen undantagas för att vid sidan av totalomröstningen göras till föremål för speciell omröstning.<sup>3</sup> Därmed vinnes den fördelen att en lags öde ej behöver bli beroende av en speciell paragraf, varom kanske just striden står. Lagen i övrigt kan i omröstningen antagas, medan den speciella paragrafen förkastas. Förutsättningen för en dylik anordning, som icke är utan svårigheter, är emellertid att den paragraf det gäller är av den beskaffenhet, att den verkligen utan störande av totalsammanhanget kan lösobrytas. Det ligger i sakens natur att om lagen i dess helhet skulle förkastas, så faller också specialparagrafen.<sup>4</sup>

I förbundet såväl som i kantonerna äger folkomröstningen rum på en och samma dag, en söndag.<sup>5</sup> Omröstningsreglerna äro desamma som vid val. Var och en måste rösta i sin hemkommun utom militär i tjänst. För trafikantställda beredes emellertid lätnader genom utställande av rösturnor vid järnvägsstationer, hamnplatser, i postlokaler o. s. v. Över röstavgivandet uppsattes protokoll, som för varje kommun innehåller

<sup>1</sup> I förbundet har tidigare diskuterats möjligheten av att ett minoritetsförslag inom representationen, t. ex. om det omfattades av ett visst antal representanter, uppställdes som alternativ vid omröstningen gent emot den av majoriteten antagna lagen. Se Hilty, Referendum, sid. 301.

<sup>2</sup> Det högsta antalet frågor, som i förbundet samtidigt framlagts till omröstning, är fyra, den s. k. fyrapuckliga kamelen 1884.

<sup>3</sup> Zürichs författn. (art. 30) innehåller härom följande typiska stadgande: "Der Kantonsrat ist berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmeweise auch solche über einzelne Punkte anzuordnen."

<sup>4</sup> Jämf. Weidenmann, a. a., sid. 57. Dylika delomröstningar höra till undantagen, men förekomma då och då i lämpliga fall, t. ex. i Zürich.

<sup>5</sup> I kantonen, som infört s. k. lördagsurna, börjar den dock på lördagen.



uppgift å antal röstberättigade och röstande samt antalet avgivna ja- och nej-röster. Dessa protokoll jämte röstsedlarna insändas sedan till regeringen, som fastställer slutresultatet. Förbundsomröstningar ombesörjas närmast av kantonsregeringarna, vilka äro skyldiga att inom 10 dagar inleverera protokoll och annat omröstningsmaterial till förbundsrådet. Det vanliga är dock, att resultatet av omröstningen genom telegrafisk förmedling föreligger klart redan samma dag den förevarit. Sådan telegrafisk inrapportering, som naturligtvis är avgiftsfri, är i flera kantona tillämpningslagar uttryckligen påbjuden.

Då den officiella röstsammanräkningen är avslutad, publicerar regeringen resultatet och ger parlamentet meddelande därom vid dess nästa sammanträde. Besvär över omröstningar kunna göras i samma ordning som när det är fråga om val. De gå i förbundet i sista instans till förbundsförsamlingen.

#### *Sammanfattning av referendumproceduren.*

Följande schematiska översikt av de olika faser en förbundslag, som blivit föremål för referendum, har att genomgå, innan den träder i kraft, ger en sammanfattning av referendumproceduren.

1. Lagen antages av förbundsförsamlingen.
2. Lagen publiceras i Förbundsbladet, varmed referendumfristen begynner.
3. Namninsamling för åstadkommande av referendumbegäran följer under 90 dagar.
4. Förbundsrådet konstaterar, att giltig referendumbegäran inkommit och utsätter omröstningsdagen genom kungörelse i Förbundsbladet. Samtidigt avgår cirkulärskrivelse till kantonsregeringarna med uppmaning att anordna omröstningen.
5. Lagen översändes till de röstberättigade medborgarna, vilka skola ha erhållit den 4 veckor före omröstningen.
6. Omröstningen äger rum.
7. Resultatet härav kungöres i Förbundsbladet och meddelas förbundsförsamlingen.
8. Lagen utfärdas genom upptagande i den officiella författningssamlingen.



## Kapitel II.

### FOLKINITIATIVET.

#### Allmän översikt.

Folkinitiativet eller, såsom det oftast helt enkelt benämnes, initiativet (Initiative, Volksbegehren, Volksanregung, Vorschlagsrecht des Volkes) är en folket, d. v. s. ett visst antal röstberättigade, tillkommande rätt att väcka förslag i en fråga, vilket förslag i sista hand hemfaller under folkets eget avgörande. Initiativet riktar sig alltså principiellt till folket, och det kan icke i något fall av parlamentet undertryckas eller utan vidare avvisas. Härav framgår dess artskillnad från petitionsrätten. Medan en petition av parlamentet eller vederbörande myndighet, som får mottaga den, efter behag kan upptagas till behandling eller skjutas åsido, måste ett folkinitiativ alltid behandlas och komma fram till avgörande. Petitionsrätten är en undersåterätt, som tillhör en var medborgare, för övrigt även utlänningar, initiativet åter en suveränitetsrätt, i vars utövande folket (aktivborgarna) framträder såsom statsorgan.

Initiativet är alltid underställt folkomröstning<sup>1</sup>, och så tillvida har det en nära släktskap med referendum. Vanligt är därför att hänföra initiativet under referendum såsom en art av detta, vilket också låter sig göra, om man tar referendum i dess vidsträckta bemärkelse, fattat såsom liktydigt med folkomröstning i allmänhet (referendum såsom folkomröstningsinstitutets internationella beteckning). Fattar man däremot referendum i egentlig, mera inskränkt mening, såsom skett i föregående kapitel, så ligger gränsskillnaden mellan detta och initiativet fullt klar. Referendum är alltid bundet vid parlamentets verksamhet; det är en rätt för folket att antaga eller förkasta ett förslag, som alltigenom utgått från och utformats av parlamentet och för vilket detta bär ansvaret. Initiativet åter är en folkets fria självverksamhet, en rätt för folket att oberoende av parlamentet, eller i varje fall utan att detta kan hindra det, framställa ett för-

<sup>1</sup> I regel är omröstningen obligatorisk, i vissa fall dock endast fakultativ.



slag och bringa det till avgörande inför folkets forum. Medan referendum på visst sätt kan kallas för en suveränens stadfästelserätt, yttrande sig närmast som en kontrollrätt gent emot ett underordnat organ, blir initiativet en suveränens ordonnansrätt, varigenom han direkt, oberoende av detta organ, tillkännager och genomför sin vilja.

Referendum och initiativ framstå sålunda som två huvudarter inom folkomröstningsinstitutet, vilka trots väsenslikheter rättsligt och politiskt skilja sig i viktiga punkter. Historiskt är denna skillnad markerad däri-genom, att initiativet i allmänhet är en senare produkt av den demokrati-ska utvecklingen, framdriven såsom ett som nödvändigt ansett kompletment till referendum.<sup>1</sup>

Den principiella självverksamhet från folkets sida, som initiativet inne-bär, utesluter emellertid ej i Schweiz — såsom förhållandet icke sällan är i Förenta staterna — att parlamentet äger taga en viss befattning med detsamma. Tvärtom är det i Schweiz undantagslös regel, att ett folk-förslag, innan det går till definitiv omröstning, måste undergå en viss be-handling av parlamentet. Därvid är dock att fasthålla, såsom redan an-märkts, att denna behandling icke innefattar någon rätt för parlamentet att stoppa ett initiativ, att undandraga det från folkomröstning. Parla-mentet kan avstyrka det, det kan i ett budskap tillråda folket att avslå det, och det har rätt att i vissa fall självt framlägga ett motförslag, men det har ingen självständig avgöranderätt, utan den tillkommer folket allena.

Den ställning parlamentet intar till initiativet framgår bäst, om man jämför den med den ställning det intar till en inom detsamma väckt motion. Sedan en motion undergått vederbörlig behandling, vari ofta ingår utlåtande av regeringen och överläggning i utskott, är dess öde lagt i parlamentets hand. Avslås den, är den definitivt bragt ur världen, och folket får icke tillfälle att uttala sig om den. Ett folkinitiativ däremot — vi kunna antaga ett fall, som icke är alldeles ovanligt, nämligen att det rör sig om ett ämne, som tidigare motionsvis framförts i parlamentet, men där avslagits — behandlas visserligen på samma sätt; det blir föremål för regeringsutlåtande och utskottsöverläggning, varefter parlamen-tet tar ståndpunkt till detsamma. Men saken är därmed icke slut. Hela den parlamentariska behandlingen är blott förberedande, och representa-tionen intar med avseende på initiativet till det definitivt beslutande fol-ket ungefär samma ställning som ett utskott eller regeringen intar i för-hållande till representationen själv.

<sup>1</sup> Jämf. min undersökning, *Det konsultativa referendum*, sid. 4 f. Mot den allmänt an-vända termen folkinitiativ kan den anmärkningen riktas, att den ej är fullt adekvat, då den ej uttryckligen innefattar omröstningsmomentet. Termen initiativreferendum vore då måhända bättre, varigenom tillika markeras initiativets släktskap med referendum.



Den förberedande befattning parlamentet har att taga med initiativet är olika, beroende på dettas innehåll och form, och vi återkomma längre fram närmare till de härom gällande föreskrifterna.

I stort sett äro de ämnen, som kunna bli föremål för folkinitiativ, desamma, vilka äro underställda referendum. Det förhåller sig dock icke så, att referendum och initiativ alltid materiellt täcka varandra. I somliga kantoner har referendum en vidare utsträckning än initiativet, i andra är motsatsen fallet. Ej heller omfattar initiativet, generellt taget, alla de ämnesgrupper, som vi funnit hemmahörande under referendum. En av dessa grupper bortfaller alldeles, nämligen traktater. Beträffande fördrag och konkordater kan initiativ ingenstädes komma i fråga, vilket för övrigt följer av sakens egen natur. Indirekt kan däremot initiativet komma att beröra även traktater, nämligen om det hänför sig till en lagstiftning, som blivit en följd av traktaten.

En annan grupp av ämnen, som knappast försvarar en särskild plats under initiativet, utgöres av finansfrågorna. Skälet är egentligen icke det, att initiativ i finansfrågor ej kan förekomma, utan det, att den speciella grundlagstiftning om ett finansreferendum, som finnes i ett flertal kantoner, icke har någon motsvarighet, när det är fråga om initiativet. Det är därför ej motiverat att tala om ett särskilt finansinitiativ på samma sätt som om ett särskilt finansreferendum. Därtill kommer, att där detta senare institut förekommer, där utesluta icke sällan författningens bestämmelser initiativets användning i de frågor, som speciellt höra under finansreferendum. Är däremot initiativrätten så vidsträckt formulerad, att den exempelvis innefattar alla ämnen, som jämväl kunna göras till föremål för referendum, är det tydligt, att den också sträcker sig till de finansämnena, som författningen äro hemfallna under referendum. I verkligheten är initiativ i rena anslagsfrågor ej vanligt.<sup>1</sup> Däremot spelar det en praktisk roll i skattefrågor ävensom i organisationsfrågor av olika slag, vilka indirekt draga med sig utgifter. Formellt äro emellertid dessa frågor oftast av lagnatur, varför initiativ i dem är tillåtet, så fort initiativ i lagfrågor existerar. Av detta och övriga nu nämnda skäl synes lämpligast att hänföra finansinitiativet under laginitiativet, med vilket det naturligtast hör samman.

De huvudgrupper av ämnen, rörande vilka initiativ är särskilt stadgat, äro författnings- och lagfrågor. Liksom referendum har det historiskt till en början omfattat endast den förstnämnda gruppen för att sedermera så småningom erövra även den sistnämnda. Dessa båda arter av initiativ — författningsinitiativet och laginitiativet — äro de ur innehållssynpunkt

<sup>1</sup> Rörande dessa (engångsutgifter och lån) är finansreferendum det naturliga medlet, då folket önskar avslå beslutade utgifter. Ett direkt yrkande om nya anslag är alltför impopulärt, för att i verkligheten kunna tänkas ifrågakomma initiativvägen.



allmänt vedertagna. Det vill synas, som om skiljelinjen dem emellan skulle vara fullt tydlig. Nominellt är den det också, men som vi skola se finnas inga säkra garantier för att den faktiskt alltid upprätthålles.

Det yrkande initiativet innehåller kan givetvis, även när det gäller ett och samma ämne, avse olika syftemål. Det kan sålunda, om det t. ex. gäller lagstiftning, gå ut på utfärdande av en ny lag eller ändrande eller upphävande av en redan befintlig. I detta avseende — vad som stundom benämnes initiativets inre omfång — ha initianterna vanligen fullt fria händer.

Till formen kan initiativet vara av två slag, beroende på den mera eller mindre preciserade avfattning det erhållit. Det kan vara helt allmänt hållet, visserligen motiverat på ett eller annat sätt, men dock endast angivande själva syftningen med den begäran, som framställes. Det kan sålunda påyrka, att en lag eller en lagändring göres, det kan ange riktlinjerna härför, men det behöver ej innehålla ett i detaljerna formulerat förslag. Ett sådant initiativ kallas "allmän hemställan" (allgemeine Anregung). Men det kan också framträda i fullt avslutat skick som en formulerad lagtext. Det har då formen av "utarbetat förslag" (ausgearbeiteter Entwurf.)

Det är tydligt, att med den förra formen, som är den historiskt äldre, får parlamentet, vilket det tillkommer att efter initianternas anvisning närmare utarbeta en allmän hemställan, ett betydligt större inflytande på initiativet än då den senare formen användes. Vid allmän hemställan måste alltid den definitiva texten framgå ur parlamentets verkstad, medan detta, om en sådan text redan från början föreligger, på helt annat sätt är försatt ur spelet. Därför har också motståndet mot införande av initiativ i formen av utarbetat förslag varit störst. Oftast äro båda formerna tillåtna, så att initianterna i förekommande fall kunna välja den, som bäst synes tjäna deras ändamål. Valet är givetvis av stor betydelse, då därpå beror, hur initiativet i fortsättningen skall komma att behandlas.

Stundom kan tvekan uppstå, vilkendera formen som valts, om nämligen initiativet är så otydligt avfattat, att det ej låter sig med säkerhet avgöra, huruvida ett utarbetat förslag föreligger eller ej. Fråga uppstår då, huru ett sådant initiativ rätteligen bör behandlas. Framgår det med säkerhet, att det åtminstone varit *avsett* att utgöra ett utarbetat förslag, synes det böra såsom sådant behandlas. Parlamentet har då den utvägen att bota dess brister, att det framlägger ett motförslag. Framgår ej alls vilken form som menats, torde det lämpligen böra behandlas såsom allmän hemställan.<sup>1</sup> Skulle åter ett och samma initiativ framträda i tveeggad form, så att det uttryckligen för vissa delar använder utarbetat förslag, för andra allmän hemställan, så synes det otvivelaktigt vara

<sup>1</sup> Jämf. B u r c k h a r d t, Kommentar, sid. 821, samt v. W a l d k i r c h, a. a., sid. 17, 43.



att betrakta såsom lagstridigt.<sup>1</sup> Den frågan kan vidare göras, huruvida ett initiativyrkande, som endast går ut på upphävande av ett visst stadgande, är att fatta såsom allmän hemställan eller utarbetat förslag. Då ett sådant yrkande i och för sig är avslutat, följaktligen ej kan ha behov av någon närmare precisering, är det tydligen att betrakta såsom utarbetat förslag.<sup>2</sup>

Initiativet förekommer både i förbundet och kantonerna. Då laginitiativet icke införts i förbundet men väl i kantonerna, har institutet i dessa senare ett betydligt vidare omfång.

### Författningsinitiativet.

#### *Förbundet.*

Folkinitiativ rörande revision av förbunds författningen, vilka i likhet med författningsförslag komma från parlamentet höra under såväl folkets som kantonernas avgörande, kunna när som helst inlämnas till förbundsrådet och äro giltiga, om de erhållit minst 50 000 vederbörligen bestyrkta namnunderskrifter. Dessa skola vara insamlade under en frist av sex månader, räknat tillbaka från datum för inlämnandet till förbundsrådet. Liksom ifråga om referendum äro olika regler gällande för initiativet, då det är fråga om total och partiell författningsrevision. Dessa skiljaktigheter i behandlingssättet ha dels saklig grund, dels äro de historiskt betingade — som vi erinra oss infördes partialinitiativet först 1891, medan totalinitiativet daterar sig redan från 1848<sup>3</sup>

En folkbegäran om *totalrevision* måste alltid ha formen av allmän hemställan, vilken icke på något sätt, vare sig i detaljerna eller det hela, är bindande för den riktniing, i vilken revisionen skall företagas. Sedan en sådan begäran inkommit till förbundsrådet, överlämnas den av detta till förbunds församlingen, som emellertid ej har att taga vidare befattning därmed än att konstatera, att den tillkommit i vederbörlig ordning.

<sup>1</sup> Ett sådant initiativ (rörande ändring av skattelagen) väcktes i kantonen Bern under första halvåret 1921 och samlade tillräckligt antal namnunderskrifter, men avvisades såsom icke författningsenligt.

<sup>2</sup> Initiativbegäran om upphävande av en lag kommer tydligen referendum närmast. Skillnaden ligger endast däri, att i förra fallet den begärda omröstningen avser en lag, som redan varit gällande viss tid, medan den i senare fallet riktar sig mot en lag, som ännu icke trätt i kraft. Skulle inom den lagstadgade referendumfristen omröstningsbegäran icke ingå, finnes intet hinder för att sedermera genom initiativ begära lagens avskaffande.

<sup>3</sup> Bestämmelserna om författningsinitiativet återfinnas i förbunds författningen, art. 118-123, samt i hithörande tillämpningslag, Bundesges. über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung 27/1 1892. Se för det följande även Berner, L'initiative populaire en droit public fédéral. Burckhardt, Kommentar, sid. 817 ff.; Lampert, a. a., sid. 86 ff.; v. Waldkirch, a. a., sid. 9 ff.; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, sid. 166 ff.



Då detta skett, är församlingen skyldig att "utan vidare" underställa initiativet folket, vilket alltså i en föromröstning<sup>1</sup> har att taga ställning till frågan, huruvida revisionen skall äga rum eller icke.

I bestämmelsen att denna föromröstning skall anställas "utan vidare" ligger dels att den skall utan dröjsmål anordnas, dels att initiativet skall framläggas sådant det är, utan någon som helst kommentar från förbundsförsamlingens sida, vilken sålunda icke har befogenhet att yttra sig om det vare sig i till- eller avstyrkande riktning. Utfaller föromröstningen jakande, skola förbundsförsamlingens båda råd omväljas, och det tillkommer ett nytt parlament att utarbeta revisionen. Sedan detta värv fullgjorts, hava folket och kantonerna att definitivt antaga eller förkasta den nya författningen.

Totalinitiativ har aldrig i verkligheten kommit till användning<sup>2</sup> och endast en gång (på 1860-talet) försökts, men strandade då därpå, att det erforderliga antalet initianter ej uppnåddes.

Som generell regel för ett folkinitiativ om *partialrevision* gäller, att den framställda begäran skall omfatta endast ett ämne. Föreslås samtidigt revision i olika frågor, så måste varje fråga göras till föremål för ett särskilt initiativ. Det tillkommer förbundsförsamlingen att avgöra, om denna regel blivit följd och om initiativet alltså fyller de författningensliga fordringarna. Den är givetvis icke att fatta så, att initiativet endast får avse en viss artikel i författningen — dennas ändring eller skapandet av en ny artikel. Det kan på en gång beröra flera författningsbestämmelser, för såvitt det ämne det innehåller hänför sig till olika bestämmelser. Det är med andra ord nog, om initiativet har ett visst inre sammanhang.

I tillämpningen är den uppställda regeln kanske icke alltid så lätt att strikt följa. Den har sin motivering däri, att initianterna såväl som senare folket icke böra ha att uttala sig om mer än ett yrkande åt gången. Det senare syftemålet — en distinkt frågeställning vid själva omröstningen — är det viktigaste, och kan detta uppnås, utan att initiativets mening går förlorad, synes grundsatsen om initiativets enhetlighet icke böra alltför strängt hårdragas. Framföras i detsamma absolut åtskilda ämnen, kan en ogiltighetsförklaring knappast undgås. Innehåller det åter i samma ämne olika förslag, som icke nödvändigt höra samman, både kan och bör förbundsförsamlingen uppdelat initiativet så, att de skilda förslagen var för sig framläggas för folket.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kantonsrösterna komma ej härvid i betraktande.

<sup>2</sup> Angående författningsinitiativet 1880 se ovan sid. 102.

<sup>3</sup> Jämf. Burckhardt, Kommentar, sid. 820, som i allmänhet formulerar sin mening så: "Die Sanktion des Satzes, dass ein Initiativbegehren nicht mehrere verschiedene Materien zur Revision stellen soll, kann m. E. nur die Ungültigerklärung des Begehrens durch die B. Vers. sein; diese Sanktion ist aber mit Mass anzuwenden." v. Wald-



Tänkbart är, att i samma författningsspörsmål flera i laga ordning formulerade initiativ inkomma. För sådant fall föreskrives, att "det först inlämnade initiativet först skall behandlas av förbundsförsamlingen och föras fram till folkomröstning". De övriga skola sedermera i tur och ordning allt efter ingivningsdatum upptagas till behandling.<sup>1</sup> Då varje initiativ måste komma fram till folkavgörande, kan förbundsförsamlingen ej förklara ett senare initiativ förfallet av det skälet att ett tidigare i samma fråga redan antagits av folket.

Man väntar sig, att av författningsinitiativets egenskap såsom sådant borde följa, att det icke kan avhandla andra frågor än verkliga författningsfrågor. Intet konstitutionellt hinder finnes dock för att det berör även andra frågor, vilket sammanhänger därmed, att ingen rättsregel finnes, som fixerar gränsen mellan å ena sidan grundlagar och å andra sidan vanliga lagar och parlamentsbeslut av annat slag. Det är därför möjligt att initiativvägen införa i författningen bestämmelser, som materiellt ha karaktären av vanlig lag eller t. o. m. administrativ förordning. Över huvud taget kan en bestämmelse av vad innehåll som helst på denna väg göras till grundlag, utan att förbundsförsamlingen kan resa något hinder däremot, då den saknar all annan prövningsrätt i fråga om ett initiativs författningsenlighet än den, som består i rätten att undersöka, om det upptar förslag i skilda ämnen.<sup>2</sup>

Det inses lätt, att detta förhållande har stor praktisk betydelse. I saknad av laginitiativ kan folket ändock i form av författningsinitiativ framställa och antaga förslag om vilken lagändring eller lagreform som helst, en utväg, som även blivit begagnad. Samma frihet står naturligtvis även förbundsförsamlingen själv till buds, och i verkligheten innehöll 1874 års författning redan före det partiella författningsinitiativets införande en provkarta av de i materiellt avseende mest skiftande stadganden.

Kirch, a. a., sid. 18 f. synes vilja förorda en mera extensiv tolkning. — Numera föreligger prejudikat på att ett initiativ, som berör samma ämne, men innehåller olika förslag, betraktas såsom giltigt. Det år 1920 väckta s. k. utlänningsinitiativet framställde två skilda yrkanden om författningsändringar rörande behandlingen av utlänningar i Schweiz, och förbundsmyndigheterna god'ogo det med uppdelande av yrkandena i två punkter, vilka var för sig framlades till folkomröstning. Se "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausländerinitiative". B. Bl. <sup>20</sup>/<sub>s</sub> 1920. Jämf. även nedan avd. III, kap. III.

<sup>1</sup> Tillämpningslagen <sup>27</sup>/<sub>1</sub> 1892, § 15.

<sup>2</sup> "Mais la limitation de droit d'initiative directe fédérale aux révisions partielles de la constitution est purement formelle et ce droit est, en fait, absolument illimité: Toute proposition quelconque, qu'elle soit de nature constitutionnelle, législative, administrative ou judiciaire, devra être soumise au peuple si elle est présentée en la forme d'un article constitutionnel. — — — Dans tous les cas, aucune autorité fédérale ne serait compétente pour écarter d'office une demande d'initiative faite en la forme d'un article constitutionnel, par le motif que son objet ne serait pas d'ordre constitutionnel." Berney, a. a., sid. 3 f. Jämf. även Burckhardt, Kommentar, sid. 819.



Den förberedande behandling ett partialinitiativ har att genomgå i förbundsförsamlingen är olika, allt eftersom detta har formen av allmän hemställan eller utarbetat förslag.

Har en *allmän hemställan* om viss författningsändring inkommit till förbundsförsamlingen, så är denna skyldig att inom ett år taga ställning till densamma.<sup>1</sup> Någon föromröstning äger icke omedelbart rum såsom vid totalinitiativ, utan det vidare förfarings sättet är beroende av hur detta preliminära ställningstagande utfaller. Olika möjligheter kunna härvid komma i fråga.<sup>2</sup> Om förbundsförsamlingen bestämmer sig för att biträda initiativet, så har den att utan vidare utarbeta den begärda författningsändringen i initiativets syfte, d. v. s. inom ramen av de riktlinjer, som av initianterna angivits, samt att därefter framlägga det färdiga förslaget till folkomröstning. Skulle åter förbundsförsamlingen besluta att avstyrka initiativet, så skall föromröstning i själva revisionsfrågan anordnas. Utfaller denna jakande, är den sittande församlingen — nyval äga icke rum — förpliktad att ofördröjligen företaga revisionen.

Slutligen kan hända, att förbundsförsamlingen inom den föreskrivna årsfristen icke fattar något beslut om initiativet, vare sig det beror därpå, att detta över huvud icke upptages till behandling eller att de båda råden icke kunna komma till enighet. Under sådana förhållanden är det enligt tillämpningslagens uttryckliga stadgande förbunds rådets skyldighet att anordna föromröstning, och på dennas resultat beror därefter, om revisionen skall verkställas. Sedan revisionen i princip beslutats, vare sig av parlamentet självt eller av folket, förfäres i fortsättningen på samma sätt som då initiativ till författningsändring utgår från parlamentet.

Tydligt är emellertid, att representationens ställning till revisionsarbetet är en helt annan, då den själv beslutat acceptera folkinitiativet än då den fått sig detta påtvunget mot sin vilja. I förra fallet har den visserligen att utforma intentioner, som kommit utifrån, men den gillar åtminstone dessa. I senare fallet är den försatt i det egendomliga läget att utarbeta text till ett förslag, som den principiellt avvisat och som den kanske anser direkt landsskadligt. I båda fallen är dess ställning närmast att likna vid ett expeditionsutskott, vars handlingsfrihet är bunden av den mer eller mindre ingående motivering, som åtföljer initiativet, i senare fallet dock ett expeditionsutskott, vars arbetslust icke kan vara synnerligen stor. Det skulle därför i detta fall kunna tänkas, att representationen icke kunde enas om ett positivt resultat. Vad som skulle inträffa

<sup>1</sup> Från vilken tidpunkt denna årsfrist skall anses löpa — om från initiativets inlämnande till förbunds rådet eller från dess framläggande för förbundsförsamlingen — kan vara föremål för olika meningar. Jämf. v. Waldkirch, a. a., sid. 20.

<sup>2</sup> Tillämpningslagen 27/1 1892, § 7.



vid en sådan eventualitet förutser icke författningen, som utgår från, att representationen alltid fullgör sin plikt. I verkligheten har förbundsparlamentet aldrig blivit försatt i en dylik tvångssituation, då ett allmänt formulerat initiativ ännu aldrig blivit väckt i förbundet.

Om initiativet har formen av *utarbetat förslag*, är därmed givet, att det i sitt ursprungliga skick skall gå till definitiv folkomröstning, och någon föromröstning i själva revisionsfrågan äger i detta fall icke rum. Förbundsförsamlingen har emellertid såsom vid allmän hemställan rätt att preliminärt taga ställning till initiativförslaget, vilket kan ske på olika sätt.<sup>1</sup> Den kan instämma i förslaget, den kan besluta att icke göra något uttalande alls eller den kan avstyrka det. I alla dessa fall går förslaget till enkel ja- och nejomröstning, och parlamentets ställningstagande har betydelse endast såsom meningsyttring från dess sida.

Men det kan också, för den händelse att det ogillar initiativet, utarbeta ett eget motförslag, som då jämte initiativet går till alternativomröstning. Därvid kan endast ett av förslagen samla jamajoritet, då röstsedlar med jakande svar till båda äro ogiltiga. Genom rätten till motförslag har representationen möjlighet till en självständig, positiv insats, som den icke besitter, då initiativet har formen av allmän hemställan. Den har då endast att expediera folkets vilja, medan den gent emot ett utarbetat initiativ kan uppträda som konkurrent vid initianternas sida.

Som nämnt skall ett utarbetat initiativ gå till omröstning, sådant det är. Representationen äger följaktligen ingen rätt att i ändrad redaktion förelägga det för folket eller med undanskjutande av detsamma endast förelägga sitt eget motförslag. En anordning vore emellertid tänkbar — och förekommer även, åtminstone i en kanton<sup>2</sup> — som gjorde det möjligt för initianterna att återtaga sitt förslag, för den händelse att de skulle finna, att representationen lyckats giva det en mera tillfredsställande redaktion eller att denna utarbetat ett motförslag, som vore bättre. Ett dylikt förfaringssätt saknar i förbundet uttrycklig hävd i författningen men har dock vid ett tillfälle (vid det s. k. vattenkraftsinitiativet 1908) praktiserats. Sedan initianterna tagit tillbaka sitt förslag — det skedde genom initiativkommittén, som därtill erhållit fullmakt — blev endast parlamentets författningsredaktion lagd fram till omröstning. Huruvida den sålunda anlidade utvägen att slippa ifrån en alternativomröstning var fullt grundlagsenlig har varit föremål för delade meningar.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bundesges 27/i 1892, art. 8—11.

<sup>2</sup> Se nedan sid. 199 f.

<sup>3</sup> Av statsrättsliga författare, som behandlat fallet, utdömes metoden såsom grundlagsvidrig — om med rätta må lämnas osagt. Burekhardt, Kommentar, sid. 821; v. Waldkirch, a. a., sid. 25. — Tilläggas kan, att samma metod förutses i ett nyligen (1921) väckt, men ännu ej behandlat initiativ (tulltariffsinitiativet), vilket ger initiativkommittén fullmakt att eventuellt taga initiativet tillbaka.



Liksom i fråga om allmän hemställan skall parlamentet, när det gäller utarbetat initiativ, vara färdigt med sitt preliminära ställningstagande inom ett år. Lagen föreskriver dock icke uttryckligen i det senare fallet såsom i det förra, att förbundsrådet är skyldigt att anordna omröstning, om parlamentet av en eller annan anledning försummar att inom den utsatta tiden fatta sitt beslut. Det synes, som om denna skyldighet icke desto mindre borde vara självfallen. Det har emellertid upprepade gånger hänt, att årsfristen överskridits, och under världskriget har parlamentet t. o. m. beslutat uppskov med initiativ på obestämd tid, utan att förbundsrådet ingripit.<sup>1</sup> Att märka är, att den ifrågavarande fristen endast gäller det preliminära ställningstagandet. Har detta kommit till stånd, finnes ingen bestämd tid stadgad, inom vilken parlamentet skall utarbeta ett eventuellt motförslag och anordna den slutliga omröstningen. Att denna emellertid bör ske så fort som möjligt ligger i initianternas intresse och för övrigt i sakens egen natur.

#### Kantonerna.

Enligt förbunds författningen skola de kantonala författningarna "kunna revideras, om den absoluta majoriteten av medborgarna det begärt."<sup>2</sup> Jämte författningsreferendum<sup>3</sup> postuleras sålunda för kantonerna ett författningsinitiativ såsom villkor för den författningens garanti förbundet äger lämna. Hur detta författningsinitiativ skall vara beskaffat utsäges icke närmare, utan ankommer det på kantonerna att därom lagstifta. De äro därvid endast bundna av postulatet så till vida, att de icke få hindra framställande av initiativ exempelvis genom den bestämmelsen, som tidigare var vanlig, att revision av författningen blott med vissa års mellanrum får företagas. Vidare kunna de icke sätta det erforderliga antalet initianter till mer än hälften av alla röstberättigade medborgare, ett antal, som i och för sig synes nog högt tilltaget och som har sin förklaring i de före 1848 gällande kantonala bestämmelserna. Numera understiger det föreskrivna initiativantalet överallt högst väsentligt nämnda maximalt. Det växlar från högst 15 000 (Bern) till lägst 1 000 (Zug, Baselstadt och Schaffhausen). I regel skola liksom i förbundet initiativunderskrifterna vara insamlade inom en viss tidsfrist. Av postulatet framgår ej, om det åsyftar både total- och partialinitiativ. Endast det förra torde varit avsett såsom oavvislig fordran<sup>4</sup>, men båda slagen av initiativ finnas införda i alla nuvarande kantonsförfattningar.

Vid initiativ om *totalrevision* äger i de allra flesta kantonerna liksom i

<sup>1</sup> v. Waldkirch, a. a., sid. 22, n. 3.

<sup>2</sup> Art. 6, mom. c.

<sup>3</sup> Se ovan sid. 152.

<sup>4</sup> Burckhardt, Kommentar, sid. 103.



förbundet obligatorisk föromröstning i revisionsfrågan rum. Icke sällan föreskrives bestämd tid, inom vilken denna föromröstning skall anordnas<sup>1</sup>, och i en del kantoner har parlamentet rätt att därvid beledsaga initiativet med ett uttalande om dess lämplighet.<sup>2</sup> Ett undantag från den nämnda regeln utgör Baselstadt<sup>3</sup>, där parlamentet, för den händelse det instämmer i ett totalinitiativ, genast kan gå i författning om dess utarbetande. Endast om parlamentet skulle intaga en avvisande hållning måste föromröstning ske.

I de flesta kantoner åtföljes föromröstningen av ett konventreferendum, som avser att utröna, om revisionen skall verkställas av det sittande parlamentet eller av ett särskilt författningsråd (stundom nyvalt parlament). I en del kantoner är utseende av författningsråd eller nyval av parlamentet obligatoriskt. I en kanton, Genève, lämnar författningen inga föreskrifter i denna punkt.

Man skulle vänta sig, att formen för totalinitiativet i kantonerna, i likhet med vad fallet är i förbundet, alltid skulle vara allmän hemställan, och detta är även regel. Enligt Wallis' författning<sup>4</sup> kan dock därjämte utarbetat initiativ till totalrevision ifrågakomma, i vilket fall parlamentet genast (utan föromröstning) har att taga ståndpunkt till initiativet genom att biträda det, avstyrka det eller utarbeta ett motförslag. Även i Genève synes utarbetat totalinitiativ vara tillåtet.<sup>5</sup>

Initiativ om *partialrevision* riktar sig enligt sakens natur mot vissa delar av författningen, vilka därför i initiativet måste vara angivna. En del kantonsförfattningar fordra till och med, att de åsyftade paragraferna skola vara noga utpekade. Däremot uppställes endast mera sällan samma krav som i förbundet på initiativets enhetlighet, att det endast får beröra ett ämne.<sup>6</sup> Upptar ett initiativ på en gång flera olika spörsmål, är det parlamentets sak att uppdelade dessa så, att vart och ett kommer under särskild omröstning.<sup>7</sup>

Alla kantonsförfattningar känna partialinitiativet i formen av allmän hemställan och majoriteten av dem, men icke alla, även i formen av utarbetat förslag. Har den förra formen blivit vald, så kan man i fråga

<sup>1</sup> T. ex. i Bern 3 månader. Dekret über das Verfahren bei Volksbegehren etc.  $\frac{1}{2}$  1896, § 7. I Luzern 4 veckor. Författn., art. 32. I Freiburg 90 dagar. Ges. betr. die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechts  $\frac{13}{5}$  1921, art. 7.

<sup>2</sup> Graubünden (54); Wallis (102); Freiburg (Ges. betr. die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechts, Art. 6.).

<sup>3</sup> Baselstadt (28).

<sup>4</sup> Wallis (101, 102).

<sup>5</sup> v. Waldkirch, a. a., sid. 32 f.

<sup>6</sup> Exempel härpå ge dock Freiburg (Gesetz betr. die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechts  $\frac{13}{5}$  1921, art. 2); Solothurn (80 bis); Ticino (författningslag 1892, art. 28).

<sup>7</sup> Uttryckligen bestämt exempelvis i Bern (104), St. Gallen (123) och Aargau (105).



om parlamentets ställning till initiativet i de olika kantonerna urskilja olika huvudtyper av författningsbestämmelser.<sup>1</sup> I en del kantoner måste alltid förromröstning i revisionsfrågan ske, liksom vid totalinitiativ, och i vissa av dessa äger därjämte konventreferendum rum. I en del andra kantoner har parlamentet att taga preliminär ställning till frågan om det vill eller icke vill biträda initiativet. Endast i senare fallet griper folket in och avgör, huruvida revisionen skall utföras, varefter parlamentet har att ställa sig folkets uttalade vilja till efterrättelse. Bestämmelserna äro här alltså desamma som i förbundet. I några få kantoner slutligen är parlamentet redan i och med initiativets mottagande förpliktadt att utan vidare skrida till dettas utarbetande, varefter det går till definitiv omröstning.

I fråga om det allmänt formulerade initiativet är parlamentet som nämnt bundet av de riktlinjer, som initianterna uppdragit, och om det ej gillar dessa, har det i allmänhet ingen rätt att uppgöra ett motförslag. Endast i en kanton, Ticino, har det uttryckligen denna rätt<sup>2</sup>, vid vars utövning parlamentet sålunda formulerar två förslag: ett av nödtvång, som det självt anser förkastligt, och ett annat, som det förordar till antagande. I en annan kanton, Baselstadt, kan parlamentet komma ifrån ett misshagligt initiativ genom att självt besluta, att dettas behandling skall uppdragas åt ett författningsråd. I de kantoner, elva till antalet, vilkas författningar innehålla bestämmelser om utarbetat initiativ<sup>3</sup>, förutses i allmänhet rätt till motförslag från parlamentets sida.

En befogenhet, som detta ofta äger och som gör det möjligt för det samma att, hurudan form än initiativet har, inför folket åtminstone tillkännagiva sin mening, består däri, att det vid initiativomröstningen kan utfärda budskap, vari det tillstyrker eller avstyrker initiativets antagande.

### Laginitiativet.

Laginitiativet, vilket såsom ovan är nämnt icke existerar i förbundet, finnes i en eller annan form infört i alla kantonerna.<sup>4</sup> På grund av det

<sup>1</sup> v. Waldkirch, a. a., sid. 41 ff. Den fördelning av kantonerna under de olika huvudtyperna, som W. här gör, är osäker, då författningsbestämmelserna i en del fall äro så svävande, att de kunna ge rum för olika tolkningar.

<sup>2</sup> Ticino (författningslag 1892, art. 28). Det synes, som om parlamentet skulle ha en liknande rätt i Zug (79).

<sup>3</sup> Zürich (29, 65); Bern (9, 102), Luzern (35 bis), Zug (79), Solothurn (80 bis), Schaffhausen (43, 107), Graubünden (54), Ticino (författn.-lag 1892, § 28), Wallis (101), Neuchâtel (84), Genève (loi const. 17/6 1905, art. 3). I Zug, Schaffhausen och Graubünden äro författningsbestämmelserna ej fullt tydliga.

<sup>4</sup> Zürich (29), Bern (9), Luzern (41 bis), Schwyz (31), Zug (35), Freiburg (28 ter), Solothurn (18), Baselstadt (28), Baselland (12), Schaffhausen (43), St. Gallen



schweiziska lagbegreppets utomordentligt svävande natur inställa sig delvis samma svårigheter som i fråga om lagreferendum, när det gäller att bestämma laginitiativets omfång. Det innefattar icke blott lagar utan alltefter de olika kantonala författningarna även andra av parlamentet utfärdade påbud under namn av beslut, dekret eller förordningar.<sup>1</sup>

Man kan negativt bestämma laginitiativet så, att det kan beröra alla ämnen, som icke äro författningsfrågor, och ändock är det icke ens därmed säkert avgränsat. Ty otänkbart är ej, med den flytande gräns som råder mellan grundlag och lag, att genom ett laginitiativ författningsfrågor framföras till folkomröstning, likaväl som omvänt genom ett författningsinitiativ förslag om vanlig lag kunna väckas, utan att parlamentet vare sig i det ena eller andra fallet har befogenhet att träda hinder emellan.<sup>2</sup> Då båda slagen av initiativ existera, synes emellertid icke för initianterna någon anledning förefinnas — åtminstone icke på samma sätt som i förbundet, där endast författningsinitiativet står till buds — att genom otillbörlig utvidgning av initiativrätten söka nå sina syften.

Svårare blir det att inom laginitiativets givna ram upprätthålla den uppdragna skiljegränsen i avseende på de därunder fallande frågorna. Gå vi till de positiva författningsbestämmelserna, så höra enligt dessa självfallet först och främst lagar under laginitiativet. Full frihet att föreslå nya lagar eller att begära upphävande eller ändrande av gamla finnes sålunda i regel. Enligt några kantonala författningar får dock begäran om upphävande eller ändring av en lag ej ske, förrän denna varit gällande viss tid.<sup>3</sup> I sex kantoner<sup>4</sup> är initiativet inskränkt utslutande till lagar. Härigenom är klart, att förslag om upphävande eller förändring av redan gällande påbud, som av parlamentet givits annan beteckning än lag (t. ex. "beslut" eller "dekret") icke initiativvägen kunna väckas. Gäller det åter att framföra ett alldeles nytt förslag, synes intet hinder förefinnas för initianterna att låta det omfatta vilket ämne som helst, blott det benämnes lag.

I tre kantoner<sup>5</sup> innefattar initiativrätten "begäran om utfärdande, upp- (49), Graubünden (3), Aargau (26), Thurgau (3), Ticino (författn. lag 1892, art. 10), Vaud (27), Wallis (31), Neuchâtel (38), Genève (loi const. 12/6 1905, art. 2). Jämf. även Keller, a. a., sid. 42 ff. (betr. den moderna rätten delvis föräldrat); Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, I, sid. 76 ff.: v. Waldkirch, a. a., sid. 53 ff.

<sup>1</sup> Ang. finansbeslut se ovan sid. 187.

<sup>2</sup> Någon materiell prövningsrätt i fråga om ett initiativs grundlagsenlighet ha de kantonala parlamenten icke. Vad v. Waldkirch, a. a., sid. 57, härom uppger för Aargaus vidkommande, synes icke ha stöd i författningen.

<sup>3</sup> I Graubünden 2 år, i St. Gallen 3 år och i Wallis 4 år.

<sup>4</sup> Luzern, Schwyz, Freiburg, Schaffhausen, Aargau och Wallis.

<sup>5</sup> Zürich, Zug och St. Gallen.



hävande eller förändring av en lag eller ett författningsenligt icke utslutande under parlamentets kompetens fallande beslut", d. v. s. att initiativet här har identiskt samma omfång som referendum. I övriga kantoner är denna rätt ännu vidsträcktare formulerad, i det den vanligen hänför sig till "lagar" och "beslut" rätt och slätt, stundom (Baselland och Graubünden) även till av parlamentet antagna "förordningar".<sup>1</sup> Vidsträcktast är den i Vaud, där "varje förslag", som väckes av folket, skall komma under omröstning.

I allmänhet ha initianterna sålunda frihet att vända sig emot olikartade av parlamentet fattade beslut samt att, då de framföra positiva förslag, giva dessa den formella karaktär de finna lämpligast. Har försummelse härutinnan skett, så att det är oklart, om ett förslag skall ha karaktären av lag eller dekret, tillkommer det parlamentet att besluta i detta avseende. Den enda för alla kantonerna gällande generella regel, som kan uppställas beträffande laginitiativets omfång, blir till slut den, att det måste hålla sig till områden, som över huvud höra under parlamentets befogenhet. Det kan alltså exempelvis icke sträcka sig även till förordningar, som regeringen av egen myndighet utfärdar. Denna regel sammanhänger för övrigt med det sakförhållandet, att då varje initiativ har att undergå en viss behandling av parlamentet, kan detta icke upptaga till prövning frågor, som ej höra under dess kompetens.

Vad beträffar sättet för laginitiativets väckande äro reglerna i stort sett desamma som för författningsinitiativet. Det fordras alltså, att inom viss lagstadgad tid ett visst antal initianter enat sig om en initiativbegäran. Det föreskrivna minimiantalet är dock i åtskilliga kantoner, när det gäller laginitiativ, lägre, än när fråga är om författningsinitiativ.

En kanton — Zürich — känner även andra metoder för igångsättande av ett laginitiativ. Följande fyra möjligheter kunna här för ändamålet komma i fråga.<sup>2</sup>

1. Ett antal av 5 000 röstberättigade medborgare kan insända en initiativbegäran (den vanliga metoden).
2. En eller flera kommuner, där majoriteten av medborgarna vid inkallade stämmor uttalat sig för ett förslag, kunna inlämna ett initiativ. Inalles måste detta dock ha samlat minst 5 000 medborgares understöd. Skillnaden mellan denna metod (kommunalinitiativet, Gemeindeinitiative)

<sup>1</sup> I Bern omfattar initiativet begäran om "utfärdande, upphävande eller förändring av en lag såväl som upphävande eller förändring av ett tillämpningsdekret", alltså icke andra beslut och ej heller utfärdande av ett nytt tillämpningsdekret.

<sup>2</sup> Se Gesetz betr. das Vorschlagsrecht des Volkes <sup>12</sup>/<sub>7</sub>s 1894 samt i anslutning därtill utfärdad "Vollziehungsverordnung" <sup>21</sup>/<sub>1</sub>, 1915.



och den förstnämnda är den, att i senare fallet behövas ej såsom i det förra personliga namnunderskrifter, utan det är nog att av kommunalordföränderna intyg lämnas om de voterande majoriteternas storlek.<sup>1</sup>

3. En enda röstberättigad medborgare kan väcka initiativ (enmansinitiativ, Einzelinitiative).

4. En ämbetsmyndighet (Behörde) tillkommer slutligen även denna rätt (myndighetsinitiativ, Behördeninitiative).

I de båda sistnämnda fallen måste initiativet dock, för att ernå giltighet, d. v. s. komma fram till folkavgörande, biträdas av en tredjedel av representationen. Upphovsmannen till initiativet eller förslagsställande ämbetsmyndighet (genom utsedd fullmäktig) har rätt att personligen motivera sina förslag inför parlamentet, om 25 medlemmar av detta understödja yrkande därom. Då det är tillåtet även för regeringen och en parlamentsledamot att väcka "folkinitiativ", skulle ett alltför flitigt bruk för att icke säga missbruk kunna göras av denna befogenhet. Regeringen och parlamentsledamoten behövde blott kalla ett av dem framfört förslag initiativbegäran för att med hjälp av en tredjedel av representationen få detta ställt under folkomröstning. Ett sådant tillvägagångssätt är emellertid förbjudet. Den ordinarie propositions- och motionsvägen måste alltid först anlitas, och ett ärende får ej under behandlingens gång förvandlas till ett initiativ för att därigenom göra ett avslag från majoritetens sida illusoriskt. Först därefter — om målet på nu nämnda väg ej uppnås — är det medgivet att tillgripa initiativet, som då skall på nytt framföras. Möjlighet finnes alltså för regeringen att mot parlamentets majoritet vädja direkt till folket. Något sådant vore dock i Zürich praktiskt-politiskt sett tämligen otänkbart. Däremot låter det väl tänka sig, att enmansinitiativet utnyttjas av en parlamentsminoritet, som med detta medel, exempelvis genom anlitanande av bulvaner utanför representationen, har vidsträckta möjligheter att driva sina syften igenom. I verkligheten har det emellertid endast en och annan gång kommit till användning.

Zürich står även i det avseendet ensam bland kantonerna, att initianterna här äga uttrycklig rätt att efter omständigheterna återtaga ett inlämnat initiativ. Ursprungligen var detta stadgat endast i fråga om enmans- och myndighetsinitiativ, i vilka fall garanti alltid fanns för att ett återtagande verkligen var överensstämmande med initianternas vilja. I fråga om massinitiativ är garantien ej densamma, men även härvidlag utvecklade sig en liknande praxis, så ordnad att initiativlistorna innehöllo en fullmakt in blanco, varigenom alla undertecknare gävo den diri-

<sup>1</sup> Kommunalinitiativet är tillåtet även i Aargau, men medan i Zürich endast kommunala majoriteter få ena sig om ett initiativ, medräknas i Aargau även ja-minorieter. Se Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizer. Kantone, I, sid. 88.



gerande initiativkommittén eller dennas majoritet rätt att återtaga initiativet, för den händelse att parlamentet kom med ett acceptabelt motförslag. Denna praxis har sedermera blivit legaliserad.<sup>1</sup>

Formen för laginitiativet kan liksom i fråga om författningsinitiativet vara antingen allmän hemställan eller utarbetat förslag, och reglerna för behandlingen i parlamentet äro med avseende på båda slagen av initiativ i de stora huvudlinjerna desamma, med den skillnaden att vid laginitiativ konventreferendum givetvis aldrig förekommer. Vissa olikheter i detaljerna finnas emellertid, vartill kommer, att samma kanton ofta har andra föreskrifter för laginitiativet än för författningsinitiativet.

Vid allmän hemställan är den vanligast förekommande regeln den — den gäller i 13 kantoner — att parlamentet har frihet att bestämma sig för, om det med biträdande av initiativet omedelbart vill skrida till dess utarbetande eller om preliminär omröstning om detsamma skall anordnas. I tre kantoner<sup>2</sup> måste sådan omröstning obligatoriskt äga rum. I tre andra<sup>3</sup> är parlamentet förbundet att utan vidare upptaga initiativet till behandling, och i två av dessa (Schaffhausen och Ticino) är det berättigat att framlägga motförslag, vilket icke annars vid allmän hemställan synes vara tillåtet.<sup>4</sup>

Huruvida den av parlamentet utarbetade lagtexten alltid skall föreläggas folket till definitiv omröstning, framgår ofta nog icke tydligt av författningsbestämmelserna. Att så skall ske i kantoner med obligatoriskt lagreferendum är dock utan vidare klart. I kantoner med fakultativt lagreferendum däremot är omröstningen fakultativ med undantag för Baselstadt och Genève, där initiativet ovillkorligen måste gå till folkavgörande. Så är alltid, såväl i kantoner med obligatoriskt som fakultativt referendum, fallet med initiativ i form av utarbetat förslag, vare sig det åtföljes av motförslag från parlamentets sida eller icke. Denna form är icke i alla kantonala författningar uttryckligen stadgad, men synes allmänt förutsatt, i de flesta fall med rätt för parlamentet att efter gottfinnande framlägga motförslag eller låta bli.

<sup>1</sup> Genom tillämpningsförrordningen 1915, § 7. Då v. Waldkirch, a. a., sid. 63, n. 3, utdömer denna praxis såsom grundlagsstridig, beror det tydligen på att W. ej känt ovan nämnda tillämpningsförrordning eller att han möjligen betraktar även denna såsom grundlagsstridig.

<sup>2</sup> Schwyz, Graubünden och Vaud. Hit räknas av v. Waldkirch, a. a., sid. 59, n. 1, även St. Gallen, ehuru med orätt. Se St. Gallens tillämpningslag, art. 25.

<sup>3</sup> Schaffhausen, Thurgau och Ticino.

<sup>4</sup> Möjligen dock även i Graubünden, vars författning är otydlig i denna punkt.



### Initiativproceduren.

Beträffande sättet för folkinitiativets behandling äro reglerna, såsom vi av det föregående sett, ganska olika allt efter initiativets innehåll och form. I den procedur ett initiativ har att genomgå kunna emellertid i allmänhet följande tre huvudstadier urskiljas:<sup>1</sup>

1. Initiativets väckande.
2. Initiativets parlamentariska behandling.
3. Initiativomröstningens anordnande.

Föreskrifterna om *folkinitiativets väckande* äro i mycket liknande dem, som gälla för framställande av referendumbegäran. En viss tid är sålunda alltid stadgad, inom vilken initiativet, för att vara giltigt, skall ha kommit till stånd. Denna tidsfrist bestämmes olika. I en del kantoner, såsom Vaud och Freiburg,<sup>2</sup> räknas den från initiativets startande framåt, på så sätt att en initiativbegäran först skall deponeras i kantonskansliet, varefter namninsamlingen börjar. I andra kantoner, exempelvis Neuchâtel<sup>3</sup>, samt förbundet<sup>4</sup> räknas fristen bakåt från den dag, då initiativunderskrifterna blivit inlämnade. De underskrifter, vilka icke inom den fastställda tiden, räknat tillbaka från ingångsdatum, vederbörligen bevittnats och daterats tagas ej i betraktande. Initiativfristens längd är växlande. I förbundet är den 6 månader, i kantonerna lägst 60 dagar (Schaffhausen och Ticino) och högst 12 månader (Graubünden och Neuchâtel.<sup>5</sup>

Tillvägagångssättet vid initiativunderskrifternas insamlande är i det stora hela detsamma som vid insamlandet av referendumunderskrifter. Likaså äro stadgandena angående namnlistornas bestyrkande och granskning i huvudsak desamma.

<sup>1</sup> Rörande källorna för initiativproceduren se ovan under referendum (s. 176, n. 1) anförda lagar, vartill komma följande tillämpningslagar, vilka endast hänföra sig till initiativet. Förbundet: Bundesges. über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung <sup>27</sup>/<sub>1</sub> 1892. Zürich: Ges. betr. das Vorschlagsrecht des Volkes <sup>12</sup>/<sub>3</sub> 1894; Vollziehungsverordnung zum Ges. über das Vorschlagsrecht des Volkes <sup>21</sup>/<sub>1</sub> 1915. Bern: Dekret über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen etc. <sup>4</sup>/<sub>2</sub> 1896. Luzern: Ges. betr. Abänderung des Organisationsgesetzes vom Jahre 1899 über die Verfassungsinitiative und das Gesetzesreferendum <sup>29</sup>/<sub>1</sub> 1908; Ges. betr. die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch das Volk <sup>20</sup>/<sub>1</sub> 1908. Genève: Loi const. sur le droit d'initiative <sup>17</sup>/<sub>6</sub> 1905.

<sup>2</sup> Se Loi sur l'exercice des droits politiques <sup>2</sup>/<sub>3</sub> 1903 (Vaud), § 78. Ges. betr. die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechtes <sup>13</sup>/<sub>6</sub> 1921 (Freiburg), art. 3, 12.

<sup>3</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques <sup>23</sup>/<sub>11</sub> 1916, art. 59.

<sup>4</sup> Bundesges. über des Verfahren bei Volksbegehren etc. <sup>27</sup>/<sub>1</sub> 1892, art. 5.

<sup>5</sup> Jämf. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I, s. 91.



Det erforderliga minimiantalet underskrifter för åstadkommande av ett laginitiativ i kantonen med fakultativt referendum är i regel detsamma som kräves för en referendumbegäran i lagfrågor. Beträffande författningsinitiativ äro villkoren ofta strängare. De i förbundet och kantonerna gällande bestämmelserna i det ena såväl som det andra avseendet framgå av nedanstående översikt, där de lagstadgade initianttalen tillika ställts i relation till hela antalet röstberättigade.<sup>1</sup>

*Antal namnunderskrifter för åstadkommande av folkinitiativ.*

Förbund och kantonen	Författningsinitiativet		Laginitiativet	
	Erforderligt antal namnunderskrifter	Det förra i % av antalet röstberättigade	Erforderligt antal namnunderskrifter	Det förra i % av antalet röstberättigade
Förbundet	50 000	5.18	—	—
Zürich	5 000	3.15	5 000	3.15
Bern	15 000	8.41	12 000	6.72
Luzern	5 000	11.51	4 000	9.21
Schwyz	2 000	12.77	2 000	12.77
Zug	1 000	12.25	800	9.16
Freiburg	6 000	17.35	6 000	17.35
Solothurn	3 000	8.98	2 000	5.98
Baselstadt	1 000	3.09	1 000	3.09
Baselland	1 500	7.64	1 500	7.64
Schaffhausen	1 000	8.08	1 000	8.08
St. Gallen	10 000	14.88	4 000	5.95
Graubünden	5 000	17.60	3 000	10.56
Aargau	5 000	8.67	5 000	8.67
Thurgau	2 500	7.63	2 500	7.63
Ticino	7 000	16.66	5 000	11.11
Vaud	6 000	7.35	6 000	7.35
Wallis	6 000	18.15	4 000	12.10
Neuchâtel	3 000	8.65	3 000	8.65
Genève	2 500	6.27	2 500	6.27

<sup>1</sup> De meddelade procentalen hänföra sig till uppgifter å antal röstberättigade i förbund och kantonen för år 1920.



Jämför man de för författningsinitiativ och laginitiativ fastställda initiativunderskrifterna, visar sig, att dessa i elva kantoner äro lika; i 8 kantoner äro de däremot högre för författningsinitiativ.<sup>1</sup> Störst är skillnaden i St. Gallen (resp. 10 000 och 4 000 underskrifter). De anförda procenttalen visa, att fordringarna för åstadkommande av författningsinitiativ i vissa kantoner äro mycket högt uppdrivna — i sju kantoner underskrifter av ända till mellan 12 och 18 procent av alla röstberättigade. I andra kantoner och förbundet äro villkoren lindrigare, men som synes överstiga de här ifrågavarande procenttalen, vare sig det gäller lag- eller författningsinitiativ, i allmänhet högst betydligt 5 procent; endast i två kantoner gå de under denna siffra.

Sedan ett initiativ inom lagstadgad frist och undertecknat med lagstadgat minimiantal namn blivit inlämnat till och granskat av regeringen, vidtager *den parlamentariska behandlingen*. Det är detta stadium, som framför allt skiljer initiativproceduren från referendumproceduren. Medan en referendumbegäran, som befinnes ha tillkommit i laga ordning, utan vidare går till omröstning, skall nämligen en initiativbegäran alltid först göras till föremål för representationens ståndpunktstagande.

För den parlamentariska behandlingen har i det föregående redogjorts, och här må blott sammanfattningsvis erinras om, att denna väsentligen är beroende av initiativets form. Om detta har formen av en allmän hemställan, skall antingen föromröstning obligatoriskt äga rum — vilket ofta är fallet med författningsinitiativ av detta slag — eller också anordnas föromröstning genom parlamentets åtgörande, nämligen då detta intar en avvisande hållning till initiativet. Har emellertid folket uttryckligen givit sitt tillstånd till initiativets väckande eller blir det av parlamentet utan protest godtaget, åligger det detta att gå i författning om utarbetandet, varefter den definitiva folkomröstningen följer. Om initiativet åter har formen av utarbetat förslag, äger parlamentet att taga ställning till detsamma på så sätt, att det antingen beslutar tillstyrka eller avstyrka det. I senare fallet har det vanligen rätt att själv framlägga ett motförslag. Det kan slutligen också, såsom fallet är i förbundet, välja den utvägen att förhålla sig neutralt genom att besluta att icke göra något uttalande alls. I flera kantoner har parlamentet rätt, ofta även skyldighet, att i ett särskilt budskap till folket lämna redogörelse för initiativet och motivera sitt eget ställningstagande till detsamma.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Anmärkas kan, att en kanton, Neuchâtel, har olika bestämmelser för olika slag av författningsinitiativ: för begäran om total författningsrevision 5 000 underskrifter, för begäran om partiell det ovan angivna antalet 3 000.

<sup>2</sup> Såsom exempel kan anföras Zürich's tillämpningslag, som härom har följande bestämmelse (Ges. betr. das Vorschlagsrechts des Volkes <sup>12</sup>/s 1894, § 5): "Jedes dem Volke



Angående den för den parlamentariska behandlingen av initiativet anslagna tiden äro bestämmelserna växlande. I somliga kantoner föreskrives en bestämd sammanlagd frist, inom vilken initiativförslaget skall vara slutbehandlat och framlagt för folket, i andra kantoner och i förbundet har parlamentet först en viss tid på sig att taga ställning till initiativet och sedan ytterligare en tid att lägga fram det för folket. Den föreskrivna tidslängden är också mycket olika: i en del kantoner 4 à 6 månader, i andra ett år (så även i förbundet) eller därutöver. Längst är maximifristen i Neuchâtel, där den sammanlagt går upp till  $2\frac{1}{2}$  år.<sup>1</sup> Äro bestämmelserna i detta avseende ej fullt klara, kan det hända, såsom i förbundet, att ett initiativ flera år förhalas, innan det bringas till avgörande.<sup>2</sup>

I fråga om *initiativomröstningens anordnande* äro reglerna i huvudragen desamma som för referendumomröstning. I ett fall ställa de sig emellertid väsentligt olika, nämligen då motförslag till initiativet från parlamentets sida föreligger och då folket alltså har att yttra sig om två alternativa frågor. Detta fall förtjänar därför här att med några ord särskilt beröras.

De i förbundet och i de allra flesta kantonerna för en dylik alternativomröstning gällande föreskrifterna<sup>3</sup> gå ut därpå, att de röstande på en gång ha att uttala sig om de båda föreliggande förslagen, initianternas och parlamentets. Frågeställningen på röstsedeln blir då denna:

Vill ni antaga initiativförslaget? eller

Vill ni antaga parlamentets motförslag?

De röstande ha att besvara var och en av dessa frågor med ett ja eller ett nej. Det är icke tillåtet att svara ja på båda frågorna (röstsedlar med två ja äro ogiltiga) men väl att besvara dem båda med nej. Därmed uppnås, antingen att det ena av förslagen vinner majoritet, eller att båda avslås.<sup>4</sup>

zum Entscheide vorzulegende Initiativbegehren ist mit einer Weisung des Kantonsrathes zu begleiten welche bündig und sachlich sowohl die von den Initianten eingereichte Begründung ihres Begehrens wiedergeben, als auch die Ansicht des Kantonsrathes über den Gegenstand aussprechen soll."

<sup>1</sup> Jämf. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I, s. 92.

<sup>2</sup> Jämf. ovan s. 194.

<sup>3</sup> Se Bundesges. über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung <sup>27</sup>/<sub>1</sub> 1892, art. 11—13, samt för kantonerna t. ex tillämpningslagar för Luzern (Ges. betr. die unmittelbare Ausübung des Gesetzgebungsrechts durch das Volk <sup>29</sup>/<sub>1</sub> 1903, §§ 13—15) samt Neuchâtel (loi sur l'exercice des droits politiques <sup>23</sup>/<sub>11</sub> 1916, § 127).

<sup>4</sup> Endast i en kanton, Genève, ha de röstande rätt att svara ja på båda frågorna. Skulle båda förslagen erhålla majoritet, är det antaget, som fått de flesta jarösterna. Loi const. sur le droit d'initiative, art. 3, 6.



Denna metod är ur flera synpunkter föga tillfredsställande. Dess olägenheter, vilka ofta påpekats<sup>1</sup>, ligga i allmänhet däri, att den icke låter olika meningsskiftningar bland folket komma till sin fulla rätt. Den ger sålunda ingen möjlighet för den säkerligen ofta stora grupp av röstande, som hellre ser, att någon av de föreslagna reformerna antages än att ingen av dem kommer till stånd, att därom tillkännagiva sin mening. Den ger heller ingen möjlighet till särskild meningsyttring för den grupp av röstande, som visserligen helst ser, att intet av förslagen antages, men som i ett nödtvunget val mellan dem dock skulle vilja yttra en åsikt om vilketdera som bör givas företrädet. Över huvud verkar metoden starkt till förmån för det bestående rättstillståndet och är ägnad att fresta parlamentet, mot vilket ju initiativet riktar sin udd, att endast i syfte att lägga krokben för detta framkomma med ett motförslag. Äro sympatierna för och emot de båda föreliggande förslagen något så när fördelade bland de röstande, vilka då i de flesta fall votera ja på det ena förslaget och nej på det andra, behövs endast en liten kontingent röstande som voterar nej på båda, för att resultatet skall bli rent negativt. I själva verket kan det mången gång hända, att utgången blir sådan, att den på långt när icke svarar mot folkmajoritetens önskingar.

För att undvika dessa olägenheter av olika slag tillämpas i en och annan kanton andra omröstningsmetoder. En sådan är den s. k. principalomröstningen, som tillgår så, att de röstande först ha att avgiva svar på frågan, om de över huvud önska en förändring i enlighet med någotdera av de framställda förslagen, och därefter, för den händelse denna fråga besvaras med ja, vilketdera av förslagen de föredraga. Men även denna, för övrigt ytterst sällan anlitade metod,<sup>2</sup> är icke alldeles utan sina brister.

En annan metod, vilken allmänt anses vara den bästa, är den s. k. eventualomröstningen. Den är lagligen införd i en kanton, Ticino, och var ursprungligen, ehuru utan framgång, föreslagen i förbundet i sam-

<sup>1</sup> Hilty, Das "Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung" (Politisches Jahrbuch 1892, s. 192 ff.); Berney, a. a., s. 19 ff.; Burckhardt, Kommentar, s. 822; Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I, s. 99; Duft, a. a., s. 161 f.; Weidenmann, a. a., s. 121 f.

<sup>2</sup> Som exempel därpå kan nämnas en i St. Gallen på sidan om tillämpningslagen, som har de vanliga bestämmelserna, den 19 dec. 1920 företagen omröstning. Den gällde emellertid icke ett initiativ och ett parlamentariskt motförslag, utan tvenne i samma ämne väckta initiativ, vilka ställdes emot varandra. Belysande för frågan om den ändamålsenligaste omröstningsmetoden är den utredning, som i detta samband lämnades i frågan av St. Gallens regering. Se Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rot desselben betr. Anordnung einer Volksabstimmung, etc. <sup>29/10</sup> 1920.



band med antagandet av patialinitiativet i författningsfrågor.<sup>1</sup> Även eventualomröstningen försiggår i två voteringsomgångar. I den första uttala sig de röstande i frågan, vilketdera av förslagen, parlamentets eller initianternas, de eventuellt (nämligen för den händelse att något av dem över huvud skall lagfästas) vilja giva företrädet. I den andra omgången ha de att avgöra, om de definitivt vilja bifalla det i den första voteringen villkorligt antagna förslaget. I Ticino äro dessa två voterings skilda åt till tiden — de skola anordnas på var sin söndag. Möjligt är emellertid att låta dem försiggå samtidigt genom att i följd framställa de olika frågorna på en och samma röstsedel, låt vara att omröstningsproceduren härigenom skulle bli något komplicerad.

<sup>1</sup> Förslaget utgick från förbundsrådet och fanns formulerat i dess första utkast till tillämpningslag. Se förbundsrådets budskap härom, B. Bl. 22/7 1891.



III

FOLKOMRÖSTNINGENSINSTITUTET

I VERKSAMHET



III

FOLKCOMMISSIONEN

I VERKSAMHET



## Kapitel I.

### FOLKET SOM LAGSTIFTANDE ORGAN. ALLMÄN ORIENTERING.

Vid ett studium av det schweiziska folkomröstningsinstitutet i praxis, dess politiska användning och resultat, inställa sig på nytt en hel del av de spörsmål, som vi redan gjort bekantskap med, då fråga var om detta instituts införande. Det gällde emellertid då mer eller mindre lösa förmodanden och därpå grundade förhandsuttalanden, framslungade i den brinnande diskussionen för och mot en omvälvande författningsreform, skönmålningar från den ena partens, referendumvännernas sida, och svartmålningar från den andra partens, referendummotståndarnas sida. Det finns nu möjlighet att genom konfrontation med verkligheten upptaga till prövning sanningshalten av de i stridens hetta fällda påståendena. Sedan referendum i dess fulla omfattning existerat i förbundet nära 50 år och i åtskilliga kantonen ännu längre tid, kan nämligen ett erfarenhetsmaterial anses föreligga, på vilket något så när säkra omdömen och slutsatser kunna byggas.

Detta material utgöres naturligtvis i främsta rummet av de särskilda folkomröstningarna själva. Endast genom en undersökning av dessa med beaktande av de faktorer av olika slag, som i de enskilda fallen influerat på referendumkanpanjerna kan en mera ingående kännedom vinnas rörande folkomröstningsinstitutets betydelse för det schweiziska statslivet och dess olika sätt att praktiskt politiskt fungera. Som utgångspunkt och grundstomme för en sådan undersökning ha i medföljande bilagor sammanställts tabellariska översikter över referenda och initiativ i förbundet och en del av kantonerna. Tabellöversikterna innehålla i korta rubriker omröstningsämnen samt sifferuppgifter om deltagandet i omröstningarna och dessas utgång (antal ja- och nejroster). Det sålunda samlade materialet är fullständigt för förbundet samt i det närmaste även för de nio kantonen det omfattar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se Bil. II, inledningen.



Önskvärt hade givetvis varit att äga tillgång till motsvarande uppgifter för *alla* referendumkantonerna, men bristen på officiell folkomröstningsstatistik har gjort att detta önskemål måst uppgivas.<sup>1</sup> Någon större förlust har dock undersökningen därigenom knappast lidit, då de här medtagna kantonerna utvalts så, att de kunna anses något så när allsidigt representativt belysa det kantonala folkomröstningsinstitutet ur de synpunkter, som i detta samband intressera oss.

Fyra av de ifrågavarande kantonerna hava obligatoriskt lagreferendum, nämligen Zürich, Bern, Solothurn och Wallis. De tre förstnämnda, vilka äro tyska, höra till den uppsättning kantoner, som införde lagreferendum 1869, folklagstiftningens stora år. Den sistnämnda, övervägande fransk, införde institutet först 1907. De övriga fem kantonerna — St. Gallen, Luzern och Baselstadt (tyska) samt Vaud och Genève (franska) — hava fakultativt referendum. St. Gallen, Luzern och Vaud tillägnade sig institutet redan under 1800 talets förra hälft, Baselstadt och Genève först på 1870-talet.

I avseende på den ekonomiskt sociala strukturen äro de nio kantonerna ganska olikartade. Bern, Solothurn, Vaud, Luzern och Wallis kunna karaktäriseras såsom övervägande jordbrukskantoner; Zürich är övervägande industrikanton, vilket naturligtvis i ännu högre grad gäller de rena stadskantonerna Genève och Baselstadt; St. Gallen är delvis starkt industrialiserat. Politiskt representera de alla schatteringar i det schweiziska partilivet, från Luzern och Wallis, där de katolsk-konservativa fullständigt dominera, till "det röda Basel", där socialdemokraterna numera utgöra det största partiet och äro nära majoritet i parlamentet. Storleken skiftar högst betydligt. Största folkmängden har Bern (omkr. 675 000), den minsta Solothurn (omkr. 131 000).<sup>2</sup>

Den efterföljande framställningen är i väsentliga delar att betrakta som en kommentar till det i bilagorna tabellariskt tillrättalagda materialet. Vad som framför allt intresserar oss är de tendenser och resultat som referendum och initiativet uppvisa i politisk praxis samt dessa instituts inverkan på representation och partiväsen. Vi skola längre fram upptaga dessa spörsmål till närmare behandling. Till en början skall i detta kapitel en mera allmän orientering lämnas över folkomröstningsinstitutets användning, för så vitt en sådan omedelbart ger sig av det föreliggande statistiska materialet. I samband därmed skall även något

<sup>1</sup> Allmän kantonal folkomröstningsstatistik finnes endast för åren 1890—98. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1898, sid. 350 ff. Bidrag därtill (för 15 kantoner) under åren 1893—1912 meddelas av Lowell, Public opinion and popular government. London 1913, sid. 311 ff.

<sup>2</sup> Ang. folkmängd och areal se nedan Bil. I. Sammanlagt uppgår de här medtagna nio kantonernas folkmängd till  $\frac{2}{3}$  av hela den schweiziska.



belysas den primära frågan om det schweiziska folkets förutsättningar att tjänstgöra som direkt lagstiftande organ.

### Antal omröstningar samt folkets deltagande i desamma.

I *förbundet* har antalet folkomröstningar under den nuvarande författningens tid — från och med 1874, då det fakultativa lagreferendum infördes, och intill 1922 års utgång — varit följande:

Obligatoriska författningsreferenda	(1874—1922) <sup>1</sup>	28
Fakultativa lagreferenda	(1874—1922)	35
Folkinitiativ i författningsfrågor ([1880] 1891—1922) <sup>2</sup>		19
	Summa	82

Under de 48 åren ha omröstningarna alltså icke uppgått till fullt två årligen. Då icke sällan flera omröstningar anordnats på en dag, är omröstningsdagarnas antal betydligt mindre — inalles endast 56 — varför förbundsfolket icke besvärats med utövändet av sitt lagstiftarkall stort mer än i medeltal en dag årligen. Se vi på de olika slagen av omröstningar, så ha ändringar av författningen påkallats proportionsvis ungefär lika ofta av parlamentet som av folket. Både absolut och relativt talrikast äro lagreferenda, 35 stycken, vilket dock icke kan anses innebära något omåttligt bruk av referendurätten. Då hela det antal lagar och parlamentsbeslut, vilka varit underkastade fakultativt referendum, torde kunna beräknas till omkring 330<sup>3</sup>, har folket begärt att självt få avgöra i genomsnitt var tionde lag.

Folkets deltagande i omröstningarna framgår av nedanstående tabell (å sid. 6), som för de olika slagen av omröstningar tioårsvis anger medelprocenten för röstdeltagandet (antal röstande i % av röstberättigade). Till jämförelse meddelas motsvarande uppgifter ifråga om deltagandet vid allmänna val till den nedre kammaren (nationalrådet).

Jämför man de olika slagen av folkomröstningar, så visar sig först och främst, att deltagandet vid fakultativa referenda är ofantligt mycket större än vid obligatoriska, ett förhållande som för övrigt redan på förhand kunde väntas. Det ligger nämligen i sakens natur, att åtskilliga av de förslag — i detta fall författningsändringar — som automatiskt skola föreläggas folket, äro relativt betydelselösa eller i varje fall från början tämligen oomstridda, varför de ej förmå att väcka något större intresse

<sup>1</sup> Under tiden före 1874 förekommo 11 författningsreferenda, varför dessa sammanlagt från 1848 uppgå till 39.

<sup>2</sup> Före 1891, då partialinitiativet infördes, väcktes endast ett författningsinitiativ (1880).

<sup>3</sup> Referendums- und Abstimmungstafel, bil. till B. Bl. 1920, Bd. V.



Tid	Obligatoriska referenda	Fakultativa referenda	Folkinitiativ <sup>1</sup>	Val till nationalrådet <sup>2</sup>
1871—1880	76.3	58.2	60.0	—
1881—1890	50.9	60.9	—	57.5
1891—1900	48.2	60.4	57.5	54.0
1901—1910	42.9	61.0	50.9	55.0
1911—1922	40.8	66.1	55.7	60.0
1871—1922	48.4	61.8	55.2	57.4

till liv. Vid mer än hälften av de obligatoriska referenda har deltagandet understigit 50 procent, i en del fall till och med hållit sig nedanför 40 procent. Då frågor av verklig vikt förekommit till avgörande, har deltagandet varit livligare, i enstaka fall, såsom vid totalrevisionerna 1872 och 1874, över 80 procent.<sup>3</sup>

Vid fakultativa referenda är läget ett helt annat. Omröstning påkallas merendels endast i frågor av större betydelse, kring vilka meningarna brytas. De äro alltså från början omstridda, och redan i och med igångsättandet av referendumbegäran vidtager agitationen. Härav förklaras att röstdeltagandet ofta blir ansevärt. I 7 fall av de 35 har deltagarprocenten gått upp till omkr. 70 och därutöver och endast i 2 fall gått ned till mindre än 50. Man väntar sig, att även folkinitiativen skulle locka till ett större deltagande ungefär på samma sätt som de fakultativa lagreferenda. Ofta nog är detta också fallet. Att emellertid deltagarprocenten ifråga om initiativen ställer sig lägre torde bero därpå, att en del av dessa berört relativt oviktiga ämnen och att i vissa fall parlamentet genom lagstiftning hunnit förekomma initiativernas förslag, innan dessa lagts fram till omröstning, varigenom de förlorat i aktualitet.

Tar man valdeltagandet såsom gradmätare för det politiska intresset, så stå sig endast de fakultativa omröstningarna vid jämförelsen. De uppvisa anmärkningsvärt nog till och med en icke så litet större deltagarprocent (61.8 mot 57.4). Sakintresset har härvidlag överträffat personintresset. Det procentuella deltagandet vid förbundsvalen företer från 1881 inga större differenser (mellan 54 och 60 procent). Endast en gång har det varit väsentligt lägre, nämligen vid borgfredsvalen hösten 1914 (47 procent) och en gång väsentligt högre, vid den första tillämpningen av det proportionella valsättet 1919 (80 procent).

<sup>1</sup> Jämf. ovan sid. 211, n. 2.

<sup>2</sup> Procenttalen äro sammanställda med ledning av valsiffror i Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Valen äga rum vart tredje år. För tiden före 1881 ha uppgifter ej kunnat erhållas och den för 1890-talet angivna siffran hänförs sig endast till ett val (1899). För 1893 och 1896 saknas valstatistik i den anförda källan.

<sup>3</sup> Härav förklaras den abnormt stora deltagarsiffran å tabellen för 1870-talet.



Att observera är, när man jämför omröstningar vid referenda och val, att vid de förra icke på långt när så ofta en verklig politisk kraftmätning förekommer som vid de senare. Särskilt gäller detta de obligatoriska referenda. Vid valen hålla de ständigt återkommande partimotsatserna deltagarprocenten uppe i närheten av en viss normalnivå, vilket icke är att påräkna vid de obligatoriska referenda. Vad som är undantagsfall vid valen — en svag omröstning i borgfredsstämning — är vid de förra rätt ofta förekommande och för övrigt icke alldeles ovanligt även vid fakultativa referenda och initiativ, i varje fall vanligare än vid val. På grund av detta förhållande — det ojämna röstdeltagandet — kan medelprocenten vid folkomröstningar, och i synnerhet de obligatoriska, i allmänhet icke väntas bli så hög som vid val.

Gå vi härfter över till *kantonerna*, så ge nedanstående två tabeller en allmän bild av omröstningarnas frekvens och de röstberättigades deltagande i dessa.

Tab. I. *Kantoner med obligatoriskt lagreferendum.*

Kantoner	Obligatoriska referenda		Folkinitiativ		Omröstningsfrekvens	
	Antal omröstningar	Deltagarprocent i medeltal	Antal omröstningar	Deltagarprocent i medeltal	Hela antalet omröstningar	Antal omröstningsdagar
Zürich (1869—1920)	253	72.3	47	75.9	300	107
Bern (1869—1919)	170	41.9	11	47.7	181	98
Solothurn (1869—1920)	155	47.5	6	40.5	161	97
Wallis (1907—1921)	41	35.2	1	40.3	42	27

Vad som genast faller i ögonen vid en jämförelse mellan ifrågavarande två tabeller<sup>1</sup> är att folkomröstningsapparaten i kantonerna med obligatoriskt lagreferendum är försatt i en vida starkare verksamhet än i kantonerna med fakultativt lagreferendum. Medan i Zürich under omkr. 50 år 300 omröstningar förekommit, eller i genomsnitt 6 årligen, ha i St. Gallen under föga kortare tid endast 47 omröstningar ägt rum, eller i det närmaste jämnt en årligen. I den förra gruppen kantoner ha de årliga omröstningsdagarna varit ungefär två. I den senare gruppen når Baselstadt upp till drygt en årlig omröstningsdag, St. Gallen står

<sup>1</sup> Se Tab. II å nästföljande sida.



Tab. II. Kantoner med fakultativt lagreferendum.

Kantoner	Obligatoriska referenda		Fakultativa referenda		Folkinitiativ		Omröstningsfrekvens	
	Antal omröstningar	Delta-garprocent i medeltal	Antal omröstningar	Delta-garprocent i medeltal	Antal omröstningar	Delta-garprocent i medeltal	Hela antalet omröstningar	Antal omröstningsdagar
St. Gallen (1876—1922)	6	71.4	26	73.2	15	73.0	47	36
Luzern (1891—1920)	6	35.2	5	61.0	10	69.3	21	14
Baselstadt (1876—1920)	2	49.0	26	45.8	26	45.6	54	53
Genève <sup>1</sup> (1882—1919)	—	—	12	49.7	7	41.9	19	18
Vaud <sup>2</sup> (1891—1921)	11	20.2	—	—	4	41.7	15	13

ganska långt därunder, och de övriga tre kantonerna ha icke haft fullt en omröstningsdag vartannat år.

Orsaken till detta förhållande är naturligtvis att söka i själva omröstningsformerna. Med obligatoriskt lagreferendum följer, att folket utan vidare har att rösta om alla lagar, hur många dessa än äro, medan det med fakultativt referendum endast röstar om dem, som det självt önskar avgöra. Som synes har referendurätten i den senare gruppen kantoner tagits i ganska ringa anspråk. Särskilt gäller detta Genève med 12 fakultativa referenda på 38 år och Luzern med 5 på 30 år. Rekordet slår dock Vaud, där initiativrätten, som här även inbegriper referendurätten, på 30 år endast använts 4 gånger.

Betrakta vi deltagarsiffrorna, så visar sig, att dessa även i kantonerna — liksom i förbundet — ställa sig lägre vid obligatoriska referenda än vid fakultativa. Dock icke så mycket lägre, som man möjligen skulle väntat. Wallis med ungefär 35 procent och Bern med 42 procent deltagande uppvisa visserligen svaga deltagarprocenter, men den sistnämnda siffran kommer ej så långt under Baselstadts (omkr. 46). Anmärkningsvärt är, att denna kanton med sammanlagt 52 fakultativa referenda och initiativ överträffas i röstdeltagande av Solothurn med dess 155 obligatoriska referenda (47.5 procent). Exceptionellt svagt är röstdeltagandet i

<sup>1</sup> Uppgifter om de obligatoriska författningsreferenda ha icke varit mig tillgängliga.

<sup>2</sup> Under folkinitiativ inräknas de fakultativa referenda, då någon principiell skillnad mellan dessa senare och de förra icke förefinnes i Vaud.



Vaud, för 11 obligatoriska författningsreferenda och finansreferenda under 30 år i genomsnitt endast 20 procent.

Inom de båda kantonsgrupperna stå å ena sidan Zürich och å andra sidan St. Gallen i en klass för sig med utomordentligt höga deltagarprocenter (resp. 72.3 och 73.2) vid lagreferenda. Man har här ett par intressanta exempel på hur röstplikten<sup>1</sup> verkar. Att denna i St. Gallen med dess jämförelsevis ringa omröstningsfrekvens skulle förmå att driva upp röstdeltagandet avsevärt är mindre märkligt än att den åstadkommit nästan samma kraftiga resultat i Zürich med dess 300 obligatoriska referenda.

När man bedömer röstpliktens verkningar, är det emellertid en omständighet, som bör observeras och som är ägnad att något reducera dess värde. Alla de röstberättigade, vilka icke önska uttala en mening, men vilka infinna sig vid rösturnorna för att undgå följderna av försummad röstning (bötesavgifter), kunna alltid tillgripa utvägen att rösta blankt. Denna utväg användes också ganska flitigt, i synnerhet i Zürich, där det ej är ovanligt att 15 å 20, stundom ända upp till 30 procent av de avlämnade röstsedlarna äro blanka.<sup>2</sup> Detta i och för sig ganska lättförklarliga förhållande, vilket kan betraktas som en given konsekvens av det obligatoriska referendum, gör den verkliga deltagarsiffran icke så litet mindre. Möjligen borde den från 72 procent reduceras till 60 procent eller till och med något därunder, men även denna deltagarprocent måste, för att vara medeltal, betraktas såsom i och för sig mycket tillfredsställande. Vilken avgörande betydelse röstplikten har även vid obligatoriskt referendum framgår bäst av den kolossala differensen i röstdeltagande mellan de två stora kantonerna Zürich och Bern.<sup>3</sup> Även i St. Gallen praktiseras rätt mycket röstning med blanka sedlar, men det visar sig att denna utväg vid fakultativt referendum, såsom naturligt är, begagnas i vida mindre skala. Antalet blanka sedlar kan här undantagsvis gå upp till 10 procent av de avlämnade, men håller sig vanligen vid 5 å 7 procent.<sup>4</sup>

Vad beträffar de kantoner, som icke upptagits i de här sammanställda tabellerna, tillåter det tillgängliga materialet<sup>5</sup> ifråga om deltagandet vid folkomröstningar inga bestämda slutsatser. Vissa allmänna tendenser kunna dock skönjas, vilka äro värda att annoteras. Sålunda torde

<sup>1</sup> Rörande bestämmelserna härom se ovan sid. 182 f.

<sup>2</sup> Jämf. H u b e r, Übersicht der Volksabstimmungen im Kanton Zürich (1869—1908). Zürich 1908.

<sup>3</sup> Om röstpliktens inverkan se de för kantonerna sammanställda röstsiffrorna vid förbundsöstningar 1879—1891 hos L a m b e l e t, a. a. i Zeitschrift für schweiz. Statistik 1893, sid. 100 f.

<sup>4</sup> Jämf. M ü l l e r, Die kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen 1891—1913. St. Gallen 1914, sid. 18 f.

<sup>5</sup> Jämf. ovan s. 210, n. 1.



kantoner med röstplikt — hit höra Schaffhausen, Aargau och Thurgau — komma upp till i genomsnitt samma höga deltagarprocent som Zürich och St. Gallen (omkr. 70 procent). Graubünden synes närmast kunna hänföras till samma klass som Solothurn (45 à 50 procent), Schwyz till samma som Wallis (under 40 procent). Av kantoner med fakultativt lagreferendum torde Ticino nå upp till 55 à 60 procent röst-deltagande, medan deltagandet i Neuchâtel knappast torde kunna uppskattas till 50 procent (ungefär som i Genève).<sup>1</sup>

Det vore av intresse att även för kantonerna jämföra deltagandet i folkomröstningar och val. Då kantonal valstatistik för längre perioder icke varit mig tillgänglig måste en sådan jämförelse lämnas åsido. Med en viss säkerhet torde dock kunna påstås, att i kantoner med röstplikt medborgarna sluta upp ungefär lika talrikt vid referenda som parlamentsval. Av allmänna uttalanden och spridda uppgifter att döma synes i kantoner utan röstplikt, åtminstone i dem, där deltagandet i folkomröstningar är relativt lågt (45 procent och därunder), intresset för de politiska valen i genomsnitt vara större än för referenda.<sup>2</sup>

\*

En överblick av omröstningarnas frekvens och folkets deltagande i desamma ger vid handen, att mycket stora olikheter i nämnda avseenden äro rådande i de schweiziska kantonerna. Som ovan framhållits sammanhånga dessa olikheter med de olika omröstningsformerna. Man finner, att med obligatoriskt lagreferendum hålles folket i regelbunden omröstningsverksamhet (flera referenda årligen), medan det med fakultativt lagreferendum mera sällan — i vissa kantoner rent undantagsvis — kallas till rösturnorna. Användningen av det fakultativa referendum är i själva verket förvånande sparsam. Även där det tillämpas som mest — i förbundet och sådana kantoner som St. Gallen och Baselstadt — kan omröstningsfrekvensen icke sägas vara synnerligen hög, ett förhållande som vittnar om den politiska måtta och sans, som

<sup>1</sup> Rörande Neuchâtel ha endast allmänna omdömen och en del spridda omröstningsuppgifter tjänat till ledning för uppskattningen. Under de sista 25 åren har antalet fakultativa referenda här icke uppgått till mer än 7.

<sup>2</sup> I Baselstadt uppgick deltagarprocenten vid parlamentsval under tiden 1876—1902 till 62.2, medan motsvarande siffra för fakultativa referenda under samma tid var 50.1. (Se uppgifter i det av regeringsrådet i Basel till parlamentet avlämnade "Ratschlag und Gesetzesentwurf betr. die obligatorische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen" <sup>21/10</sup> 1903, sid. 30 ff). Vid regeringsval i Wallis 1921 deltog 80 procent av de röstberättigade, under det att vid regeringsval i Vaud 1918 endast 28 procent deltog. I Bern, där deltagarprocenten vid de obligatoriska referenda som nämnt i medeltal är 42, uppgick den vid parlamentsval 1910—1919 i medeltal till 50.4 — även härvidlag alltså en i och för sig ganska låg deltagarsiffra.



i allmänhet utmärker det schweiziska folket i dess ianspråkstagande av referendurätten. Detsamma gäller i det stora hela även om tillämpningen av initiativrätten.

Vad deltagarfrekvensen beträffar, gör man den allmänna iakttagelsen, att det obligatoriska referendum i vida mindre grad uppmuntrar till deltagande än det fakultativa. Detta beror icke blott, och knappast ens i främsta rummet, därpå, att i förra fallet det större antalet omröstningar med en viss naturnödvändighet måste verka förslappande på det politiska intresset. Även då de obligatoriska omröstningarna äro få, såsom fallet är i förbundet och kantonen med obligatoriskt referendum enbart i författningsfrågor, visar sig deltagandet i dessa jämförelsevis ringa.

Förklaringsgrunden till det anmärkta sakförhållandet är, såsom förut påpekats, företrädesvis den, att det obligatoriska referendum alltid för fram till folkets avgörande en hel mängd frågor av tämligen underordnad betydelse, vilka i och för sig äro föga ägnade att stimulera de röstberättigade till ståndpunktstagande, medan det fakultativa referendum endast för fram ett urval av de viktigare frågorna eller i varje fall endast dem, som folket eller vissa grupper av folket intresserar sig för. Undantagslös är emellertid icke den nu nämnda regeln. I kantonen, där röstplikt existerar, visar sig denna driva upp deltagarfrekvensen till en nivå, som är tämligen lika för obligatoriska och fakultativa referenda, låt vara att vid de förra det verkliga deltagandet blir något mindre på grund av den större benägenheten för de röstande att avlämna blanka sedlar. I något enstaka fall förekommer dessutom, att en kanton med obligatoriskt lagreferendum, trots att röstplikt ej finnes, uppvisar något större deltagarfrekvens än en kanton med fakultativt (exemplet Solothurn—Baselstadt).

Man har skäl att fråga sig, då man betraktar den skiftande deltagarfrekvensen i omröstningarna, i vad mån dessa verkligen äro att anse såsom uttryck för folkmeningen. Fungerar folket såsom lagstiftande organ på ett sådant sätt, att dess vota — de må nu gå i positiv eller negativ riktning — kunna sägas vara utslag av den samlade folkviljan? Äro de omröstningar, varigenom folket utövar sin kontroll gent emot representationen, så beskaffade, att de med större säkerhet avspegla folkopinionen än de redan föreliggande, av folkrepresentanterna fattade besluten? Eller för att sammanfatta den på olika sätt formulerade frågan: uppfyller folkomröstningsinstitutet något så när effektivt det kontrolländamål, som ursprungligen var avsett med detsamma?

Det är naturligt, att denna fråga, när det gäller att bedöma folkomröstningsinstitutets värde, alltid måste komma att spela en dominerande roll. Ty skulle det visa sig, att folket i verkligheten ej brydde sig om



att utöva sina rättigheter, skulle det ej fatta sin ställning såsom statsorgan på allvar utan låta slumpen avgöra omröstningarna, är det uppenbart, att hela institutet måste betraktas såsom praktiskt skäligen förfelat, det må sedan ur demokratiska synpunkter anses hur principiellt berättigat som helst.

Det kan tyckas, som om den här uppställda frågan med ledning av det föregående vore ganska lätt att besvara. Har man tillgång till omröstnings-siffrorna, så visa ju dessa i vad mån omröstningsresultaten svara mot folkopinionen. Oförnekligt är också, att de i detta avseende kunna tjäna såsom allmänna gradmätare. Där deltagarfrekvensen är hög, där den i medeltal uppgår till 60 à 70 procent, såsom fallet är beträffande lagreferendum i förbundet samt åtminstone 6 à 7 kantonen, där synes folkomröstningsinstitutet utan vidare kunna betraktas såsom ett verkligt instrument för folkviljan. Går deltagarfrekvensen i genomsnitt ned till 50 procent, blir man tveksam, hur läget egentligen är att bedöma. Sjunker den till 40 procent och därunder, synes knappast tvekan kunna råda om att folkavgörandena äro ganska opålitliga.

Det vore emellertid orätt att, såsom alltför ofta sker, betrakta siffrorna såsom i och för sig fullt säkra värdemätare. Allra minst duga de medelprocenter, varmed vi i det föregående rört oss, för detta ändamål. De markera visserligen allmänna tendenser, men de säga ej så mycket om de enskilda fallen, och man får gå till dessa för att få kännedom om det verkliga läget. Såsom förut är anmärkt, kommer det föreliggande spörsmålet därigenom — om nämligen vederbörlig hänsyn tagges till de mycket växlande konkreta fallen<sup>1</sup> — i en något annorlunda dager. Särskilt gäller detta de obligatoriska referenda, och vi skola till en början något närmare uppehålla oss vid dessa.

Frågar man schweiziska politiker, om de anse, att omröstningarna i allmänhet uttrycka folkopinionen, får man ofta ett obetingat ja till svar. Pekar man då på mängden av förekommande låga omröstnings-siffror, exempelvis i Bern, mötes man vanligen av invändningen, att dessa icke ha så mycket att betyda. De hänföra sig alla till frågor, i vilka meningen på förhand var så klar, att endast få brydde sig om att rösta. I alla viktigare frågor av omstridd natur var det däremot säkert, att folkmeningen gav sig livligt tillkänna. Strängt taget kunde icke mera begäras; folkomröstningsinstitutet hade därmed fyllt sin huvudsakliga uppgift.

Onekligen ligger det i denna uppfattning en del att ta vara på. Det måste ju i själva verket förhålla sig så — och gör det med visshet i Schweiz — att av alla de beslut ett parlament fattar råder i flertalet fall

<sup>1</sup> Uppvisa dessa åter i det stora hela samma deltagarsiffror, såsom förhållandet är i en och annan kanton, är givetvis medelprocenten en säker gradmätare på den allmänna deltagarfrekvensen.



full enstämmighet mellan folk och parlament. Folkets tvungna bekräftelse (vid obligatoriskt referendum) blir då i dessa fall ofta en intresselös formsak, utan att man därför behöver tvivla på att denna bekräftelse står i överensstämmelse med den allmänna meningen i landet. Folkopinionen har kommit till uttryck i omröstningen, även om den icke blivit siffermässigt fullt utmätt.

Några konkreta exempel belysa bäst, varom här är fråga. År 1913 antogs i Bern av folket en lag om automobilskatt med 42 000 röster mot 4 500. Deltagandet var 32 procent.<sup>1</sup> År 1916 bekräftades två lagar, den ena om inrättandet av en kantonal försäkringsdomstol, den andra rörande biografcensur, med 27 000 röster mot 5 000. Deltagandet var 22 procent. I Solothurn antogs 1891 två viktiga lagförslag (revision av civillagboken och civilprocessen) med 5 000 röster mot 500 (33 procent deltagande), och år 1909 instämde folket i parlamentets beslut om subvention av en järnväg samt om lantbruksundervisningens organisation med 5 000 röster mot resp. 1 350 och 1 200 (25 procent deltagande). I Wallis antogs 1916 ett parlamentsdekret om upprättande av en kantonalbank med 6 000 röster mot 1 600 (25 procent deltagande) och 1917 en ändring av värdshuslagen med 4 500 röster mot 450 (16 procent deltagande). I Luzern genomfördes 1906 tre författningsändringar, delvis ganska viktiga, med 3 000 röster mot 200 (10 procent deltagande). Man känner sig i alla dessa fall tämligen övertygad om att omröstningarna stått i överensstämmelse med folkopinionen, om också denna fått mycket klena sifferuttryck. De medborgare, som gått till rösturnorna och sagt ja, ha utan tvivel i det stora hela haft de hemmasittandes gillande. Så är också otvivelaktigt förhållandet i en mängd andra liknande fall, även då differensen mellan majoritet och minoritet icke varit så stor som i de nyss anförda.

En blick på omröstningstabellerna visar emellertid, att åtskilliga fall av obligatoriskt referendum förekommit, där den ringa differensen mellan röstsiffrorna för majoritet och minoritet i förening med svag deltagarfrekvens lämnar en i fullständig ovisshet om, huruvida utgången kan betraktas såsom ett uttryck för folkmeningen. Några exempel på sådana fall skola även meddelas.

I Bern avsgos 1886 en lag om lantbruksundervisningen med 20 300 röster mot 16 900 (34.6 procent deltagande) och en lag om lärarpensionering med 21 300 röster mot 14 000 (33 procent deltagande), år 1895 en lag om vaccinering med 22 700 röster mot 16 700 (35.6 procent deltagande), år 1909 ett parlamentsbeslut om upptagande av ett statslån på 30 miljoner fr. med 17 000 röster mot 15 000 (24 procent deltagande). År 1914 antogs en författningsändring om minskning av parlamentets ledamots-

<sup>1</sup> Talen äro i detta liksom i följande fall avrundade.



antal med 22 400 röster mot 17 700 och en lag om brandförsäkring med 21 500 röster mot 19 000 (i båda fallen 28 procent deltagande). I Solothurn antogs 1906 en lag om läraravlöning med 4 400 röster mot 4 100 (36 procent deltagande) och avsågs s. å. ett beslut om järnvägssubvention med 4 900 röster mot 3 500 (35 procent deltagande). I Wallis avsågs 1911 en lag om införande av den schweiziska civillagboken med 5 636 röster mot 5 614 (38 procent deltagande), och år 1920 antogs ett dekret om statslån (1 400 000 fr.) för täckande av kostnader förorsakade av översvämningar med 5 572 röster mot 5 358 (34 procent deltagande).

Den slutsats man kommer till vid en närmare granskning av deltagarfrekvensen vid det obligatoriska referendum i de ovan behandlade kantonerna är, att folkomröstningsinstitutet i denna form medför mycket stora risker för att lagstiftningen skall komma att överlämnas åt slumpen. Den stora mängden av obetydliga och intresselösa lagförslag, som föreläggas folket, alstrar likgiltighet för omröstningarna och avhåller de röstberättigade från ett allmännare deltagande. Visserligen kan det sägas, såsom en del av de ovan anförda exemplen utvisa, att i ett stort antal fall, där samstämmighet mellan folk och representation på förhand råder, omröstningarna närmast äro att betrakta såsom rent formella bekräftelseakter, som äro tämligen oskadliga. De göra varken från eller till. Men referendum är i dessa fall obehövt och skäligen meningslöst. Folkomröstningar med 20 å 30 procent deltagande äro under alla förhållanden parodier på folkavgöranden. I andra fall — och dessa äro ej sällsynta — kan det hända, att en obetydlig opposition inom folket (15 å 20 procent av de röstberättigade) stjälpes ett lagförslag, som kanske kostat mycken möda och arbete, utan att man på grund av det ringa deltagandet har någon som helst garanti för att oppositionen representerar en utbredd åsikt hos folket. I dessa fall är referendum icke blott meningslöst, utan det kan verka direkt skadligt.

Naturligtvis förekommer det därjämte en hel del fall, där folket samlar sig till massdeltagande och där avgörandena bli verkliga utslag av folkviljan.<sup>1</sup> Det torde väl också kunna sägas, att dessa fall innefatta de verkligt betydelsefulla frågorna och att avgörandet i dessa följaktligen mera sällan överlämnas åt den rena slumpen. Men det synes obefogat att motivera det obligatoriska referendum med hänvisning till ifrågavarande fall. För deras skull behövs ej mer än ett fakultativt referendum, som erbju-

<sup>1</sup> Omröstningar med 60 å 70 procent deltagande äro i Solothurn icke ovanliga, i vilken kanton deltagarfrekvensen är synnerligen växlande, ej heller alldeles i Bern, där deltagarfrekvensen utefter hela linjen dock står mera jämnt under 50 procent. I Wallis når den endast två gånger över 50 procent.



der tillräcklig säkerhet just för att de stora och viktiga frågorna på ett naturligt sätt komma inför folkets forum.

Dessa slutsatser, vilka som synes icke utfalla till förmån för det obligatoriska referendum, anknyta sig som nämnt egentligen till förhållandena i Bern och Wallis samt även, ehuru kanske i något mindre grad, Solothurn. Det är omöjligt att finna annat än att detta institut i dessa kantoner, ur de synpunkter, som i detta samband anlagts, visat sig ganska förfelat i tillämpningen. Detta omdöme bekräftas också av inhemska iakttagare, vilka såsom botemedel mot den överhandtagande "röstlättjan" påyrka röstplikt.<sup>1</sup> Att deltagarfrekvensen i kantoner med denna institution står på en hög nivå framgår av vad förut sagts, varför nyss uttalade ogynnsamma omdöme icke har generell giltighet för alla kantoner med obligatoriskt referendum. Ej heller kan det utsträckas att i allmänhet gälla de obligatoriska författningsreferenda i förbundet och kantoner med i övrigt fakultativt referendum. Nämnda referenda ha i kantonerna varit så få, att några bestämda slutsatser svårligen kunna dragas. I förbundet har deltagarfrekvensen visserligen i en hel del fall, oftast s. k. "självlara fall", varit låg, men i åtskilliga andra fall tämligen hög.

Anmärkas kan för övrigt, när man bedömer folkets rätt att sköta sitt lagstiftarkall, att folkrepresentanternas pliktuppfyllelse i detta avseende mången gång icke står på ett synnerligen mycket högre plan. För att endast hålla oss till frågor, som sedermera kommit under folkomröstning, har det 5 å 6 gånger hänt, att över hälften av nationalrådets medlemmar icke deltagit i voteringen. Att även dessa frågor hört till de "självlara" — i nationalrådet förekom ingen eller högst obetydlig opposition — gör saken knappast mera ursäktlig.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Följande uttalande i den officiellt utgivna "Mitteilungen des kantonalen statistischen Bureaus" (Jahrg. 1920, sid. 10 f.) är belysande för förhållandena i Bern: "Die reine Demokratie mit dem obligatorischen Referendum ist eine schöne Sache unter der Voraussetzung, dass die grosse Mehrzahl der Bürger den Vorlagen, wie den öffentlichen Angelegenheiten überhaupt, das nötige Interesse entgegenbringt; wenn aber in der Regel erheblich weniger als die Hälfte oder nicht viel mehr als ein Drittel der Bürger sich an der Urne efinden, so verliert das obligatorische Referendum als achtungsgebietende Institution und massgebende Instrument der Demokratie an Bedeutung und erweist sich in seinen Wirkungen mehr und mehr als eine Illusion; es ist daher nicht zu verwundern, wenn schon wiederholt in der Presse und im Parlament von der Einführung des Stimmzwangs ernsthaft die Rede war". Nackdelarna av det obligatoriska referendum i Bern betonas också av Rollier, Das Referendum (Die Alpen, Monatschrift f. schweizer. und allg. Kultur 1912—13, sid. 188). — I Solothurn har deltagarfrekvensen visserligen varit högre, men man har svårt för att reservationslöst instämma i en schweizisk bedömares utsago, då han förklarar, att "det obligatoriska referendum i kantonen Solothurn mycket väl bestått provet såsom demokratisk institution". von Burg, Die Volksabstimmungen im Kanton Solothurn. Zeitschr. f. schweizer. Statistik 1913, sid. 344.

<sup>2</sup> Det lär ej vara ovanligt, att frågor i nationalrådet avgöras vid sammanträden, där endast  $\frac{1}{3}$  av medlemmarna äro närvarande.



Vad det fakultativa referendum beträffar, så uppvisar egentligen endast en kanton, Baselstadt, en anmärkningsvärt svag deltagarfrekvens. Det anmärkningsvärda för Baselstadts vidkommande ligger egentligen ej däri, att medelprocenten är så låg som knappt 46 procent, utan däri, att deltagandet är så jämnsvagt i alla omröstningarna. Möjligen kan en förklaringsgrund härtill sökas i det förhållandet, att en referendumbegäran i denna kanton är ovanligt lätt att åstadkomma<sup>1</sup>, lättare än i någon annan kanton, varigenom medborgarna kommit att besvärmas med en hel del rätt obetydliga spörsmål, som annars knappast skulle kommit fram till folkavgörande och för vilka de icke haft något större intresse. Det fakultativa referendum har här sålunda verkat i någon mån på samma sätt som det obligatoriska i andra kantoner.

I Genève är deltagarfrekvensen större än i Baselstadt, ehuru i och för sig ej så stor (i genomsnitt knappa 50 procent). Den är emellertid här mycket ojämn, vid de tidigare referenda vida högre än vid de senare, varför det vill synas, som om intresset för folkrättigheterna här varit stort i sjunkande, alltefter som de förlorat nyhetens behag.

I förbundet och övriga kantoner synes, efter vad förut redan är framhållet, det fakultativa referendum i allmänhet fungera tillfredsställande såsom opinionsinstrument. Ojämnheter i deltagarfrekvensen vid de olika omröstningarna förekomma väl även här, men för det mesta står denna på en hög nivå.

Detsamma kan knappast med lika rätt sägas om folkinitiativet. Visserligen ha initiativen i förbundet, om man ser på de enskilda fallen, vanligtvis omfattats med ganska livligt intresse av folket, vilket även är förhållandet i Zürich, St. Gallen och Luzern. Men i Bern, Solothurn och Genève ha åtskilliga initiativomröstningar förekommit, där man på grund av det ringa antalet röstande har svårt att utläsa vad folket egentligen velat. Krav på ett något så när allmänt deltagande i omröstningarna synes annars med alldeles särskilt fog kunna uppställas ifråga om initiativet, då därigenom lagar kunna bringas till antagande, vilka icke undergått den omsorgsfullt förberedande prövning, som kommer de av parlamentet utarbetade lagarna till del. Det borde då åtminstone kunna fordras, att de verkligen äro uttryck för en utbredd önskan hos folket.

### Omröstningarnas negativa karaktär.

Det är en sedan gammalt gjord iakttagelse, att de till folkomröstning framlagda förslagen i stor utsträckning avslås av folket. Nedanstående tabellariska översikter över antalet antagna och förkastade förslag i för-

<sup>1</sup> Endast 1000 namnunderskrifter behövas, vilka i en stad hastigt nog kunna hopbringas.



bundet och de här avhandlade kantonerna giva en exakt bild av hur denna omröstningarnas negativa tendens verkat.

Tab. I. Förbundet.

Omröstningar	Antagna förslag	Förkastade förslag	Antal förkastade i % av hela antalet
Obligatoriska författningsreferenda ..	26	13	33.3
Fakultativa lagreferenda .. . . . . .	14	21	60.0
Folkinitiativ i författningsfrågor .. .	6	13	68.4
Inalles	46	47	50.5

Se vi till att börja med på de för förbundet ovan angivna sifferuppgifterna, så ge de en tydlig bekräftelse på folkomröstningsinstitutets negativa tendenser. Av de 93 förslag, som under detta instituts tillvaro allt ifrån 1848 förelagts folket, ha 47 eller mer än hälften avslagits. Avslagsprocenten ställer sig emellertid mycket olika för olika former av omröstningar. Medan den för de obligatoriska referenda håller sig vid 33.3 procent<sup>1</sup>, stiger den för de fakultativa till 60 och för folkinitiativen ända till 68.4 procent.

Vi återfinna i stort sett samma tendenser i kantonerna, vilket omedelbart framgår vid en blick på totalsiffrorna (resp. 21.7, 60.7 och 61.2 procent).<sup>2</sup> Gå vi till de särskilda kantonerna, variera dock förhållandena icke så litet. Vid obligatoriska referenda ha i två kantoner något mer än 20 procent av de framlagda förslagen fallit<sup>3</sup>, i andra kantoner är detta tal ännu mindre, ända till blott 9 procent i Vaud. Från den enastående höga avslagsprocenten vid dessa referenda i St. Gallen (60 procent) kunna vi här bortse, då den har sin grund i alldeles speciella omständigheter.<sup>4</sup> De fakultativa referenda ha i två kantoner, St. Gallen och Ge-

<sup>1</sup> Detta tal, som gäller hela tiden från 1848, är egentligen något missvisande. Att det blivit så högt beror därpå, att bland de förkastade förslagen ingå 8 av de vid 1866 års partiella författningsrevision framlagda punkterna. Hålla vi oss till tiden fr. o. m. 1872, blir avslagsprocenten endast 20.6.

<sup>2</sup> Se Tab. II å nästföljande sida.

<sup>3</sup> Tilläggas kan, att i Graubünden under tiden 1848—1917 226 omröstningar förekommo, av vilka 71 med negativ utgång, eller 31.3 procent. Jämte de obligatoriska referenda torde emellertid bland dessa omröstningar även initiativen vara inräknade. R o b b i, Die Volksabstimmung des Kantons Graubünden, St. Moritz 1917.

<sup>4</sup> Bland de obligatoriska författningsreferenda ingå de under tiden 1831—1861 vart sjätte år författningsenligt företagna omröstningarna om totalrevision, vilka alla med undantag av en utföllo negativt, samt vidare partiälrevisionen 1875 i 8 punkter, av vilka 7 avslogos.



Tab. II. Kantonerna.

Kantoner	Obligatoriska referenda			Fakultativa referenda			Folkinitiativ		
	Antagna förslag	Förkastade förslag	Förkastade i % av hela antalet	Antagna förslag	Förkastade förslag	Förkastade i % av hela antalet	Antagna förslag	Förkastade förslag	Förkastade i % av hela antalet
<i>Kantoner med obligatoriskt lagreferendum.</i>									
Zürich (1869—1920)	197	56	22.1	—	—	—	17	30	63.8
Bern (1869—1919)	131	39	22.9	—	—	—	4	7	63.6
Solothurn (1869—1920)	127	28	18.0	—	—	—	3	3	50.0
Wallis (1907—1920)	36	5	12.2	—	—	—	1	0	0
<i>Kantoner med fakultativt lagreferendum.</i>									
St. Gallen (1831—1922)	10	15	60.0	11	35	76.0	6	12	66.7
Luzern (1891—1920)	6	0	0.0	4	1	20.0	—	10	100.0
Baselstadt <sup>1</sup> (1876—1920)	2	0	0.0	15	6	28.5	14	12	46.1
Genève (1882—1920)	—	—	—	3	9	75.0	2	5	71.4
Vaud <sup>2</sup> (1845—1921)	10	1	9.1	—	—	—	5	3	37.5
Inalles	519	144	21.7	33	51	60.7	52	82	61.2

nève, utfallit osedvanligt negativt (75 procent förkastade förslag); i två andra däremot, Baselstadt och Luzern, har denna tendens varit relativt svagt prononcerad, varvid dock till jämförelse är att märka, att de obligatoriska författningsreferenda i dessa kantoner alla givit positiva resultat. Initiativen uppvisa genomgående höga avslagsprocenter, i ett enstaka fall (Luzern) 100 procent.

<sup>1</sup> De fakultativa referenda gälla endast tiden 1896—1918.

<sup>2</sup> De obligatoriska referenda gälla endast tiden 1891—1921.



Förklaringen till dessa skiljaktiga tendenser hos de olika omröstningsformerna är ej svår att finna. Då alla lagar eller alla till ett visst område hörande lagar utan undantag skola föreläggas folket, ligger det, såsom redan i det föregående påpekats, i sakens natur, att allra största delen av dessa lagar erhålla bekräftelse. I annat fall skulle ett konstant motsatsförhållande mellan folk och representation vara rådande, en abnorm situation, som ej kan förutsättas och icke heller förefinnes. Vid obligatoriskt referendum är det därför endast mindretalet förslag, som faller.

Vid fakultativt referendum är förhållandet ett helt annat. Folkavgörandena äro redan från början så att säga inriktade på avslag. Referendum begäres endast om sådana lagar, som man vill förkasta och där man har anledning förmoda, att folkopinionen är för avslag. Det är blott de tvivelaktiga fallen, som tagas ut till omröstning, och det är mindre att undra över att omröstningsresultatet i dessa oftast utfaller negativt. Att även initiativen för det mesta resultera i avslag beror därpå, att de vanligen härröra från mindre grupper inom folket och att de, såsom icke sällan innebärande djärva och långt gående reformer, mötas med en naturligt misstänksamhet av allmänheten.

Vilkendera referendumformen, den obligatoriska eller den fakultativa, verkar då mest destruktivt på den från parlamentet utgångna lagstiftningen? Det är uppenbart, att svaret på denna fråga icke är givet med en enkel hänvisning till de ovan angivna avslagssiffrorna. Om i en kanton med obligatoriskt lagreferendum 20 procent av alla folkomröstningar utfallit negativt, så säger väl detta tal genast, att 20 procent av alla lagar blivit avslagna. Men om i förbundet eller en kanton med fakultativt lagreferendum 60 procent av omröstningarna gått i samma riktning, så betyder detta endast, att 60 procent av de till *omröstning* begärda lagarna fallit, och nämnda tal säger intet om förhållandet mellan antalet förkastade lagar och *hela* antalet av de av parlamentet antagna lagarna. Undersöker man detta förhållande, så visar det sig, att det fakultativa referendum åstadkommit jämförelsevis ringa förödelse i det parlamentariska lagstiftningsarbetet.

I förbundet förkastades under tiden 1874—1920 genom fakultativa omröstningar 20 parlamentsbeslut, vilket utgör omkr. 6 procent av alla de beslut (329), som under denna tid voro underställda sådan omröstning. I St. Gallen avlog folket under tiden 1861—1913 av 214 parlamentsbeslut 27 eller 12,5 procent.<sup>1</sup> I Luzern har på de senaste 30 åren endast en lag fallit för referendum. Jämför man härmed antalet förkastade lagar i Bern och Zürich — över 22 procent — är det klart, att det obligatoriska referendum verkar betydligt mera destruktivt på lagstiftningsarbetet i

<sup>1</sup> Müller, Die kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen, sid. 10.



dess helhet än det fakultativa referendum. Endast undantagsvis torde man i kantoner med den förra omröstningsformen finna en så låg avslagsprocent som i Wallis (12,2 procent), vilken ej ens når fullt upp till den nyss anförda för St. Gallen (12,5 procent).

Vad folkinitiativet beträffar går detta mera sällan ut på upphävande av gällande lag, utan det vanliga är att initiativen innehålla förslag om nya lagar. Om också de flesta av dessa förslag förkastas, verkar alltså initiativet i det hela — genom de tillskott till lagsiftningen som det dock medför — positivt.

### Folkets förutsättningar såsom lagstiftande organ.

Vi ha i det föregående sett, att den belastning av medborgerliga plikter, som folkomröstningsinstitutet pålägger den schweiziske medborgaren, icke är liten. Han har årligen att delta i en förbundsomröstning och kanske två kantonala omröstningar, varvid åtskilliga parlamentsbeslut framläggas till hans avgörande<sup>1</sup>. Om man betänker, att därtill komma de kommunala referenda, vilka icke äro mindre krävande än de statliga<sup>2</sup>, samt dessutom under valår deltagande i en mängd val — val till förbunds- och kantonsparlament samt kommunala representationer, val av domare och flera grupper av ämbetsmän — så är det tydligt, att det av den schweiziska genomsnittsmedborgaren erfordras ett osedvanligt mått av politisk spänstighet, en voteringskapacitet, som aldrig mattas, för de medborgerliga skyldigheternas vederbörliga uppfyllande. Vi ha sett, att folket i en del kantoner icke håller detta mått, att en påtaglig voteringsströthet där gör sig gällande, som för övrigt, efter vad som nyss sagts, förefaller ganska naturligt. I andra kantoner däremot och i förbundet visar deltagarfrekvensen vid referendumomröstningarna, att det politiska intresset hålles vakert till en grad, som man har anledning förvåna sig över. Vi ha vidare sett, att referendum ingalunda varit ett slött vapen i folkets hand. Den kontroll, som övats gentemot parlamentets arbete, har ofta inneburit en skarp vidräkning med detta, som resulterat i ett klart underkännande.

<sup>1</sup> Såsom förut är nämnt ha i förbundet högst 4 omröstningsämnen samtidigt framlagts för folket, vilket blott hänt en gång. Regel är här, att endast ett ämne åt gången förekommer. I Zürich och Bern går antalet vanligen ej över 4 å 5 omröstningsfrågor, stundom dock upp till 6 å 7.

<sup>2</sup> Tvärtom torde de åtminstone i vissa kommuner vara betydligt mera tidsödande. Såsom exempel kan nämnas, att i staden Bern under år 1920 av "stadsrådet" (stadsfullmäktige) på 6 särskilda omröstningsdagar framlades 27 olika förslag till borgarnas avgörande. De 27 förslagen jämte åtföljande budskap utgöra tillsammans en liten bok på 167 tryckta sidor. Rörande verkningarna av det kommunala referendum i staden Zürich se Ornstein-Brodsky, Das Referendum in der Praxis. 25 Jahre Gemeindeabstimmung in Zürich. Wien 1922.



Redan av den siffermässiga belysning, som ovan givits av folkomröstningsinstitutets användning, framgår sålunda detta instituts djupt ingripande roll i hela det schweiziska statsarbetet. Den fråga, som man i avslutning härtill kanske närmast gör sig, är den: Vilka förutsättningar besitter då folket att begagna de betydelsefulla rättigheter författningen tilldelat det? Ha medborgarna i allmänhet den bildning och de kunskaper, som göra dem dugliga till lagstiftare? Och vad göres, offentligt eller enskilt, för att skapa och befrämja dessa förutsättningar?

Frågan hör till dem, som äro lättare att framställa än att besvara. Vi få anledning att i de följande kapitlen ytterligare belysa den och skola här preliminärt endast beröra dess allmänna sidor.

Hålla vi oss till en början till medborgarnas individuella bildningsförutsättningar, finns anledning att betona det schweiziska skolväsendets höga nivå. Läs- och skrivkunnigheten är allmän; analfabeter finnas icke och ha sedan länge praktiskt taget icke funnits. Folkbildningen såsom grundval för demokratien har i Schweiz varit en från början klart insedd sak, och man har handlat därefter. Det torde också kunna sägas, att den speciella medborgarkunskapen i Schweiz odlas mera målmedvetet än i de flesta andra länder — utan tvivel såsom en direkt följd av referenduminstitutets införande<sup>1</sup> — för att så långt som möjligt göra folket skickat att handhava sina ansvarsfulla rättigheter. Den schweiziska medborgarbildningen får ofta höga lovord av utländska iakttagare<sup>2</sup>, och dess goda beskaffenhet bestyrkes av inhemska bedömare, vilket icke hindrar, att bland dessa senare även kritiska röster höjas mot dess alljämt ännu bristande tillräcklighet.<sup>3</sup>

Med allt detta — med god skolbildning och med den vidare kursutbildning, som vid sidan därav förekommer<sup>4</sup> — kan dock knappast genomsnittsborgaren anses sitta inne med den kompetens, som man fordrar hos en lagstiftare. Han saknar förmåga att sätta sig in i de tekniska detaljerna av en lag för att på grundval därav bilda sig en säker uppfattning om dess fel och förtjänster. Denna anmärkning, som med mycken skärpa framfördes under referendumstriden, kvarstår alltjämt. Häremot rikta-

<sup>1</sup> Medborgarbildningens höjande såsom en konsekvens av folkrättigheterna är en ofta betonad synpunkt och kommer särdeles starkt fram i förordet till den länge använda handbok i medborgarkunskap ("Der bürgerliche Unterricht"), som förbundsrådet Numa Droz, till uppfyllande av "en patriotisk pl.kt", utgav 1885.

<sup>2</sup> Se t. ex. Rühlmann, Demokratische Rechte und Pflichten in der Schweiz, Berlin 1919.

<sup>3</sup> I en intressant uppsats av Wyss, Neue Wege und Ziele politischer Volkserziehung (Politische Rundschau 1922, sid. 145 ff., 161 ff.) betonas nödvändigheten av en omläggning av medborgarbildningen till motverkande av den "statströtthet", som efter världskriget i allmänhet gör sig gällande även bland den schweiziska ungdomen.

<sup>4</sup> Särskilt kunna nämnas de "statsborgarkurser", som under de senare åren pläгат anordnas i de flesta större städer på initiativ av det frisinnade partiet.



des redan då den invändningen, att uppställandet av en sådan fordran, som kanske icke ens uppfylles av alla folkrepresentanter, vore att vrida problemet alldeles på sned. Vad det kom an på var icke detaljkunskap utan förmåga av ett sunt omdöme, och detta kunde man hos folkets stora flertal förutsätta. Otivelaktigt är det också häri, som frågans kärnpunkt ligger.

Det kan ha sitt intresse att se, hur en nutida schweizisk bedömare uppfattar referendumproblemet ur de synpunkter, som här stå i förgrunden. Den kände statsrättsprofessorn Burckhardt i Bern yttrar därom i huvudsak följande:<sup>1</sup>

”Massan av folket äger i regel icke nog bildning för att fackmässigt kunna bedöma de till omröstning förelagda ämnena. Vid ett sådant avgörande är därför bedömandet av enskildheterna av mindre betydelse. Det gäller att på riktigt sätt framhäva själva principfrågan, för vars avgörande den politiska instinkten och den ofördärvade rättfärdighetskänslan äro viktigare än lärd fackkunskap. Så t. ex. var beträffande Nationernas förbund för frågan om *anslutningen* icke kännedomen om förbundspaktens detaljer huvudsak, utan värdet av pakten under de givna omständigheterna och i det givna tidsläget. Det avgörande för antagandet av tullagen var icke detaljkännedom om verkningarna av de särskilda tulltarifferna utan den riktiga känslan av om landet då behövde protektionism eller frihandel; för antagandet av enhetlig civillagbok icke kännedomen om gammal och ny civilrätt utan bedömandet av frågan, om en enhetlig rätt var nödvändig. Vid avgörandet av spelbanksinitiativet (förbud mot hasardspel) kom det icke så mycket an på kännedomen om spelreglerna, på kunskap om de existerande spelföretagens inkomster och varjehanda skarpsinniga betraktelser utan på den riktiga känslan av, om det var *rätt* att staten tolererade sådant. Med stor lärdom kan man begå kapitala omdömesfel.

Värdet av referendum ligger icke blott och icke huvudsakligen däri, att det leder till ett sakligt riktigare avgörande (till en bättre lagstiftning), utan däri att det möjliggör en politisk lösning av striden mellan anhängarna och motståndare till en lag. Avgörandet är kanhända oriktigt, det fördröjer det nödvändiga framåtskridandet, men striden är för gången avslutad.”

Vad man fäster sig vid i ett uttalande som detta är det starka betonaudet av att det oförvillade allmänomdömet kommer till sin rätt, att den politiska instinkten får tala. Det kan anmärkas, att allmänomdömet icke alltid är tillräcklig grund för ett avgörande. I det anförda exemplet om civillagboken synes det tydligt, att icke blott uppfattningen om behövligheten av en enhetlig lagstiftning utan en ej alltför ytlig kännedom om

<sup>1</sup> I ett skriftligt uttalande till författaren.



denna lagstiftning själv är en nödvändig förutsättning för ett ståndpunktstagande. Det kan annars lätt hända, och händer för övrigt icke alltför sällan, att genom bristande sakkännedom ensidiga, mindre väsentliga synpunkter få ett dominerande inflytande vid omröstningen. Icke alla ämnen ägna sig lika bra att göras till föremål för principavgöranden. Somliga kräva mer ingående studium, andra mindre. Detta ligger för övrigt i sakens natur och strider ej mot ovan anförda uttalande. Att referendum har sina risker, att vissa förslag, särskilt kanske stora lagkomplex, äro mindre lämpade för omröstning, medges också av schweiziska politiker. Men man har vant sig att lita till folkets sunda instinkt, och man är ense om att denna tillit i det stora hela icke medfört besvikelse. Folket har visat sig mäktigt av en säker taktkänsla, det har i regel förvånande väl förstått att urskilja, om en lag varit till nytta eller skada för landet, och dess avgöranden ha i längden varit till godo, även då de gått parlamentet emot.

Denna uppfattning om folkets goda förstånd vid referendurrättens utövning hör man åter och åter upprepas av erfarna inhemska bedömare. Det talas väl om folket-suveränens nyckfullhet i vissa fall, stundom — då omröstningarnas negativa utslag bli alltför täta — också om en ren trilska från folkets sida, men på det hela taget utfaller omdömet gynnsamt. Vi få tillfälle att närmare belysa dess riktighet längre fram, då vi komma till referendurpraxis i detaljerna. Här må ytterligare betonas endast en omständighet, som icke är den minst viktiga, när det gäller att bilda sig en föreställning om det schweiziska folkets kompetens att i sista hand bestämma över lagstiftningen: folkomröstningsinstitutet har existerat ett halvsekel och därutöver.

Det är lätt att inse vilken betydelse denna omständighet haft i här ifrågavarande avseende. Ingen lär väl numera jäva, att de fingo rätt, som under striderna om detta institut förutsade, att det skulle komma att spela en förstarangsroll såsom politiskt folkuppfostrande faktor. Det har gjort sitt arbete och ett mycket betydande arbete för att utbilda folket till att uppbära sin ställning som statsorgan. I intet land stå medborgarna i den ständiga och omedelbara kontakt med de offentliga angelägenheterna som i Schweiz. Det vore därför ej att undra över, om också kännedomen om och intresset för dessa angelägenheter skulle vara högre uppdrivna, mera allmänt utbredda i Schweiz än i något annat land. Den traditionella vanan att direkt handskas med statens affärer, stora och små, har hos den schweiziske medborgaren väsentligt bidragit att utbilda förmågan därtill, utvecklade omdömet och skärpt ansvarskänslan. Folkomröstningsinstitutet självt har sålunda genom sin blotta existens till slut gjort mer än något annat för att göra schweizarna skickade att på ett tillfredsställande sätt handhava det.



Vi ha hittills mest uppehållit oss vid frågan om folkets subjektiva förutsättningar som lagstiftande organ. Det återstår att något beröra även de objektiva förutsättningarna, eller m. a. o. de åtgärder av olika slag, som vidtagas för att underlätta möjligheten för de röstberättigade att sätta sig in i de frågor, som föreläggas dem till avgörande.

Den enda åtgärd, som i detta syfte på officiell väg allmänt — i förbund såväl som kantoner — vidtages, består däri, att varje röstberättigad i god tid tillhandahåflles den lag eller det parlamentsbeslut, som han har att rösta om. Genom studium härav har han att söka bilda sig en mening såsom grund för sitt blivande votum. Endast i ett mindre antal kantoner förekommer, att därjämte upplysande redogörelser över de till omröstning förekommande ämnena översändas till de röstberättigade.<sup>1</sup>

Man skulle vänta, att dessa redogörelser vore objektivt hållna, att de låte olika åsiktsriktningar i den fråga, som behandlas, opartiskt komma till sin rätt, och att de med framhållande av de olika ståndpunkterna inskränkte sig till att ge en sammanfattande översikt av den föreliggande omröstningsfrågans innebörd. Så är knappast förhållandet. Ser man på de belysande budskap, som i Bern ombesörjas av stora rådet och i Zürich vanligen av regeringen<sup>2</sup>, kunna de icke karaktäriseras såsom i egentlig mening objektiva. Fastmera äro de att betrakta såsom en varsam samt hållen, men ändå fullt tydligt markerad plaidoyer för parlamentsmajoritetens ståndpunkt. På ett antal sidor — 5 å 10, stundom mer — vilka hophäftas med resp. lag, lämnas en redogörelse för lagens tillkomst, motiv och huvudsakliga innehåll. Ett framhållande av eventuella minoritetsmeningar spårar man icke, ej heller angivande av voteringsresultat i representationen, för så vitt ej beslutet varit enhälligt eller i det närmaste enhälligt, vilket brukar omtalas. Oftast slutar redogörelsen med en öppen rekommendation till medborgarna att för befrämjande av landets bästa antaga lagen.

Det är svårt att säga vilken nytta, som dessa budskap ha med sig. Klagomål över deras partiskhet, vilken som nämnt icke sticker skarpt fram, förekomma egentligen icke. Men fråga är i vad mån de läsas. Man hör härom växlande uppgifter. En icke så liten del röstberättigade studera dem, men knappast den övervägande delen. I allmänhet tillmäter man ej i Schweiz de officiella upplysningsskrifterna en stor betydelse. De betraktas med en viss misstänksamhet från de röstberättigade medborgarnas sida redan därför, att de äro officiella — de komma ju från den myndighet, som folket är satt att censurera — och den torrt temperamentslösa stilen gör dem icke till någon njutbar läsning.

<sup>1</sup> Se härom ovan, sid. 181 f.

<sup>2</sup> Ett flertal sådana budskap, särskilt för Bern, har stått till mitt förfogande för tiden 1900—1920.



Då föredrar genomsnittsborgaren att studera referendumsfrågorna i tidningarna. De behandlas här mera lättläst, för övrigt därjämte ofta både sakligt och ingående. Han kan här genom att läsa olika pressorgan bäst sätta sig in i de olika meningarna.<sup>1</sup> Andra tillfällen härtill har han dessutom i riklig mängd. Icke sällan utge de motsatta referendumsorganisationerna särskilda tidningar, s. k. korrespondensblad, som belysa frågorna ur olika synpunkter. Det vanliga är att vid varje större omröstning landskommittéer bildas — ja- och nejkommittéer — under vilka sedan smärre subkommittéer operera. I fall då de politiska partierna direkt äro engagerade i striden, är det huvudsakligen partiorganisationerna, som arbeta. Samverkande partier bilda då gemensamma aktionskommittéer. Men vid partiernas sida uppträda även andra sammanslutningar av olika slag, ekonomiska och kulturella föreningar.

Det upplysningsarbete, som av referendumskommittéerna uträttas, bör ej underskattas. Visserligen är det ensidigt färgat — mer eller mindre, beroende på hur pass utpräglat partipolitisk striden är — men genom den konkurrens, som de båda stridande lägren utveckla, öva de kontroll på varandra. Den intresserade medborgaren kan knappast undgå att få den föreliggande frågans olika sidor belysta.

Folkmöten spela i referendumskampanjerna en stor roll, vilka möten ingalunda såsom undantagslös regel äro att betrakta såsom rena agitationsmöten. Då det alltid är sakfrågor, som förekomma, icke sällan politiskt tämligen neutrala sådana, och därtill ganska invecklade, nödvändiggör detta också en relativt saklig behandling. Vanligt är, att referendumskommittéerna utarbeta små handböcker (Referentenführer), vilka tjäna såsom ledning för de referenter, som i mängd skickas ut i bygderna. Särskilt i kantonen med obligatoriskt lagreferendum, där det gäller att hålla folket i ständig nivå med allt vad som sker inom lagstiftningen, utföra såväl parlamentsledamöter som regeringsmedlemmar ett flitigt upplysningsarbete.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Att schweizarna äro ett i hög grad tidningsläsande folk framgår därav att i Schweiz utgivas inalles 1 000 tidningar och periodiska publikationer. Det katolsk-konservativa partiet, som ej har mer än ett 40-tal medlemmar i nationalrådet, behärskar ensamt omkr. 60 tidningar.

<sup>2</sup> Angående referendumskampanjernas uppfostrande karaktär förtjänar citeras ett uttalande av förbundsrådet Numa Droz 1900 (cit. efter Picavet, Une démocratie historique. La Suisse. Paris 1920, sid. 163): "Lors des campagnes rérérendaires, qui ont lieu en Suisse depuis 1874, que de fois le débat dans la presse et les assemblées populaires a été beaucoup plus approfondi, beaucoup plus lumineux que le débat parlementaire!" — I samma stil går ett omdöme hos en utländsk kännare av Schweiz' politiska liv, H. D. Lloyd, The swiss democracy. London 1908, sid. 232 f. Det heter här beträffande referendumskampanjerna rörande en del viktiga omröstningsämnen: "The speeches and writings by which the education was conducted were directed to the merits of the issue, and though appeals were doubtless made both to interests and prejudices, both



I allmänhet torde kunna sägas, att de schweiziska folkomröstningarna äro befriade från alltför överdrivna agitationsformer. Det kan visserligen påvisas en hel del referendumkampanjer både i äldre och yngre tid, där stridens vågor gått mycket höga. Men bland den stora mängden av omröstningar höra dessa till undantagen. Dock förtjänar observeras, att på allra senaste tiden — efter världskriget och med de skärpta partimot-sättningar mellan borgerliga och socialdemokrater, som inträtt — stundom en frän, förut tämligen okänd ton börjat göra sig gällande i referendumstriden, exempelvis vid den sista våldsamt bedrivna referendumkampanjen om den s. k. omstörtningsslagen (sept. 1922).

Av vad som sagts är tydligt, att den schweiziske medborgaren har ett rikt, kanske blott alltför rikt material till sin ledning, då han går att lägga sin röstsedel i urnan. Den frågan kan då till slut göras, i vad mån därvid hans avgörande är grundat på ett självständigt personligt omdöme eller i vad mån han låter sig ledas av propagandan från partierna eller andra organisationer, som han tillhör. Även denna fråga hör till dem, som äro lättare att uppställa än att tillfredsställande besvara. Att slagord och partiparoller i den politiska striden öva starkt inflytande på schweizarna lika väl som på andra folk står utom all fråga, likaså att massor av röstberättigade utan alltför stort bekymmer följa sina partiorganisationers lösensord. Den saken är klar och väcker för övrigt ingen undran.

Men man kan lugnt våga det påståendet, att schweizarna i mindre grad än andra folk äro partibundna och böjda för att utan vidare låta sig ledas av stundens politiska vindkast. Som förklaring härtill brukar ofta hänvisas till den tryggt betänksamma nationalkarakteren, som gör de rösttande obenägna att obesett godtaga utifrån gjorda anvisningar. Det kan tilläggas, att den härvidlag icke minst kraftigt medverkande faktorn utan tvivel varit folkomröstningsinstitutet självt, som hos medborgaren inplantat medvetandet, att han vid utövandet av sin rösträtt har att gå till doms över ett verk, som är frukten av de partivalda representanternas arbete. Den ingrodda självkänslan hos den enskilde, att det är han, som i sista hand är den bestämmande, att kontrollen av statsarbetet till slut vilar på honom såsom en medborgarplikt, bidrar att hålla hans kritik vaken och att göra honom mottaglig för sakskalet.

Vi få anledning att i det följande närmare sysselsätta oss med partiförhållandenens betydelse i nu berörda hänseende. Här må endast såsom be-

---

sides of the case, stated with ability and honesty, were pretty certain to get to the ears and eyes of the ordinary citizen. It was necessary to persuade the citizen that this measure was socially advantageous, and even if the citizen also scrutinised it closely to see whether it was a private gain or damage to himself, this is an ineradicable weakness in politics".



vis på det sagda hänvisas till det förhållande, som i det föregående framhävts, nämligen omröstningarnas ofta negativa karaktär. Onekligen vittnar detta förhållande i sin mån om en självständighet, som endast kan förklaras av att det individuella omdömet — stundom visserligen i mer eller mindre grad påverkat av personliga, för att inte säga rent egoistiska intressen — lösgjort sig från auktoritetstro och vanliga partiskrankor.



## Kapitel II.

### REFERENDUM I PRAXIS.

För bedömande av folkomröstningsinstitutets politiska verkningar ger, såsom redan i det föregående betonats, först en närmare kännedom om de särskilda omröstningarna verklig vägledning. Vi skola därför till att börja med i detta kapitel följa tillämpningen av referendum i de enskilda fallen, dels i förbundet, dels i kantonerna, för att i det nästföljande på liknande sätt behandla folkinitiativet. Endast därigenom blir det möjligt att komma på spåren de allmänna tendenser och resultat, som dessa institut uppvisa i praxis. Vid en sådan undersökning träder helt naturligt förbundsstaten, på grund av sin större vikt, i förgrunden. Det jämförelsevis begränsade materialet tillåter här även en tämligen fullständig översikt, medan denna för kantonernas vidkommande måste inskränkas till ett urval av de mera typiska fallen.<sup>1</sup>

#### Omröstningar i förbundet.

Den första folkomröstningen efter den nuvarande författningens tillkomst rörde denna författning själv. Som vi erinra oss tillkom den i

<sup>1</sup> Uppgifter om referendumpraxis finnas att hämta i följande arbeten: Lowell, Government and parties, II, sid. 254 ff. De ploige, a. a., sid. 211 ff. Curti, Die Resultate des schweizerischen Referendums. Bern 1911, sid. 16 ff. I huvudsaklig anslutning härtill är översikten över förbundsreferenda hos Staaff, a. a., II, sid. 80 ff. Schollenberger, Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart, Berlin 1910, sid. 290 ff. Bonjour, a. a., sid. 103 ff. Fritz Fleiner, Die Fortbildung der schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1907, sid. 392 ff.) Densamme, Die partialrevisionen der schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1906—1913 (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1914, sid. 461 ff.). Giacometti, Das Verfassungsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in der Jahren 1914—1921 (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1922, sid. 313 ff.). — Beträffande de senare omröstningarna (under 1900-talet) vilar framställningen till stor del på material och personliga upplysningar, som jag från skilda håll erhöi under min vistelse i Schweiz sommaren 1921 och som även för tiden därefter kompletterats. För det sålunda erhållna materialet står jag särskilt i tacksamhetsskuld till det bernska framstegspartiets sekreterare H. Schläfli.



två etapper. Ett första förslag av 1872 förkastades med mycket knapp majoritet, varemot det andra förslaget 1874 antogs med överväldigande röstövertikt. Deltagandet var kolossalt (båda gångerna över 80 procent), en siffra som sedermera aldrig vid ett referendum överträffats. Stridsläget vid dessa avgöranden, som redan i ett tidigare sammanhang något berörts,<sup>1</sup> är värt att observera, emedan det även sedermera dominerar den inre politiska utvecklingen i förbundet och sålunda mer eller mindre också ett stort antal av de följande omröstningarna.

Författningen av år 1874 var det radikal-demokratiska partiets, de s. k. förbundsradikalernas verk. Inom det gamla liberala partiet, som skapat 1848 års förbundsstat och sedermera länge helt behärskade förbundsparlamentet, hade en åsiktsförskjutning i vänsterriktning så småningom försiggått, med resultat att denna vänsterriktning i början av 1870-talet uppnått absolut parlamentarisk majoritet. Minoriteten utgjordes av de moderatliberala, vilka bildade en centergrupp, och av det katolsk-konservativa partiet, som alltsedan inbördeskriget på 1840-talet och förbundsstatens bildande, som partiet av alla krafter bekämpat, intagit en konstant oppositionställning. Denna historiskt givna partikonstellation bibehåller sig i de stora huvuddragen fram till våra dagar. Först på 1900-talet tillkomma socialdemokraterna såsom egen, självständig partigrupp. Hela tiden behärskas sålunda schweizisk politik av ett stort majoritetsparti, vid vars sida stå smärre mer eller mindre skarpt utpräglade oppositionspartier.

Alldeles homogent var emellertid icke detta majoritetsparti. Dess program vid författningsrevisionen hade varit starkt centralistiskt färgat — ”en rätt och en armé” — och det hade arbetat för en betydlig utökning av folkrättigheterna. Genom motståndet ute i landet, som resulterade i 1872 års författningsförslags fall, hade det nödgats att i väsentliga punkter pruta av på detta sitt ursprungliga program. Inom partiet självt voro dess medlemmar från det franska Schweiz mindre benägna att gå alltför bröstgäns till väga gent emot den kantonala självständigheten, och det var denna federalistiskt sinnade flygel inom partiet, som avgjorde det första författningsförslagets fall. Det andra förslaget av 1874 blev en kompromissprodukt av partiets olika riktningar. Då sedermera arbetet på förbundsenshetens befestande återupptages, sker det steg för steg och under oavåtliga slitningar mellan de centralistiska och federalistiska folkelementen.

Avgjort federalistiskt sinnat var det katolsk-konservativa partiet, vars sammanhållande band dock först och främst låg i konfessionen. Den religiösa frågan spelar den icke minst framträdande rollen i de politiska striderna under 1870- och 1880-talen. Schweiz hade i början av

<sup>1</sup> Se ovan sid. 118.



1870-talet haft sin kulturkamp med häftiga kyrkliga konflikter — två katolska biskopar avsattes och därjämte ett stort antal präster i det katolska till kantonen Bern hörande Juraområdet — konflikter, vilka kulminerade i det påvliga sändebudets utvisande 1874. Därmed upphörde den ständiga, alltsedan 1500-talet existerande nuntiaturen i Schweiz.<sup>1</sup> Som vi skola se influera även dessa religiösa motsättningar på folkomröstningarna. Det är emellertid därvid icke blott katolikerna utan även protestantiskt kyrkliga kretsar, som vända sig mot det härskande vänsterpartiets kulturradikala politik.

Första tillämpningen av det fakultativa referendum i förbundet gällde tvenne viktiga lagar, vilka förekommo till omröstning på en och samma dag, den 23 juni 1875. Den ena var en ny enhetlig äktenskapslag för Schweiz, den andra en enhetlig rösträttslag. Den största nyheten i den förstnämnda var införandet av obligatoriskt civiläktenskap. Borgerlig vigsel skulle alltid föregå den kyrkliga, vilken senare var frivillig. Därjämte undanröjde lagen sådana hinder för äktenskaps ingående, som bestodo i olika trosbekännelse hos kontrahenterna eller i dessas medellöshet, och vidare underlättade den skilsmässa. Mot dessa reformer restes en storm av motstånd både från protestantiskt och katolskt håll, och referendumbegäran samlade över 100 000 underskrifter. Det katolsk-konservativa partiet torde stått enhälligt i sin opposition mot lagen, och referendumkanpanjen kan betecknas såsom en direkt fortsättning av kulturkampen. Utgången blev att lagen under livligt röstdeltagande (67 procent) antogs, ehuru med ringa majoritet (omkr. 213 000 röster mot 205 000). Omröstningen plägar ofta anföras såsom bevis för referendumns egenskap att förläna lagstiftningen stabilitet. Kritiken mot äktenskapslagen fortsatte väl en tid, men den blev ej föremål för allvarigare attacker, och när man fått närmare erfarenhet av dess verkningar, erkände till slut även motståndarna, att den på det hela taget varit till gagn.

Motståndet mot rösträttslagen kom även huvudsakligen från de katolsk-konservativa. Antalet referendumunderskrifter uppgick också här till över 100 000. Denna lag, som avsåg att ersätta de olikartade kantonala valbestämmelserna med enhetliga förbundsforeskrifter, väckte emellertid opposition ej blott inom de katolska kantonerna utan var i allmänhet ägnad att irritera de federalistiska känslorna. Striden stod egentligen om konkursstrecket, som lagen väsentligen mildrade i överensstämmelse med de regler, som voro gällande i de franska kantonerna,

<sup>1</sup> Om kulturkampen se Schollenberger, Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. Berlin 1910, sid. 76 ff.



medan de tyska i allmänhet hade ett skärpt konkursstreck. Motståndarna segrade, men med ringa röstövertikt, vilket uppmuntrade parlamentet att två år därefter (1877) ånyo antaga lagen. Även nu begärdes referendum med resultat att den föll med stor majoritet (omkr. 213 000 röster mot 131 000). Arbetet på en enhetlig rösträttslagstiftning har sedermera ej återupptagits.

En omröstning under 1870-talet, som väckte rätt stor uppmärksamhet, rörde åvskaffandet av det författningsenligt gällande förbudet mot dödsstraff. Ett ohyggligt mord upprörde i hög grad allmänheten, och en livlig agitation kom i gång till förmån för dödsstraffets återinförande. Under intryck av denna stämning antog förbundsförsamlingen 1879 en författningsändring, som lämnade kantonerna frihet att i sina strafflagar stadga dödsstraff. Den följande obligatoriska folkomröstningen bekräftade författningsändringen, dock endast med icke fullt 20 000 rösters övertikt (deltagande 60.4 procent). Ett allmänt återinförande av dödsstraffet kom emellertid icke till stånd — endast en mindre del av kantonerna betjänade sig av denna rätt — och det visade sig, att förbundsförsamlingen något förhastat givit vika för en tillfällig folkstämning. Den starkast bidragande orsaken torde varit den, att församlingen fruktade att i denna fråga, om den ej själv grep initiativet, bliva försatt ur spelet genom ett folkinitiativ.

Till de viktigare omröstningarna under 1870-talet hör den, som ägde rum om fabrikslagen 1877. Denna lag inaugurerar den sociala lagstiftningen på förbundets område och torde även internationellt haft betydelse genom de reformlinjer den anvisar. Den införde 11-timmars normalarbetsdag, stadgade skyddsanordningar av olika slag i fabrikena, inskränkte kvinno- och barnarbetet samt inrättade fabriksinspektion. Oppositionen kom huvudsakligen från industrikretsar, men även ett mindretal arbetare röstade mot.<sup>1</sup> Inom alla de politiska partierna synas meningarna varit delade. Lagen antogs med knappa 10 000 rösters majoritet (omkr. 181 000 röster mot 171 000; deltagandet var nära 58 procent).

På samma gång som fabrikslagen förekom till omröstning en annan lag, som stadgade skatt för dem, som av olika skäl icke fullgjorde värnplikt. Skatten, som var beräknad proportionellt efter förmögenhet och inkomst, skulle utgå under hela värnpliktsåldern. En lag av detta innehåll hade föregående år avslagits av folket, och samma öde vederfors den också nu. Avslagsmajoriteten var dock liten (omkr. 181 000 röster mot 170 000). Rätten att pålagga dylik ersättningskatt tillhörde

<sup>1</sup> Den stora majoriteten av arbetarna var givetvis för lagen. Ett av de mest uppmärksammade momenten i referendumkampanjen var en stor "Arbeiter-Landsgemeinde" i Zürich (maj 1877), besökt av 800—900 deltagare, där entusiasmerande tal höllos för saken. Dändliker, Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich, III, sid. 437.



ursprungligen kantonerna, av vilka dock åtskilliga underlåt tit att använda den. Förbundslagen skulle därför mångenstädes kommit att verka såsom en ny skattelag. Denna omständighet ävensom det intrång den gjorde på ett kantonalt beskattningsområde torde bringat lagen på fall. Den bekämpades öppet av minoritetspartierna. Följande år (1878) antog parlamentet för tredje gången en lag om ersättningsskatt med något ändrade bestämmelser, och ehuru den allmänna stämningen fortfarande synes varit emot den, begärdes nu ej referendum. Parlamentet hade till slut vunnit genom att trötta ut folket.

I början av 1880-talet gingo flera referenda förbundsförsamlingen emot. År 1882 förkastades på samma dag, den 30 juli, två lagar, dels en författningsändring, som införde bestämmelser om skydd för uppfinningar, dels en lag om allmänfarliga epidemier. Deltagandet i omröstningarna var ganska svagt, i förra fallet 47 procent, i senare fallet nära 51 procent. Mot epidemilagen var motståndet allmänt. Den föll med den oerhörda majoriteten av omkr. 254 000 röster mot 68 000. Oppositionen riktade sig särskilt mot att vaccinationstvånget gjordes till en förbundsangelägenhet. Det ansågs tillika, att säkra garantier saknades mot att olämplig vaccin kom till användning. En ny epidemilag antogs några år senare (1887), i vilken emellertid vaccinationstvånget var utelämnat, och mot denna begärdes icke referendum. Mot författningsändringen om patentskydd synes egentligt missnöje endast yppats inom vissa industri-kretsar, och majoriteten mot de föreslagna bestämmelserna var ej stor (omkr. 156 000 röster mot 141 000). Antagandet att stormen mot epidemilagen drog patentskyddsstadgandena med i fallet synes sannolikt.<sup>1</sup> Då dessa stadganden senare kommo igen (1887), antogos de av folket med den överväldigande majoriteten av omkr. 203 000 röster mot 58 000. En ytterligare utvidgning av förbundets patentlagstiftningsrätt stadfästes av folket år 1905.

År 1882 ägde vidare en fakultativ omröstning rum, som av alla äldre förbundsreferenda väl är den, som väckte den häftigaste agitationen till liv.<sup>2</sup> Den fråga det rörde sig om synes i och för sig ej alltför betydande, men den blev av vikt genom de politiska omständigheter och de framtidsplaner, som voro förknippade med densamma. Enligt förbunds-författningen, § 27 (skolartikeln), hade förbundet rätt till viss överuppsikt över folkskolväsendet, som i det hela ombesörjdes av kantonerna. Författningen föreskrev endast, att undervisningen skulle vara obligatorisk och avgiftsfri, och att de offentliga skolorna skulle kunna besökas av alla trosbekännare utan intrång i deras tros- och samvetsfrihet. Mot

<sup>1</sup> Deploige, a. a., sid. 222.

<sup>2</sup> Se härom särskilt Winiger, Bundesrat Zemp, sid. 175 ff. Kummer, Bundesrat Schenk, Sein Leben und Wirken. Bern 1908, sid. 259 ff. Curti, Das Referendum. München 1912, sid. 9 f.



kantoner, som ej ställde sig dessa bestämmelser till efterrättelse, ägde förbundet att träffa nödiga anstalter. Sedan 1874 hade inga åtgärder vidtagits för att reglera denna förbundets kontrollrätt. Klagomål hade ingått om det sätt varpå skolväsendet i vissa kantoner var ordnat, och en närmare undersökning i detta avseende ansågs av regering och parlament påkallad. I detta syfte antogs ett förbundsbeslut av allmänt förbindande karaktär, som uppdrog åt förbundsrådet att såsom förberedelse till kommande lagstiftning på området företaga behövlige undersökningar angående det kantonala skolväsendets tillstånd. För ändamålet skulle en särskild ämbetsman, en undervisningssekreterare, anställas i inrikesdepartementet.

Tydligt var alltså, att detta beslut, som närmast avsåg att skapa ett organ för den i författningen stadgade skolkontollen, kunde komma att medföra vittgående konsekvenser. En enhetlig skollagstiftning för förbundet var förebådad, vilken med säkerhet skulle komma att beskära den hittillsvarande kantonala självbestämmanderätten. Om innehållet i denna blivande lagstiftning visste man till att börja med ej så mycket, men så småningom, delvis genom indiskretioner (publicerandet i det katolsk-konservativa huvudorganet "Das Vaterland" av ett konfidentiellt memorial av chefen för inrikesdepartementet, förbundsrådet Schenk), fick man kännedom om det radikala programmets huvudlinjer. Dessa gingo i den viktigaste punkten ut på införande av lagstadgad konfessionslös religionsundervisning, vilket ansågs vara den enda utvägen, för övrigt av vissa kantoner redan beträdd, att förverkliga författningens ord om tros- och samvetsfrihet i skolorna.

Särskilt denna punkt — den konfessionslösa religionsundervisningen — frammanade en våldsamt opposition mot "skolfogden", såsom den föreslagne undervisningssekreteraren populärt benämndes. Ortodoxa protestanter såväl som katolikerna satte genast i gång en väldig agitationsrörelse under parollen: "Gud i skolorna", och mot förbundsbeslutet inlämnades en referendumbegäran, varunder på jämförelsevis kort tid insamlades över 180 000 namnunderskrifter, ett tal som varken förr eller senare vid ett fakultativt referendum i Schweiz blivit uppnått. Referendumkampanjen var systematiskt organiserad med en katolsk och en protestantisk centralkommitté för hela Schweiz och därunder aktionskommittéer i kantonerna. Den katolsk-konservativa fraktionen i förbundsparlamentet uttalade sig enhälligt för tillgripande av referendum. Under osedvanligt deltagande (75.7 procent) och utpräglad kulturkampsstämning ägde omröstningen rum. Resultatet blev, att förslaget om skolfogden tillbakaslogs med den väldiga majoriteten av 318 000 röster mot 172 000.

Utgången hälsades med jubel först och främst av katolikerna, och dagen för omröstningen, den 26 november 1882 ("Konraditag"), lever alljämt i den katolsk-konservativa partitraditionen såsom en stor segerdag.



Onekligen var det också en betydande triumf, som det katolska minoritetspartiet tillsammans med andra konservativa meningsgrupper hemfört. Majoritetspartiet och med detta parlamentet hade lidit ett verkligt kännbart nederlag. Orsaken härtill låg emellertid ej uteslutande i den uppgraderade religiösa krigsstämningen i landet utan kanske lika mycket i kantonernas utpräglade motvilja att över huvud släppa ifrån sig avgörandet över skolangelägenheterna. Undervisningssekreteraren fattades såsom ett utslag av onödig förbundsbyråkrati och den kungjorda skollagstiftningen såsom ett förkastligt ingrepp i den kantonala självständigheten. Ser man på röstsiffrorna, så visar sig, att i alla kantoner utom fyra majoriteten av de röstberättigade voterat nej, detta även i sådana kantoner som Zürich och Bern, där det radikala partiet annars hade sitt säkraste stöd.

Något ytterligare försök att reglera förbundets författningssenliga uppsiktsrätt över det kantonala skolväsendet har sedermera icke blivit gjort. Däremot har genom en ny författningsbestämmelse av år 1902, som av folket antogs med stor majoritet, kantonerna erhållit rätt till bidrag för sina skolomkostnader från förbundskassan.

Parlamentets nederlag vid omröstningarna 1882 upprepades vid en märklig omröstning ett par år senare, den 11 maj 1884. Fyra parlamentsbeslut, mot vilka referendumbegäran inlämnats, förelades då på en gång för folket, den s. k. fyrrpuckliga kamelen. Ett av besluten rörde inrättandet av en ny ämbetssyssla (en sekreterare i justitiedepartementet), ett annat handelsresandenas tillståndsavgifter, vilka nedsattes, ett tredje ökning av kanslikostnaderna för Schweiz' legation i Förenta staterna och det fjärde rätt för förbundsrådet att i vissa fall draga politiska processer från de kantonala domstolarna och underlägga dem förbundets domsrätt (den s. k. Stabioartikeln).

Det närmaste upphovet till detta sistnämnda förslag om utvidgning av förbundets straffrätt var en politisk rättegång i Ticino, föranledd av ett upplopp i staden Stabio, varvid liberala och konservativa råkat i handgemäng. Alla de anklagade vid rättegången, vilka med undantag för en voro konservativa, hade frikänts, och förslaget betraktades i viss mån såsom ett klander mot den konservativa regeringen i Ticino. Det var egentligen mot detta förslag, som oppositionen riktade sig, icke blott på konservativt utan delvis även på radikalt håll, där man ansåg oriktigt, att en politisk myndighet, förbundsrådet, skulle ha rätt att ingripa och bestämma över forum för politiska processers förande. Om de övriga besluten torde kunna sägas, att de voro väl övervägda, om också diskussion kunde uppstå om deras större eller mindre nödvändighet. I varje fall voro de knappast av den art, att de under vanliga omständigheter skulle framkallat ett referendum.

Tydligt var emellertid, då referendumbegäran, som samlade över 90 000



underskrifter, utan åtskillnad riktades mot alla dessa mycket heterogena beslut, att meningen var att slå ett stort slag mot parlamentet. Stämningen från 1882 levde i viss mån kvar, och den hade nyligen fått ytterligare näring av en åtgärd från parlamentets sida, varigenom detta med användande av klausulen om brådskande fall förbehållit sig det definitiva avgörandet av ett viktigt beslut — det gällde en betydande subvention åt nationalbanan — om vilket det ansågs, och särskilt på konservativt håll, att det rätteligen bort vara underkastat referendum. I ett offentligt uttalande betecknades hela kampanjen mot parlamentet såsom "en lektion för undansmusslandet av referendum i fråga om nationalbanssubventionen"<sup>1</sup>. Anslaget lyckades efter beräkning, och alla fyra förslagen förkastades med växlande majoriteter.<sup>2</sup>

Omröstningarna 1884 ha betecknats såsom utslag av referendumobstruktion och utan tvivel med en viss rätt. Undantar man "Stabioartikeln", har man svårt att av de fattade parlamentsbesluten själva förklara den offensiva anda, som besjälade folket. Ett allmänt misshumör mot representationen — delvis kanske berättigat — gjorde sig gällande och tog sig uttryck i den negativa voteringsutgången.<sup>3</sup> Någon större skada gjorde dock ej denna utgång, då de flesta av de föreslagna åtgärderna sedermera blevo genomförda. Den "fyrpuckliga kamelen" visar faran av att på en gång sammanföra flera omröstningsfrågor, emedan det då kan hända, att de alla under en tillfällig oppositionsstämning från folkets sida bli förkastade.

Det var efter framgångarna 1882 och 1884, som det katolsk-konservativa partiet öppet tillkännagav sin anslutning till folkomröstningsinstitutet, prisande detta såsom ett ööverträffligt vapen för minoritetspartier och ett skyddsvärn för kantonernas självständighet.<sup>4</sup> De följande omröstningarna under 1880-talet utföllo emellertid alla i enlighet med parlamentets beslut, vilket visar, att oppositionsandan hos folket var övergående. Sålunda bekräftades först en författningsändring (1885), varigenom alkohollagstiftningen lades under förbundet och därefter (1887) genom fakultativt referendum en tillämpningslag, som införde spritskatt och gav förbundet möjlighet att kontrollera spritdryckstillverkningen (det s. k. alkoholmonopolet). Följden blev nedläggande av

<sup>1</sup> Winiger, Bundesrat Zemp, sid. 186.

<sup>2</sup> Se nedan Bil. II.

<sup>3</sup> Curti, som i allmänhet försvarar folkets vota, fäller i sitt arbete, "Die Resultate des schweizerischen Referendums", sid. 47, följande omdöme om omröstningen 1884: "In der Tat, diese Abstimmung hat etwas Ausserordentliches. Aber sie war nichts Unverständliches und nichts unverständiges. Wenn in der Monarchie ein Parlament das Ministerium bei der Gelegenheit eines grossen oder kleinen Budgetpostes stürzen darf, warum sollte ein republikanisches Volk nicht durch Zurückweisung eines Gesetzes den Behörden seine Unzufriedenheit aussprechen dürfen?"

<sup>4</sup> Se ovan, sid. 123 f.



över tusen smärre brännerier och nedgång i spritkonsumtionen. Referendumkampanjen fördes till stor del av de i spritdryckshanteringen intresserade. Det har beräknats, att av de 52 000 referendumunderskrifterna mot alkohollagen 1887 härrörde 18 000 från krogvärdar och spritminutförsäljare i kantonen Bern och 5 000 från absinttillverkare och -försäljare i Neuchâtel. En ytterligare utvidgning av förbundets alkohollagstiftningsrätt, som genom författningsändring föreslogs år 1903, blev däremot avslagen av folket.

År 1889 antogs genom fakultativt referendum en enhetlig konkurs- och utsökningslag. Det var första gången ett större lagkomplex förelades folket. Det hade kostat 20 års förberedelser och ansågs vara ett synnerligen gediget verk. Den nya förbundslagen, som ersatte de 25 sins emellan mycket skiftande kantonala konkurslagarna, betecknade ett steg i centralistisk riktning och väckte på denna grund opposition i åtskilliga kantoner, där man ej var benägen att gå ifrån sina nedärvda vanor. Ett tillfälle var åter kommet för det katolsk-konservativa minoritetspartiet att utnyttja de federalistiska känslorna i partitaktiskt syfte. Visserligen torde partiets representanter i parlamentet tämligen mangrant röstat för lagen, men detta hindrade icke partiorganisationerna ute i landet att taga position mot. I viss mån bidrog härtil den revolutionsartade spänning, som just då rådde mellan konservativa och radikala i kantonen Ticino, och vilken återverkade på partimotsatserna inom hela förbundet. Konkurslagen hade emellertid i och för sig på intet sätt någon partipolitisk karaktär, och förbundsrådet Numa Droz, som i Neuchâtel talade för densamma, betecknade öppet de katolsk-konservativas uppträdande "i en fråga, där statsnyttan var uppenbar", såsom utslag av "blind hämndkänsla".<sup>2</sup>

Läget karaktäriseras bäst av ett yttrande av förbundsrådet Ruchonnet, konkurslagens egentlige upphovsman, i ett tal som han höll i Lausanne till försvar för sin skapelse. Avslutningsorden häri lydde:<sup>3</sup> "En begäran om referendum i ett ämne av denna natur uppväcker åtskilliga tvivelsmål. Då en affärslag, som icke berör något politiskt intresse, som icke angriper något parti, som icke drabbar något partianspråk, icke undgår att dragas in i en politisk kris, när vi se att man kan lyckas, ifråga om en konkurslag, under en och samma mer eller mindre demagogiska fana samla en mängd missnöjeselement, som ej stå i någon rapport med denna lag, frågar man sig med oro, om referendum är en god institution. Jag, som tror, att referendum är nyttigt och att det kan göra verkliga tjänster, jag önskar, att icke blott konkurslagen utan även re-

<sup>1</sup> Depløige, a. a., sid. 229.

<sup>2</sup> Marsauche, La constitution helvétique, sid. 240.

<sup>3</sup> Cit. efter Bonjour, a. a., sid. 116.



ferendum självt må gå med heder ur detta prov. Om det är möjligt för ett visst antal orosstiftare att beträffande varje lag under samma fana samla missnöje av alla slag, så är enligt min mening botemedlet här emot det, att alla goda medborgare reagera mot denna obstruktion genom att med iver gå till rösturnorna för att låta sanningen och fäderneslandets intressen triumfera.”

Det allvarliga prov, varpå referenduminstitutet enligt Ruchonnets åsikt var satt, bestod det, ehuru icke utan svårighet. Majoriteten för konkurslagen var omkr. 244 000 röster mot en minoritet av 218 000. Deltagandet var mycket livligt (69.9 procent). Det var det franska Schweiz, som denna gången räddade parlamentets arbete, sannolikt till en del tack vare ingripandet från de båda förbundsråden, vilka åtnjöto högt anseende i sina hemkantoner, Neuchâtel och Vaud. Den nytta ansågs emellertid folkomröstningen haft med sig, att den för framtiden gav den nya lagen ett säkrare underlag i folkmedvetandet, som underlättade dess tillämpning.

Även under 1890-talet stupade en del förbundsbeslut för referendum, men i de flesta fall synes stridsstämningen nu betydligt mildrad. År 1891 antogs av förbundsförsamlingen en pensionslag för förbundstjänstemän, vilket var en så gott som fullständig nyhet för Schweiz, där ämbetsmännen saknade — och för övrigt alltjämt sakna — lagstadgad pension. Nyheten var för stor för att kunna slå igenom, och lagen förkastades med enorm majoritet, omkr. 354 000 röster mot 92 000, den största mot någon lag sedan 1874. Partipolitik synes ej spelat in, utan utgången bottnade i allmänt antibyråkratiska strömningar. De kantonala ämbetsmännen hade med några få undantag icke pension, varför man ej ansåg det skäligt att tilldela en sådan förmån åt förbundsämbetsmännen. Dessutom ansågs att pensionsfrågan lämpligast borde ordnas i samband med en blivande allmän folkförsäkring.

Antibyråkratiska instinkter torde också bidragit att stjälpas en lag om Schweiz' utrikesrepresentation 1895. Deltagandet (43.9 procent) var ovanligt ringa, det minsta som över huvud förekommit vid något fakultativt referendum i förbundet. Huvudsakligen riktade sig motståndet mot en bestämmelse i lagen, varigenom frågor om nya diplomatiska poster skulle vara undantagna från referendum.

Samma år förkastades en författningsändring, som avsåg att göra tändsticksfabrikationen till förbundsmonopol. Meningarna om detta förslag hade varit mycket delade i parlamentet. Syftet med monopolet var till stor del rent humanitärt — man ville genom skarpare statlig kontroll göra ett slut på den i hög grad sjukdomsalstrande fosforstickstillverkning, som länge bedrivits i fabrikerna. Arbetarna torde mangrant ha röstat för förslaget. Inom andra partier ryggade flertalet tillbaka för en statssocialistisk politik på detta område, åtminstone innan det visat



sig, att de rådande missförhållandena icke kunde botas genom prohibitiv lagstiftning.

Under 1890 talet och följande århundrade har förbundet tagit stora steg framåt på vägen mot den rättsenhet, som alltsedan början av 1870-talet var en av de viktigaste punkterna på det radikala programmet. De flesta av dessa lagstiftningsreformer ha av folket godkänts, men en del avslagits.

Genom författningsändringar 1897 lades under förbundets kompetens dels skogslagstiftningen, dels livsmedelslagstiftningen, vilken sistnämnda sedermera närmare reglerades genom en tillämpningslag 1906. Denna blev föremål för fakultativt referendum, men antogs med stor majoritet av folket. Även yrkeslagstiftningen överläts åt förbundet. En författningsändring härom avsågs först 1894 med knapp majoritet (omkr. 158 000 röster mot 135 000) — motståndet kom från industri- och näringskretsar, vilka befarade utvidgad arbetarskyddslagstiftning såsom konsekvens — men bekräftades sedan i oförändrad form 1908. En lag om kreaturshandel 1896 blev förkastad av folket genom fakultativ omröstning. Orsaken synes ha varit de stridiga åsikterna om dess lämplighet bland jordbruksbefolkningen samt vidare att den alltför radikalt bröt med vissa existerande kantonala bestämmelser. Till de viktigaste reformerna hörde, att både hela civillagstiftningen och strafflagstiftningen principiellt lades under förbundet, vilket utan nämnvärt motstånd från folkets sida skedde genom författningsändringar 1898. Senare har en allmän civillagbok för förbundet antagits av parlamentet 1911, utan att referendum därom begärdes.<sup>1</sup> En strafflagbok har länge varit under utarbetande, men har ännu ej antagits.<sup>2</sup> Alla nu nämnda omröstningar förlöpte lugnt och utan något större deltagande.

Förbundets kompetens har senare genom författningsändringar ytterligare utvidgats till en del specialområden, 1913 till lagstiftning rörande bekämpandet av människo- och djursjukdomar, 1919 till lagstiftning rörande skeppsfarten samt 1921 till lagstiftning rörande automobil- och cykeltrafik samt aeroplantrafiken. Mot ingen av dessa författningsändringar restes egentligen något större motstånd, och icke heller mot den i och för sig märkliga nyhet, som låg i inrättandet av en högsta

<sup>1</sup> Det anses allmänt, att det var lyckligt att civillagen undgick referendum. Då den utkom, sändes ett exemplar av lagboken till varje röstberättigad redan i förväg, för att referendumbegäran åtminstone icke av det skälet skulle göras, att man ville försäkra sig om gratisexemplar av boken.

<sup>2</sup> En gammal förbundspolitiker, f. d. förbundsrådet Forrer (död hösten 1921) förespände vid ett samtal, som förf. hade med honom, att den nya strafflagboken skulle bli föremål för referendum. Striden skulle därvid egentligen komma att stå för och mot dödsstraffet (som i densamma är avskaffat), och resultatet skulle bli fällande. Efter någon tid skulle lagen komma igen och då bli antagen.



förvaltningsdomstol 1914. I fyra av dessa omröstningar uppgick deltagandet icke till 40 procent.

Större uppmärksamhet väckte de krigsskatter, vilka, likaledes genom författningsändringar — förbundet hade ej direkt beskattningsrätt — pålades under världskriget. År 1915 antogs en engångsskatt (progressiv inkomst- och förmögenhetsskatt) för täckande av dittills gjorda kostnader för truppuppbåd. Omröstningen härom är i folkomröstningarnas historia enastående genom den oerhörda majoritet, som förslaget samlade — 452 117 röster mot 27 461 (deltagandet 55 procent). Det hade i parlamentet antagits enhälligt och understöddes utan partiskillnad ute i landet. Gemensamma partiupprop utsändes till förmån för detsamma, och flera medlemmar av förbundsregeringen hade talat för det vid talrikt besökta möten. Resultatet betraktas icke utan skäl såsom en imponerande folkdemonstration av patriotisk offervillighet. Engångsskatten kom igen några år senare (1919) för samma ändamål. Den väckte nu opposition hos socialdemokraterna, vilka hade önskat påläggandet av en varaktig direkt förbundsskatt, men bekräftades med stor majoritet (omkr. 307 000 röster mot 165 000). En skatt, som också härstammar från krigstiden, var den i förbundet 1917 införda stämpelskatten, även den bekämpad av socialdemokraterna av nyssnämnda skäl.

Ovan ha de allra flesta obligatoriska författningsreferenda samt en hel del fakultativa referenda rörande spridda frågor upptagits till behandling. Det återstår att beröra dels ett flertal äldre huvudsakligen fakultativa omröstningar, dels de allra senaste av detta slag, som ägt rum efter världskriget. Dessa äldre omröstningar kunna grupperas inom följande fem områden: järnvägs-, bank-, tull-, militär- och folkförsäkringsväsendet. Inom vart och ett av nämnda områden har folket uttalat sig flera gånger, oftast i synnerligen betydelsefulla frågor.

Järnvägarnas förståtligande har hört till de centrala frågorna i schweizisk politik, och det har undan för undan i de viktigaste momenten funnit sin lösning under folkets direkta medverkan. Då det på 1870-talet visade sig, att St. Gotthardsbanan var i behov av understöd, beviljades en betydande subvention (100 miljoner fr.) av parlamentet för detta ändamål. I den lag, som därom antogs<sup>1</sup> 1879, tillförsäkrades lika stora understöd för en östlig och en västlig alpbana för att därigenom på förhand bryta motståndet från de landsdelar, vilka icke direkt gynnades av St. Gotthardsföretaget. Detta förutseende visade sig klokt. Referendumbegäran inkom visserligen, betecknande nog med namnunderskrifter insamlade huvudsakligen dels från det östligt belägna Grau-

<sup>1</sup> Frågan hade egentligen icke behövt givas lagform och hade kunnat helt undandragas referendum. Jämf. ovan s. 161.



bünden, dels från den i västra Schweiz belägna kantonen Vaud.<sup>1</sup> Men subventionen blev med stor folkmajoritet bekräftad (omkr. 278 000 röste mot 115 000).

Ett tiotal år senare var förbunds församlingen färdig att taga ett steg i riktning mot järnvägarnas förstärkning genom det beslut den fattade om inlösen av den schweiziska centralbanan (1891). Mot detta beslut hade minoritetspartierna, höger och konservativliberala, men även en mindre grupp av det radikala majoritetspartiet, bestående väsentligen av de waadtländska representanterna, opponerat. Referendumbegäran utgick från konservativt håll och samlade över 90 000 underskrifter. Vid folkomröstningen förkastades banköpet med stor majoritet under livligt deltagande (64 procent).

I avslags skälen blandade sig endast till en mindre del rent partitaktiska syften. I en hel del kantoner avskräcktes man av den förstärkning av centralmakten, som järnvägs köpet skulle medföra och den betydande utökning av förbundsbyråkratien, som därav skulle bli en följd. I det franska Schweiz, där massor av dem, som annars räknade sig till vänstern, röstade mot köpet, var man dessutom rädd för att förbundet efter detta skulle förlora intresse för det för denna landsdel så viktiga Simplonföretaget. Därjämte gjorde sig den uppfattningen allmänt gällande, att affären var för dyr och att den dåvarande situationen ej var gynnsam. Det visade sig också efteråt, att beräkningarna varit osäkra och att staten skulle blivit lidande på köpet, varför dettas omintetgörande allmänt betraktades såsom en fördel.

Utgången förde med sig i släptåg en ytterst uppseendeväckande händelse: förbunds rådet Welti — sedan 25 år medlem av förbundsregeringen — vilken såsom chef för järnvägsdepartementet var den närmast ansvarige för centralköpet och vilken såsom sådan offentligt framträtt i referendumstriden, begärde sitt avsked. Händelsen är enastående i Schweiz' politiska historia. Det är första och enda gången, som en folkomröstning föranlett regeringskris.<sup>2</sup> Det egenartade i krisen markerades ytterligare därigenom, att Welti efterträddes av det katolsk-konservativa partiets ledare Zemp, varigenom minoriteten för första gången fick en representant i regeringen. Då Zemp tillika hade varit en av oppositionsledarna under referendumkanpanjen fick hans inträde i regeringen en hittills ovanlig politisk prägel. Det blev egendomligt nog nu också Zemp, vilken såsom chef för järnvägsdepartementet kom att föra järnvägsfrågan fram till dess lösning.

Att parlamentet ingalunda övergivit sin principiella uppfattning i frågan framgick av de ord, varmed nationalrådets president kommenterade nederlaget vid folkomröstningen 1891: "Centralbansköpet är dött,

<sup>1</sup> Numa Droz, *Etudes et portraits politiques*, s. 461.

<sup>2</sup> Se härom Weber, *Bundsrat Emil Welti, Aargau 1903*, s. 182 ff.



till verket för järnvägarnas nationalisering". Under ledning av Zemp, vars ursprungliga åsikter undergingo förändring, förbereddes så småningom ett stort projekt om statsinköp av järnvägarna. Först antogs en lag år 1896, den s. k. järnvägsräkenskapslagen, som föreskrev en skärpt räkenskapsföring för järnvägsbolagen. Man ville därigenom erhålla en säkrare basis för beräkning av järnvägsköpet och tillika hindra att priset på järnvägsaktierna sprang upp alltför mycket i höjden. Lagen uppfattades allmänt såsom inledningen till det blivande stora köpet, vilket den otvivelaktigt också var. Den väckte en häftig opposition inom alla partier i hela franska Schweiz, och härifrån utgick begäran om referendum.<sup>1</sup> Det katolsk-konservativa partiet, som tidigare varit mot järnvägarnas förstatligande, stod nu splittrat. Zemps inflytande gjorde, att en del av hans gamla parti röstade för lagen, vilken antogs av folket med i runt tal 223 000 röster mot 176 000 (deltagandet 56 procent). Majoriteten tryggades genom 30- å 40 000 katolsk-konservativa, som följde Zemp, och utgången betraktades såsom en personlig seger för honom, den s. k. Zempachersegern,<sup>2</sup>

Året därpå (1897) kom den förebådade lagen om järnvägarnas inlösen. Den åsyftade statens övertagande först och främst av de fem schweiziska huvudbanorna och förutsåg inlösen även av bibanor. Dessutom reglerades den statliga förvaltningen på detta område. Referendumbegäran med 85 000 underskrifter inlämnades, och folkomröstningen ägde rum den 20 febr. 1898. I parlamentet hade den katolsk-konservativa fraktionen så gott som enhälligt röstat mot med understöd av en del av centern. Den katolska partiorganisationen ute i landet manade officiellt till förkastande, varemot den radikala landsorganisationen anbefalldes bifall. Referendumkampanjen var en av de livligaste, som förekommit. Motståndarna till lagen utbredde slagordet om den "miljardskuld", varmed landet belastades<sup>3</sup>, varemot dess anhängare gingo fram under parollen: "Schweiz' järnvägar åt Schweiz' folk". Resultatet blev, att lagen med kolossal majoritet antogs av folket (omkr. 386 000 röster mot 182 000). Deltagandet (77.5 procent) var det största dittills vid någon fakultativ folkomröstning.

Att en omsvängning inträtt i den allmänna opinionen sedan början av 1890-talet var tydligt. Stämningen hade vänt sig mot järnvägsbo-

<sup>1</sup> De två franska medlemmarna inom förbundsregeringen hade reserverat sig mot lagen. I principvoteringen i nationalrådet hade även de franska ledamöterna mangrant röstat mot. Winiger, Bundesrat Zemp, s. 366 ff.

<sup>2</sup> Samma dag som järnvägsräkenskapslagen, den  $\frac{4}{10}$  1896, förelågo två andra lagar till omröstning, nämligen den förut omnämnda lagen om kreaturshandel samt en lag om disciplinstraff i armén. Av de tre lagarna, den s. k. trepuckliga kamelen, avslögs de två sistnämnda.

<sup>3</sup> En av ledarna i kampanjen mot järnvägsköpet var Numa Droz, nu f. d. förbundsråd. Jämf. Picavet, a. a., s. 184 ff.



lagen, som fingo bära skulden för alla brister i järnvägstrafiken, och som ansågos utöva ett orättmätigt privatmonopol. I jämförelse härmed föredrog man nu statsmonopolet, som i vida kretsar hälsades som befrielse från ett tryckande ok. Massor av det katolsk-konservativa partiet röstade för lagen och mot sina representanter i parlamentet, och även i de starkt federalistiskt sinnade franska kantonerna hade stora lager av befolkningen fallit ifrån sin gamla ståndpunkt.

Första gången gången folket hade att uttala sig rörande banklagstiftningen gällde det en lag 1876, som gav förbundet en viss uppsiktsrätt över de kantonala statsbankernas sedelutgivning. Referendum begärdes, och lagen förkastades under relativt ringa röstdeltagande (50 procent). Oppositionen kom från två motsatta håll: dels från dem som ej önskade intrång i kantonsbankernas frihet, dels från dem som helst sågo att förbundet självt övertog sedelutgivningen (monopolvännerna). En stor del av de röstande torde haft en ganska oklar uppfattning om vad saken egentligen gällde.<sup>1</sup> En lag av liknande innehåll som den av 1876 antogs 1881 och blev då ej föremål för referendum. Emellertid arbetade sig en opinion alltmer fram, att banksedelutgivningsrätten borde tillhöra förbundet<sup>2</sup>, och då år 1891 en författningsändring med stadgande härom antogs av parlamentet, blev den av folket bekräftad. Betecknande är att kantonerna — till lugnande av de federalistiska farhågorna — tillförsäkrades  $\frac{2}{3}$  av förbundets bankvinst.

Härmed var dock det s. k. bankmonopolet endast i princip överlämnat till förbundet, och den stora frågan var, huru den förbundsbank, vilken förutsågs såsom konsekvens av beslutet, skulle bli organiserad. En lag om inrättande av en sådan bank kom till faktultativ omröstning 1897, men blev då med rätt stor majoritet (256 000 röster mot 196 000) avslagen. I parlamentet hade en grupp franska medlemmar av majoritetspartiet fronderat, och orsaken till nederlaget var att söka däri, att den nya förbundsbanken alltför hänsynslöst kringskar de kantonala intressena, samt vidare i den i mångas tycke alltför vidsträckt befogenhet, som förbundsrådet erhöll i avseende på bankens styrelse.

Kort efter den negativa omröstningen påbörjades utarbetandet av en ny banklag — på initiativ för övrigt av de fronderande vänsterrepresentanterna — och en lag om nationalbank blev slutligen antagen 1906, mot vilken referendum icke begärdes. De kantonala intressena voro här bättre tillvaratagna, bland annat därigenom att kantonerna garanterades del i bankens grundkapital. Hela behandlingen av bankfrågan

<sup>1</sup> Deploige, a. a., s. 218.

<sup>2</sup> Ett folkinitiativ i detta syfte väcktes 1880, men blev avslaget. Se härom nedan, s. 284.



ger ett typiskt exempel på hur slitningen mellan centralism och federalism sätter sin prägel av kompromiss på schweizisk politik.

I tullfrågan har det schweiziska folket två gånger fällt avgörandet. Schweiz hade varit utpräglad frihandelsstat ända till år 1891, då genom lag ett måttligt tullskydd, huvudsakligen för vissa industriartiklar, infördes. Referendumbegäran utgick från det starkt frihandelsintresserade Genève. Lagen blev emellertid i folkomröstningen bekräftad. År 1903 antogs en ny tulllag med betydligt skärpta tariffer, gällande även lantbruksprodukter, och en häftig strid uppstod mellan frihandlare och protektionister. Referendumbegäran samlade över 110 000 underskrifter. Mot lagen kämpade i första hand socialdemokraterna, till någon del även de konservativa och grupper av vänstern, för lagen den övervägande delen av det radikala majoritetspartiet med dess starka kontingenter bland bönderna. Frihandelsvännerna organiserades genom en "liga mot tulltariffen" och från motsidan bildades en "aktionskommitté till tulltariffens försvar". Från båda hållen utvecklades en synnerligen livlig agitation genom korrespondensblad, broschyrer och folkmöten.<sup>1</sup> I omröstningen segrade protektionisterna med 332 000 röster mot 225 000 under osedvanligt starkt röstdeltagande (72,5 procent).<sup>2</sup>

Arméväsandets centralisering — det radikala majoritetspartiets andra stora programpunkt från 1870-talet — visade sig betydligt svårare att realisera än rättsenheten. En författningsändring i nämnda syfte 1895, som avsåg att lägga hela den militära förvaltningen under förbundet — den hade dittills i stor utsträckning, bland annat utnämningen av officerare, handhåfts av kantonerna — avsågs i den obligatoriska folkomröstningen med omkr. 269 000 röster mot 159 000 (66 procent deltagande). Frukten för blivande utsträckning av värnpliktstiden i förening med federalistisk reaktion mot en ny stor byråkratisk förbundsapparat avgjorde utgången. Samma öde vederfors en disciplinlag för krigsmakten 1896. Den enorma avslagsmajoriteten — 310 000 röster mot 77 000 — visade en kompakt obenägenhet inom alla befolkningslager mot militära lagstiftningsåtgärder. I ingen kanton hade lagen lyckats uppnå majoritet.

År 1903 antog parlamentet en lag, som var riktad mot den antimilitaristiska propagandan. Det var en tillfällighetslag, hastigt hopkommen med anledning av några enstaka fall av dylik propaganda och betraktades såsom en mot pressen riktad munkorgslag ("Maulkratten-

<sup>1</sup> Av tullvännernas aktionskommitté utgavs en periodisk publikation, "Beiträge zur Diskussion über den neuen Zolltariff", som utkom i 6 nummer under veckorna före omröstningen.

<sup>2</sup> Då ny tulltariff antogs 1921, kom denna icke under folkomröstning. Ang. orsaken härtill se nedan, s. 319, n. 4.



artikel"). Även den blev av folket avslagen med stor majoritet, ehuru under jämförelsevis ringa röstdeltagande (50 procent).<sup>1</sup>

Alla dessa motigheter av olika slag på den militära lagstiftningens område bådade ej gott för den nya, omfattande härordningslag, som förbunds församlingen antog 1907. Antagandet var så gott som enhälligt (i nationalrådet 127 röster mot 3). Denna gången var det emellertid ej fråga om en ytterligare centralisering av arméväsendet — lagen måste hålla sig inom författningens givna ram — utan det gällde arméns utrustning och utbildning. Särskilt kom frågan om rekrytskolans förlängning från dittillsvarande 45 till 65 dagar att skjutas i förgrunden. Det visade sig, att opinionsläget undergått förändring i denna fråga. Från socialdemokratiskt håll begärdes referendum (nära 90 000 namnunderskrifter), och en socialdemokratisk delegeradeförsamling för hela Schweiz utsände paroll om förkastande. För lagen igångsattes en intensiv agitation från de borgerliga partiernas sida, vilka bildade en gemensam aktionskommitté. Referendumkampanjen räknas såsom en av de livligaste, med massor av broschyrer, flygskrifter och tidningspropaganda<sup>2</sup> samt ett flertal väldiga folkmöten (t. ex. i Bern en borgerlig folkdag med cirka 10 000 deltagare). Medlemmar både i förbunds församlingen och de kantonala parlamenten framträdde med upprop till folket. Härordningslagen samlade omkr. 330 000 röster mot 268 000. Röstdeltagandet uppgick ända till 74 procent. Utgången brukar anföras såsom bevis på folkets förmåga att med bortseende från stundens egoistiska intressen bringa offer åt det allmänna.

Den viktigaste reform på den sociala lagstiftningens väg, som i Schweiz genomförts efter den förut omnämnda fabrikslagen 1877, var införandet av obligatorisk sjuk- och olycksfallsförsäkring för arbetare och löntagare (upp till en årslön av 5 000 fr.). Sedan lagstiftningsrätt på detta område tilldelats förbundet genom en författningsändring 1890, som utan nämnvärd opposition bekräftades av folket, utarbetades en tillämpningslag, som var färdig år 1900.

Såsom ofta i andra fall hänt, kom motståndet först nu, när fråga blev om tillämpningen. Lagen, "lex Forrer" kallad efter sin upphovsman, förbundsrådet med detta namn, hade i nationalrådet antagits med alla röster mot en. I landet möttes den av en kompakt folkopposition, vilken redan visade sig i det stora antalet referendumenterskrifter (över 117 000). Denna opposition, som ej på något sätt var partipolitiskt be-

<sup>1</sup> År 1906 föreslog förbundsregeringen en ny lag mot den antimilitaristiska propagandan, vilken emellertid nu avvisades av parlamentet. Schollenberger, Die schweizerische Eidgenossenschaft, sid. 158.

<sup>2</sup> Bl. a. utgavs i flere nummer ett "Korrespondenzblatt" av den borgerliga aktionskommittén.



tonad, utgjordes av tre maktfaktorer: bondbefolkningen, som drog sig för kostnaderna, de privata sjukkassorna, vilka fruktade för sin existens, och den franska federalismen. Det radikala majoritetspartiet förordade officiellt lagen, parlamentsmedlemmar av alla partier talade för den, det stora flertalet av både det protestantiska och katolska prästerskapet verkade för den, men allt var förgäves. Lagen avslogs med den överväldigande majoriteten av i runt tal 341 000 röster mot 148 000 (deltagandet nära 66 procent). Utgången, som väckte uppseende långt utanför Schweiz gränser, visar ett eklatant fall av ööverensstämmelse mellan folk och representation.

En del av lagen, mot vilken ingen opposition rests — den rörde militärförsäkringen — antogs kort därpå ånyo av förbundsförsamlingen och undgick referendum.

Emellertid övergavs ej tanken på den obligatoriska sjuk- och olycksfallsförsäkringens genomförande. Den fallna lagen togs åter upp, omarbetades för att tillmötesgå krav, som framstälts av motståndarna — bland annat gjordes vissa eftergifter åt de privata sjukkassorna — och var 1912 färdig att i detta sitt ändrade skick för andra gången gå till folkomröstning. Motståndet kom delvis från samma kretsar som förra gången. Isynnerhet voro de liberalkonservativa i de franska kantonerna, vilka begärde referendum, verksamma mot lagen. Den schweiziska handels- och industriföreningen uttalade sig i en extra delegeradeförsamling mot densamma. Men den forna oppositionen var nu till väsentlig del avväpnad, och lagen räddades igenom folkomröstningens skärseld.

Efter 1912 har det fakultativa referendum blott kommit till användning fyra gånger, och först efter världskriget, tre gånger 1920 och en gång 1922.

Närmast såsom en följd av de svårartade sociala brytningar, som under kriget gjorde sig gällande i Schweiz och hösten 1918 kulminerade i en våldsartad politisk generalstrejk<sup>1</sup>, tillkommo tvänne socialpolitiska reformverk, vilka 1920 blevo föremål för folkomröstning. Det ena av dessa var den s. k. "lagen om ordnandet av arbetsförhållandena". Genom denna lag inrättades ett förbundsämbetsverk, en "arbetsstyrelse" (Arbeitsamt) med uppgifter av delvis samma slag som den svenska socialstyrelsens, vidare reglerades kollektivavtalsrätten, och för den i Schweiz vitt utbredda hemindustrien (inmot 100 000 arbetare) stadgades minimilöner, vilka närmare skulle fastställas av lokala löneutskott. Lagen vann understöd av alla partier i parlamentet

<sup>1</sup> En livlig bild av den mycket upprörda folkstämningen ge de debatter, som med anledning av "landsstrejken" höllos i nationalrådet. Amtl. sten. Bulletin. Nationalrat. Nov. 1918, sid. 413 ff.



och gick enhälligt igenom i nationalrådet. Det väckte överraskning, att referendumbegäran inkom mot densamma, men ännu större överraskning, att den i folkomröstningen ( $\frac{31}{3}$  1920) förkastades. Avslagsmajoriteten var ytterligt knapp — 256 401 röster mot 254 455 — deltagandet jämförelsevis svagt (53.3 procent). Motståndet kom starkast från franska Schweiz, där handels- och industrikretsar inledde referendumkanpanjen. Inom bondebefolkningen var också en utbredd stämning mot, och inom högerpartiet följde stora skaror icke sina representanter i parlamentet. För lagen uppträdde officiellt det radikala partiet (nu icke längre majoritetsparti, sedan ett särskilt politiskt bondeparti bildats) och socialdemokraterna, vilka organiserade en gemensam referendumkommitté.

Orsaken till utgången är ej så alldeles lätt att angiva. Det anses, att försvaret från anhängarnas sida var särdeles lamt, dels därför att man på förhand gjorde sig tämligen säker om seger, men dels också därför att övertygelsen om lagens förtjänster här på sina håll var något sviktande. Vidare verkade det ännu färskt minnet av generalstrejken såsom reaktion mot alla åtgärder, vilka ansågos vara till socialdemokraternas förmån. Hade lagen sparats något, anses det, att den haft bättre utsikter att gå igenom.

Det andra av de nämnda sociala reformverken var en lag om arbetstiden vid trafikanstalter (järnvägar, post och telegraf), som vid dessa anstalter införde 8-timmars normalarbetsdag. Även denna lag antogs så gott som enhälligt av parlamentet, men mötte starkt motstånd, vilket kom från i stort sett samma kretsar, vilka gått i aktion mot lagen om arbetsförhållandena.<sup>1</sup> Från industri- och bondehåll var man rädd för den föreslagna arbetstidslagens konsekvenser: 8 timmarsdagens utsträckning även till andra arbetsgrenar än trafikverken. Även nu gingo vänster och socialdemokrater, som bildat en gemensam aktionskommitté, tillsammans i striden för reformen och hemförde denna gång seger i omröstningen med omkr. 369 000 röster mot 277 000 (den  $\frac{31}{10}$  1920).

Den väldigaste kraftmätning, som på senare tider förekommit, var den på förbunds församlingens initiativ anordnade folkomröstningen om Schweiz' anslutning till nationernas förbund, vilken ägde rum den 16 maj 1920. Av de politiska partierna uttalade sig vänstern officiellt för folkförbundet, medan socialdemokraterna deciderat förklarade sig mot. Högern stod splittrad. Bonde- och yrkessammanslutningar, handels- och industriföreningar uppträdde också för anslutningen. I det franska Schweiz var stämningen så gott som enhälligt för folkförbundet, och det egentliga motståndet kom från olika kretsar inom det tyska

<sup>1</sup> Referendumbegäran utgick ursprungligen från handelskammaren i Lausanne.



Schweiz. Stora landskommittéer bildades, som ledde aktionen på motsatta sidor. I spetsen för kommittén för anslutningen stod ett f. d. förbundsrad, Ludwig Forrer, en av det radikala partiets gamla ledare. Agitationen var synnerligen intensiv och omfattande. Parlamentsledamöterna och ett flertal av förbundsraden gingo i elden — förbundsradet Motta skall ensam ha talat 70 gånger. Resultatet av omröstningen blev som bekant bifallande (416 870 röster för och 323 716 mot). Delta-gandet (77.5 procent) var det högsta, som förekommit vid något fakultativt referendum, och samma siffra har endast en gång förr uppnåtts, nämligen vid omröstningen om järnvägarnas nationalisering.

Den sista fakultativa omröstningen i förbundet, vilken ägde rum den 22 sept. 1922, är ur flera synpunkter rätt märklig. Den gällde en lag, populärt kallad "omstörtninglagen" (Umsturzgesetz) eller "lex Häberlin"<sup>1</sup>, vilken, även den, är att betrakta såsom en följdföreteelse till de revolutionsartade strejkoroligheterna 1918. Efter dessa hade ett folkinitiativ från konservativt håll blivit väckt, undertecknat av över 100 000 namnunderskrifter, som föreslog att åt förbundsmyndigheterna överlåta ofördröjlig häktningsrätt gent emot medborgare, som voro farliga för den inre säkerheten, det s. k. häktningsinitiativet (Schutzhaft-initiative). Initiativet var illa avfattat och ansågs med skäl överilat.<sup>2</sup> Det blev tills vidare lagt åt sidan, och i stället utarbetade regeringen en lag med bestämmelser om straff för "brott mot den författningensliga ordningen och den inre säkerheten".<sup>3</sup> Lagen riktade sig mot olika slag av brott: högförräderi, upplopp och motstånd mot förbunds- och kantonala myndigheter. Bestämmelserna torde kunna karaktäriseras såsom kautschukartade med tämligen oförutsebar tillämpning.

I parlamentet blev den så gott som enhälligt antagen av alla borgerliga partier mot socialdemokraternas röster. Av dessa senare stämpelades den genast såsom en speciell antisocialistlag, en senkommen ättling till den berömda Bismarckska, och från detta håll igångsattes mot densamma en våldsamt agitation, som icke minst var personligt riktad mot upphovsmannen, förbundsradet Häberlin. Referendumbegäran inlämnades med nära 150 000 namnunderskrifter. Stridens vågor

<sup>1</sup> Efter sin upphovsman förbundsradet Häberlin, chef för justitiedepartementet. H. tillhör det radikala partiet.

<sup>2</sup> Det gick kort och gott ut på införande av följande bestämmelse i författningen: "Der Bund hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen". Se förbundsradet berättelse till förbunds församlingen. B. Bl. 22/11 1919.

<sup>3</sup> Bundesges. betr. Abänderung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 in bezug auf Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit etc. vom. 31. Januar 1922. Om motiven till lagen se förbundsradets budskap till förbunds församlingen i B. Bl. 11/1 1921.



torde sällan gått så höga som vid denna omröstning, och tonen mellan de motsatta lägren var särskilt bitter. Vid omröstningen förkastades lagen med omkr. 373 000 röster mot 300 000 (deltagandet 70 procent). Utgången torde avgjorts därigenom, att en stor del av den borgerliga vänstern desavouerade sina parlamentariska representanter. Den meningen har uttalats, att om lagen framlagts tidigare, kort efter generalstrejken, hade den antagits, under den antisocialistiska stämning, som då rådde. Då den kom så långt efteråt som 1922, hade stämningen svalnat, och den lugna betänksamheten fick överhanden vid avgörandet.

### Omröstningar i kantonerna.

I ingen kanton har folkomröstningsinstitutet kommit till livligare användning än i *Zürich* med dess 300 omröstningar (varav omkr. 250 obligatoriska referenda) sedan 1869.<sup>1</sup> Såsom förut är omtalat, infördes institutet nämnda år av det radikaldemokratiska partiet,<sup>2</sup> och detta parti behärskade under följande årtionde kantonsparlamentet. De liberala vunno sedermera åter terräng, och under slutet av 1870- och 1880-talet var partiställningen vacklande. I början av 1890-talet kom en utjämning av motsatserna mellan dessa partigrupper till stånd, och de ha därefter under ett par årtionden tillsammans haft ledningen av Zürichs politik. Under tiden hade det socialdemokratiska partiet, som i Zürich haft ett av sina starkaste fästen, växt till i antal. Det innehar numera  $\frac{1}{3}$  av platserna i parlamentet. För några år sedan bildades ett särskilt bondeparti, och med det proportionella valsättets införande 1916 står representationen uppdelad i en mängd fraktioner, av vilka ingen besitter majoritet.

Den demokratiska aeran efter 1869 inleddes med en rad betydelsefulla reformer, av vilka en del antogos, en del andra åter förkastades av folket.<sup>3</sup> Till de antagna hör en lag om inrättande av en statsbank för kantonen (1869) — ett av de viktigaste demokratiska önskemålen, varigenom man ville öppna en välbehörlig konkurrens med de privata bankföretagen — vidare en lag om progressiv inkomst- och förmögenhets-skatt samt en lag om arvsskatt (båda 1870). En specialbestämmelse, som stadgade rätt till offentlig kontroll av dödsbos förmögenhet, blev dock med stor majoritet förkastad. Den väckte motstånd inom medelklassen, som ansåg sig sämre ställd genom ett sådant stadgande än de mera förmögna, vilka hade lättare att undandölja sina verkliga till-

<sup>1</sup> Se ovan s. 213 samt nedan Bil. II.

<sup>2</sup> Se ovan s. 191 ff.

<sup>3</sup> Angående omröstningarna i Zürich under 1800-talet se särskilt Stüssi, Referendum und Initiative im Kanton Zürich 1869—1886, s. 47 ff, samt Dändliker, Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich, III, s. 404 ff.



gångar. Frågan togs längre fram åter upp genom ett folkinitiativ, men föll även då (1883). Nya arvsskattelagar med skärpta bestämmelser antogs av parlamentet 1895 och 1899, men blevo vid båda tillfällena av folket förkastade. En revision av lagen om inkomst- och förmögenhets-skatt företogs 1917 med understöd av alla parlamentariska partier, men blev först efter hård strid av folket bekräftad (omkr. 56 000 ja mot 38 000 nej; deltagande 80 procent).

Den sociala lagstiftningen var ett fält, där demokraterna i Zürich hoppats mycket av folkrättigheternas utvidgning. Den första erfarenheten blev en besvikelse. En fabrikslag av år 1870, som införde 12-timmars arbetsdag samt reglerade arbetstiden för kvinnor och minderåriga, blev av folket avslagen med omkr. 27 000 röster mot 18 000. Motståndet kom från industrikretsar, men även från arbetarhåll, där man befarade minskade utkomstmöjligheter. Som en ersättning för denna lag kom förbundslagen av år 1877, som dock icke uppnådde majoritet bland de röstande i Zürich (26 443 ja mot 26 492 nej). År 1894 bifölls en lag om skydd för arbeterskor (10-timmarsdag) trots allmänt motstånd från de liberala. En ny lag i samma fråga, som även sträckte sig till kvinnlig butikspersonal, blev emellertid 1909 avslagen. Samma öde drabbade en lag om arbetstiden vid industrien 1919. Den avsåg att reglera frågor, som ej hörde under förbundslagstiftningen, och föll på grund av motstånd från bönderna och den stora massan av de borgerliga. Ett par andra mycket viktiga sociala lagstiftningsarbeten ha däremot erhållit folkets godkännande: dels en lag om skapande av en fond för kantonalt ålderdoms- och invaliditetsförsäkring 1911, dels en lag om införande av förbundslagen om sjuk- och olycksfallsförsäkring 1916.

Ett annat område, där det demokratiska majoritetspartiet i Zürich några år efter sin nyvunna maktställning sökte förverkliga ett genomgripande reformprogram, var undervisningsväsendet. Under ledning av en av partiets främsta män, Kaspar Sieber,<sup>1</sup> som ingått i regeringen, utarbetades en undervisningslag, som avsåg att enligt en enda stor systematiskt genomförd plan ordna hela kantonens skolväsen. Inom folkskolorna utökades de ditillsvarande sex årskurserna till nio, fortsättningsskolor infördes, sekundär- och gymnasialundervisningen utbyggdes, en teknisk skola för kantonen inrättades och lärarnas sociala ställning och utbildning förbättrades. Det storstilat enhetliga i denna plan erkändes allmänt, och lagen antogs enhälligt i parlamentet (1872). Under månader fördes sedan en energisk kampanj för dess antagande jämväl av folket. Resultatet blev dock, att den i omröstningen avslogs med omkr. 40 000 röster mot 16 000 (deltagande 88 procent). Denna utgång tillskrevs lagens omfattande beskaflenhet — det blev för mycket för

<sup>1</sup> Jämf. ovan s. 88, n. 1.



folket på en gång — dess radikala nyheter i vissa punkter och de betydande kostnader den skulle medföra.

Enskilda partier av det stora skolprogrammet blevo emellertid sedermera genomförda. Sålunda bekräftade folket redan samma år (1872) en lag om höjning av lärarnas löner och en annan lag om avgiftsfri undervisning i sekundarskolorna. Följande år kom, likaledes under folkets medverkan, det kantonala teknikum till stånd. År 1881 antogos dels en lag om lärarutbildning, dels en lag om statsbidrag till skolbyggnader. Sedan 1888 en lag om folkskoltidens utsträckning till 8 år förkastats (med 31 029 röster mot 30 461), kom en enhetlig skolordning äntligen till stånd 1899. Löneroglering för folkskollärarna genomfördes 1904, dock först sedan en lag därom, som föreslog en årlig merutgift av omkr. 320 000 fr., avslagits (med 31 040 röster mot 30 811). Enligt den andra lagen av samma år, som bekräftades, var merutgiften sänkt till omkr. 260 000 fr. En ny lag om folkskolväsendet, som även reglerade lärarnas löner, antogs år 1919 av folket med stor majoritet.

I lönerogleringsfrågor har folket rätt ofta visat motspänstighet. Sålunda avslagos 1874 och 1877 två allmänna lönerogleringslagar med stora majoriteter. År 1894 avslogs, likaledes med stor majoritet, en lag om avlöning av regeringens och högsta domstolens medlemmer. En ny lag 1899 i samma ämne gick dock igenom. Genom författningsändring detta år, som godkändes av folket, bestämdes, att dylika frågor ävensom frågor rörande ämbetsorganisationen icke längre skulle avgöras genom lag, varigenom parlamentet erhöLL självständig beslutanderätt i dessa ämnen.

I allmänhet kan dock knappast sägas, att folket visat njugghet ifråga om anslagsbeviljningar. För sjukhusväsendet ha vid upprepade tillfällen stora summor beviljats: 1871 för uppförande av ett barnbördshus, 1885 för övertagande av ett kommunalt sjukhus, 1892 för byggnad av en sinnessjukanstalt (610 000 fr.), 1899 för samma ändamål (1 500 000 fr.). Likaså ha för jordbruksnäringens höjande och åtskilliga andra allmännyttiga företag ansevärliga bidrag lämnats under folkets medverkan. Särskilt ha subventionerna till järnvägsföretag varit betydande. Sedan en vattenrättslag år 1901 antagits, övertog staten 1908 genom en "lag om elektricitetsverk för kantonen Zürich" (kostnader 10 miljoner fr.), vilken bekräftades av folket med omkr. 61 000 röster mot 8 000, den kantonala kraftverksanläggningen. Vidare kan nämnas, att under åren 1917—1920 alla äskanden om anslag till lindrande av nödläget, till dyrtidstillägg, till bekämpande av arbetslöshet och bostadsbrist, av folket med stora majoriteter beviljats.

Av reformer, som på rättsväsendets område genomförts under folkets direkta medverkan, var antagandet av en ny, humaniserad strafflag 1871 en av de viktigaste. År 1879 antogs en expropriationslag (med



ganska liten majoritet (18 678 röster mot 17 546), 1913 en revision av civilprocessordningen och 1919 en reviderad straffprocesslag. Den sistnämnda blev föremål för rätt starka meningsbrytningar (49 847 ja mot 44 571 nej), vilka egentligen rörde bestämmelserna om villkorlig dom. En lag härom hade 1909 framlagts för folket, men då avslagits med omkr. 40 000 röster mot 35 000. Motståndet kom huvudsakligen från bönderna, men även bland juristerna voro meningarna delade om lagens lämplighet. En lagstiftningsreform, som i Zürich kom mycket sent — icke förrän 1887 — var den lika arvsrätten för bröder och systrar, och först sedan en lag härom tidigare, 1878, med stor majoritet avvisats av folket.

Ett område, där det visat sig synnerligen svårt att genomdriva några reformer — icke blott i Zürich utan även i andra kantoner — är jaktlagstiftningen. Jakträtten står öppen för varje medborgare, som mot erläggande av viss avgift förvärvar sig ett jaktpatent — det s. k. patent-systemet. Man har strävat att ersätta detta med ett revirsystem, varigenom kommunerna skulle erhålla möjlighet till effektivare kontroll över jakten. En lag av detta innehåll framlades i Zürich 1879, men avslogs av folket med förkrossande majoritet. År 1882 blev en jaktlag, som bibehöll det gamla systemet, men med högre patenttaxor, antagen. Sedan ett förslag till jaktlag 1906 förkastats, blev ett annat, alltjämt med bibehållande av det gamla systemet, 1908 antaget. År 1917 framlades åter en lag om revirsystem, som avslogs, varefter kantonsparlamentet 1921 åter utarbetade en lag med höjda patenttaxor.<sup>1</sup>

Några större förändringar av konstitutionell innebörd, om man undantar den genom initiativ införda proportionalismen, ha icke skett sedan 1869 års författning, vilken alltjämt i det väsentliga är gällande. De antagna förändringarna ha bl. a. avsett reduktion av representationens medlemsantal (1878 och 1911) — ett förslag härom blev 1902 förkastat — vidare stadgande av röstplikt för hela kantonen 1890 (med 24 337 ja mot 24 020 nej), reglerande av initiativrättens utövning 1894, organisation av regeringsrådet 1916 samt antagande av nya arbetsordningar för parlamentet. En sådan blev 1909 av folket med knapp majoritet bekräftad, men då en revision av densamma företogs 1919, blev den avslagen med omkr. 48 000 röster mot 40 000. I denna arbetsordning bestämdes bl. a. högre arvoden och reseersättningar för parlamentsledamöterna. Avslaget uppfattades såsom en direkt demonstration mot parlamentet, och var det otvivelaktigt också, med anledning av de långdragna debatter — mest interpellationsdebatter om strejker — som där på sista tiden förekommit, en maning åt folkrepresentationen att taga tiden bättre i akt

<sup>1</sup> Huruvida denna lag bekräftats av folket är mig icke bekant. Den förordades av alla partier.



och prestera ett nyttigt arbete. Följande år blev den nya arbetsordningen antagen.

Liksom i Zürich genomfördes antagandet av det obligatoriska lagreferendum i *Bern* under det demokratiskt-frisinnade partiets egid, och detta parti har här alltsedan 1869 för det mesta innehaft majoritet i parlamentet, under åren 1890—1918 konstant. Minoriteten har varit splittrad i en liberal-konservativ grupp (protestantisk), en katolsk-konservativ grupp samt en socialdemokratisk fraktion, som under de senare åren tillväxt i antal. År 1918 inträdde en fullständig omstöpning av partiförhållandena genom bildande av ett bondeparti, som huvudsakligen rekryterade sina skaror från de frisinnade. Bönderna äro numera nära majoritet i kantonsparlamentet (102 medlemmar av 216).

Omröstningspraxis i Bern (170 obligatoriska referenda på 50 år) företer åtskilliga likheter med den vi lärt känna i Zürich. Den mest markanta skillnaden har förut påpekats<sup>1</sup>: den svaga deltagarfrekvensen i omröstningarna i Bern i motsats till den mycket höga i Zürich. Vi skola till en början beröra en del frågor, som i äldre tid förelagts folket för att sedan något närmare uppehålla oss vid praxis under det sista decenniet.

Bland ämnen av finansiell natur, som avgjorts av folket, tilldraga sig de järnvägspolitiska frågorna huvudintresset. Omröstningar rörande subvention av järnvägsföretag, inköp av bansträckor eller byggnad av järnvägar för statens räkning ha alltsedan 1870, då ett understöd lämnades åt St. Gotthardsbanan, ägt rum ett tiotal gånger. En del av dessa omröstningar ha gällt högst betydande anslagsbelopp: år 1902 för byggande av den viktiga Lötschbergsbanan 38.5 milj. fr., 1897 och 1891 för andra järnvägsföretag resp. 23 och 9.5 milj. fr. Endast vid ett tillfälle har folket röstat nej. Frågan rörde sig då (1877) om ett belopp på en milj. fr. Statens järnvägspolitik har sålunda tämligen konsekvent funnit anslutning hos folket.

Med det finansreferendum, som är gällande i Bern, ha även statslån upprepade gånger varit föremål för folkomröstning. För det mesta ha lånen godkänts. Stundom har dock motsatsen inträffat, såsom vid en omröstning 1909, då ett förslag om ett lån på 30 milj. fr. avslogs med omkr. 17 000 röster mot 15 000. Deltagandet i omröstningen var osedvanligt ringa (24 procent) och gav egentligen ingen upplysning om folkmeningen. Låneförslaget kom igen följande år och blev nu bifallet med omkr. 46 000 röster mot 29 000 (deltagande 54 procent). Det sålunda beslutade lånet kunde emellertid icke komma till stånd på grund av inträdd förskjutning i ränteförhållandena, och nytt förslag måste framläggas (1911) med höjd räntefot (4 procent i stället för 3.5 procent).

<sup>1</sup> Se ovan sid. 215.



Även detta blev dock bifallet trots motstånd från socialdemokratiskt håll.

I löneregleringsfrågor har folket i Bern liksom i Zürich då och då uppträtt oppositionellt mot parlamentet. Sålunda avslogs 1873 en allmän löneregleringslag och 1886 en lag om lärarpensionering. Reformerna på undervisningsväsendets område ha dock i Bern rönt mindre motstånd — nya undervisningslagar antogs 1870, 1875 och 1894 — och en lönereglering för folkskollärare, som medförde en årlig merutgift för staten på 1.5 milj. fr., bekräftades 1909 med stor majoritet.

På rättsväsendets område har i allmänhet icke någon utpräglad opposition från folkets sida framträtt. Man observerar dock, att konkurslagstiftningen beredde åtskilliga svårigheter, innan den kunde ordnas. En tillämpningslag till den allmänna för förbundet gällande konkurslagen blev 1891 först förkastad (deltagande 33.6 procent), varefter den kort därefter — några månader efteråt — antogs (deltagande 49.2 procent). Ändringar i denna tillämpningslag företogs sedermera av parlamentet tre gånger under 1890 talet, men blevo alla gångerna avslagna. Först fjärde gången (1898) gick den föreslagna ändringen igenom.

En fråga, som också stött på motstånd, var tvångsvaccineringens genomförande. Lagar därom ha två gånger (1886 och 1895) förkastats, låt vara med svaga majoriteter. På den sociala lagstiftningens område kan nämnas en lag om skydd för arbeterskor i fabriker, som antogs 1908. Följande år föreslog parlamentet en ändring i lagen, varigenom arbetstiden förlängdes, men fick avslag av folket.

En blick på omröstningarna under de senaste åren skall ge en mera konkret bild av hur referenduminstitutet verkat i en stor kanton med obligatoriskt referendum sådan som Bern.

År 1911 förekommo på en och samma dag tre omröstningar, rörande dels det ovannämnda 30 miljonerslånet, dels en lag om införande av den allmänna schweiziska civillagboken och dels en lag om lantbruksundervisningen. De två sistnämnda voro icke bestridda av något parti. Det frisinnade majoritetspartiet ägnade en partidag åt de föreliggande förslagen och organiserade ett omfattande upplysningsarbete. De blevo alla tre med stora majoriteter, men under svagt deltagande (30 procent) antagna.

Året därefter framlades, likaledes på samma dag, följande tre ämnen till omröstning: en skattelag, en fattigvårdslag samt ett interkantont koncordat. De två sistnämnda förslagen väckte intet motstånd, men desto mer det förstnämnda. Mot skattelagen sattes en livlig agitation i gång dels av socialdemokraterna, vilka ansågo att den alltför mycket gynnade de bemedlade klasserna, dels från de konservativa, vilka av rakt motsatt skäl bekämpade den. Gent emot denna omoraliska allians — "die Geldsackpolitiker im Verein mit den Sozialdemokraten" — satte det fri-



sinnade partiet in all sin kraft för att driva lagen igenom. Möten höllos överallt i kantonens socknar, en ingående kommentar över skattebestäm- melserna, som tillika var avsedd att tjäna såsom handbok ("Referenten- führer")<sup>1</sup> för de frisinna- de talarna, utgavs, flygblad spredos, och pres- sen agiterade.<sup>2</sup> Allt var förgäves. Oppositionen segrade med stor majori- tet i skattefrågan, medan de två andra förslagen godkändes (delta- gande 48 procent).

År 1914 höllos omröstningar tre gånger med två omröstningsfrågor var gång. Första gången (1 mars) gällde frågorna dels en författnings- ändring, som minskade parlamentets medlemsantal, dels en brandförsäk- ringslag. Även nu framträdde socialdemokrater och konservativa i offi- ciell opposition mot de frisinna- de. Agitationen fördes emellertid lamt från bägge sidor. Båda förslagen antogos, ehuru med svaga majoriteter, och under svagt deltagande (28 procent).

Andra gången däremot (3 mars 1914) föregingos omröstningarna av en livlig kampanj. Folket hade att uttala sig dels angående en jaktlag, dels angående en lag om handel och industri. Båda blevo avslagna, den förra med mycket stor majoritet (omkr. 62 000 röster mot 26 000) och under ett röstdeltagande, som för Bern är mycket högt (omkr. 61 %).

Kring jaktlagen stod egentligen icke någon partipolitisk strid, ehuru de frisinna- de på en partidag beslutat understödja såväl denna lag som den nyssnämnda om handel- och industri. Propagandan sköttes av neu- trala aktionskommittéer: å ena sidan djurskyddsföreningar, hembygds- föreningar och en nybildad "förening för införande av arrendejakt i kan- tonen Bern", å andra sidan jaktskyddsföreningen, som hade bönderna bakom sig. Den gällande jaktlagen, som var av år 1832, var utan tvivel föråldrad, och försök att modernisera den hade tidigare tvenne gånger (1873 och 1896) avvisats. Stridsfrågan var densamma som i Zürich: ersättande av det gamla patentsystemet med ett arrende(revir)system, som i Bern dock endast föreslogs såsom fakultativt. Även här avgjorde den allt behärskande avogheten mot varje inskränkning i jaktfriheten ut- gången. Ett folkinitiativ framfördes sedermera (år 1918), som i väsent- liga delar upptog den 1914 fallna lagen. Parlamentet ställde sig neutralt till initiativet och likaså de politiska partierna, men även det blev för- kastat i folkomröstningen. Först 1921 lyckades en ny jaktlag, vari par- lamentet dock i de viktigaste stridspunkterna tillmötesgått folkopinionen, bli antagen.

Omröstningskampanjen om handels- och industrilagen, vilken lag rik-

<sup>1</sup> En i det hela mycket sälligt hållen broschyr på 50 sidor, betitlad "Zur Abstimmung über den Steuergesetzesentwurf". Bern 1912.

<sup>2</sup> Av socialdemokraterna utgavs en broschyr, "Berner Volk sei auf der Hut", på vilken de frisinna- de svarade i ett flygblad med parollen: "Berner Volk, hüte dich vor falschen Zahlen!"



tade sig mot illojal konkurrens, osunt reklamväsen, missförhållanden inom gårdfarihandeln m. m., var mera partibetonad. Frisinnade och konservativa, med understöd av åtskilliga yrkessammanslutningar,<sup>1</sup> uttalade sig för, under det att socialdemokraterna, stödda av konsumtionsföreningarna, satte i gång en motaktion, som vann seger. Att utgången icke endast berodde därpå, att oppositionen mot den impopulära jaktlagen smittat ifrån sig, såsom man var benägen att tro, visade sig, då handels- och industrilagen i maj 1922 åter framlades för folket. Den blev nu med större majoritet än förra gången förkastad. I vad mån den starkt rotade uppfattningen om dess fara för konsumentintresset var grundad är svårt att avgöra.

Den tredje omröstningen 1914 (5 juli) gick i fredens tecken. Den rörde dels en revision av den sedan 1898 gällande lagen om kantonbanken, dels vissa ändringar i strafflagen. Ingen officiell partiopposition förekom, och båda förslagen bekräftades under svagt röstdeltagande (24 procent).

Under de fyra världskrigsåren ha trots det obligatoriska referendum endast ett fåtal omröstningar — inalles 8 — ägt rum, beroende därpå, att lagstiftningsarbetet under denna tid i avsevärd mån legat nere. Från år 1916 kunna antecknas två omröstningar på samma dag rörande dels en lag om den kantonala försäkringsdomstolen, dels en lag om biografer och åtgärder mot smutslitteraturen. Båda antogs med stora majoriteter under svagt deltagande (22 procent) och utan partistrid. Mot den sistnämnda lagen verkade den schweiziska biografägarföreningen, medan särskilt kantonens lärarföreningar arbetade för. År 1917 antogs en ny kommunallag utan motstånd. Däremot förkastades följande år ett förslag om höjning av saltpriset, och en samtidigt till omröstning framlagd författningsändring, som upphävde de dittillsvarande bestämmelserna, att regeringsmedlemmarna i tur och ordning efter viss tid skulle växla departement, räddades endast med knapp nöd igenom. Socialdemokrater och konservativa hade uppträtt mot båda dessa förslag, och i fråga om det sistnämnda hade det frisinnade partiet proklamerat röstfrihet för sina medlemmar. En viktig reform, som samma år bragtes i land, var antagande av en ny civilprocessordning — ett vidlyftigt lagkomplex, som krävt långvarigt arbete — med den stora majoriteten av omkr. 64 000 röster mot 19 000. Deltagandet i omröstningen var, trots det att ingen partiopposition förekom, relativt livligt (53 procent).

Bland omröstningar efter världskriget må till slut endast omnämnas tre, som samtidigt ägde rum den 6 april 1919. De rörde dels frågan om saltprisets höjning, som nu kom igen efter att föregående år ha fallit, dels ett statslån på 25 milj. fr. och dels en arvsskattelag. Den sistnämnda

<sup>1</sup> Ett gemensamt upprop till förmån för lagen utsändes av föreningen för handel och industri, minuthandlarföreningar, köpmannaföreningar samt handels- och industri-kammaren i kantonen.



avsåg att bringa till lösning ett gammalt spörsmål — två arvsskattelagar hade tidigare, åren 1902 och 1905, av folket förkastats. Alla dessa tre förslag hade det gemensamt, att de åsyftade att bringa ordning i stats-hushållningen efter kriget, och bördorna voro tämligen jämnt fördelade. En höjning av saltpriset drabbade proportionsvis mest de mindre bemedlade, arvsskatten mera de förmögna klasserna. Statslånet var avsett dels för täckande av äldre lån, dels för lindrande av bostadsbristen och arbetslösheten. Alla förutsättningar voro för handen, för att enighet om dessa åtgärder skulle uppnås, och från intet av de parlamentariska partierna restes opposition. Alla tre förslagen blevo också av folket med stora majoriteter bifallna (deltagande 45 procent).<sup>1</sup>

\*

Av alla kantoner med fakultativt referendum har *St. Gallen* — den kanton, som först införde detta institut — haft den ojämförligt livligaste omröstningspraxis.<sup>2</sup> Partipolitiskt företer *St. Gallen*, som hör till de s. k. paritetiska kantonerna (delad katolsk och protestantisk befolkning) en mycket splittrad bild. I äldre tid tävlade de tämligen jämnstora frisinnatdemokratiska och katolsk-konservativa partierna om makten. Numera har intet parti majoritet. Av parlamentets 173 medlemmar räkna de katolsk-konservativa 76, de frisinnade demokraterna 54, socialdemokraterna 23, demokraterna (socialradikala) och grütlianerna (ett nationellt schweiziskt socialistiskt färgat parti) tillsammans 16, de "ungfrisinnade" 3 och kommunisterna 1. Det vill synas, som om de partipolitiska mot-satserna mera framträtt vid initiativomröstningar än vid de egentliga referenda. Åtminstone gäller detta de senaste decennierna.

Det utmärkande för folkomröstningarna i *St. Gallen* är, såsom i det föregående påpekats,<sup>3</sup> deras så gott som konstant negativa karaktär. Med hänsyn till sina verkningar har sålunda det modärna fakultativa referendum här alltjämt visat sig fullt ut värdigt det gamla namnet veto, varmed institutet tidigare betecknades. Av de 37 parlamentsbeslut, som under de senaste 60 åren på begäran av folket framlagts till omröstning, äro de, som lyckats gå igenom, lätt uppräknade. De äro inalles 6: en lag om

<sup>1</sup> Det av parlamentet officiellt utfärdade, upplysande budskapet angående omröstningsämnena slutar med följande typiska vädjan till folket: "Mitbürger! Alle drei Vorlagen haben den Zweck, den Staatshaushalt wieder auf eine sichere Grundlage zu stellen. Ihr selbst habt in der letzten Zeit Beschlüsse gefasst, die neue Ausgaben in der Höhe mehrerer Millionen zur Folge hatten; das gleiche hat der Grosse Rat getan. Es konnte nur geschehen im Vertrauen darauf, dass zu gegebener Zeit auch die entsprechenden neuen Einnahmen die Zustimmung des Volkes finden werden. Diese Zeit ist da. Möge sie eine Wählerschaft finden, die sich ihrer Aufgabe bewusst ist. Wir empfehlen Euch die Annahme aller drei Vorlagen."

<sup>2</sup> Se ovan s. 214.

<sup>3</sup> Se ovan s. 224.



det borgerliga begravningsväsendet 1873, en lag om straff för störande av kyrkofriden 1874, en lag, som höjde räntemaximum vid hypotekslån från 4 till 4½ procent 1899,<sup>1</sup> en lag om användande av förbundets bidrag till understöd av folkskolorna och förbättring av lärarutbildningen 1904, en lag om restaurangrörelse och utminuterung av spritdrycker 1905 samt en skattelag 1918. Strid har ej heller i dessa frågor saknats, och det är icke med några överväldigande majoriteter, som de antagits.

Se vi på de omröstningar, som utfallit negativt, så ha de rört sig om en hel del skilda ämnen. En lag om obligatorisk boskapsförsäkring — efter mönster från liknande lagar i åtskilliga andra kantoner — har fyra gånger (1870, 1896, 1907 och 1915) framlagts för folket men ständigt förkastats. Två gånger (1896 och 1907) ha brandförsäkringslagar och likaledes två gånger (1906 och 1909) jaktlagar avslagits. I alla dessa fall torde oppositionen i främsta rummet kommit från bönderna. Två gånger ha även föreslagna reformer av 1873 års begravningslag avisats, väsentligen beroende på svårigheten att i denna fråga ena de konfessionella motsatserna. Av enstaka lagförslag, som fallit, kunna nämnas en äkten-skapslag 1868 och en fabrikslag 1873 (de båda senare ersatta genom förbundslagstiftning), en lag om lärarpensionering 1879, en civilprocesslag, som förenklade och förbilligade processordningen, 1897 (senare antagen utan referendum), en lag om förbättring av det lokala fängelseväsendet 1906, en lärlingslag 1910 (referendum begärdes av hantverkarna) samt en butikstängningslag 1921. Gent emot den sistnämnda, som även berörde lantbutikerna, reagerade bondeintresset.

I en del fall av de nu nämnda begärdes omröstningen, i enlighet med de för St. Gallen gällande referendumbestämmelserna<sup>2</sup>, av en minoritet av parlamentet.<sup>3</sup> Så skedde exempelvis beträffande lagarna om jakt och kreatursförsäkring, varvid parlamentsminoriteterna dock knappast voro partifärgade. Vid ett tillfälle hände, att parlamentet såsom helhet enade sig om att anordna folkomröstning för att dämpa striden och på förhand markera sin villighet att böja sig för folkets avgörande. Men intet har hjälpt mot den, man skulle vilja säga, istadiga negativism, som tycks besjåla det st. gallenska folket, när det går till doms över sina representanters arbete.

Mest konsekvent har denna negativism gått ut över skattefrågorna. Sedan början av 1860 talet ha elva skattelagar av olika slag lagts fram för folket, men endast en har vunnit godkännande. I synnerhet har frågan om grunderna för den direkta statsskatten vållat strid. Det dröjde så-

<sup>1</sup> En sänkning av räntemaximum till 4 procent hade år 1896 genom folkinitiativ genomförts, men visade sig snart nog icke hållbar.

<sup>2</sup> Se ovan s. 167.

<sup>3</sup> Inalles ha 5 sådana fall förekommit. Se Müller, Die kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen in Kanton St. Gallen, s. 18 ff.



lunda i 70 år och krävde fyra resultatlösa försök, innan 1832 års för-  
åldrade skattelag kunde undergå en välbehörlig renovering. Det skedde  
genom en ny lag 1903, varom referendum icke begärdes. År 1918 antogs  
av folket med knapp majoritet en tilläggslag till 1903 års lag, men då  
ytterligare en tilläggslag med höjda skattesatser år 1922 framlades, blev  
den med förkrossande majoritet (omkring 32 000 röster mot 17 000) för-  
kastad (deltagande 78 procent).

Utgången väckte, även för att vara i St. Gallen, uppseende och inom  
politiskt ledande kretsar förstämning. Att en ökning av statsinkomsterna  
till upphjälpande av det tryckta finansläget var nödvändigt, torde stått  
utom all fråga. Lagen hade i parlamentet antagits enhälligt med 102 rös-  
ter — ett 70-tal medlemmar voro därvid dock antingen frånvarande eller  
underlåto att delta i voteringen. Både de konservativa och frisinnade  
partiorganisationerna arbetade för densamma. Att den icke desto mindre  
föll tillskrives dåligt lynne hos "soveränen", en allmän misstämning  
över det redan förut hårda och under nu rådande depressionstider desto  
kännbarare skattestrycket.

Så kraftigt verkade denna oppositionsanda, att den även gick ut över  
en samtidigt till omröstning framlagd författningsändring, som överflyt-  
tade rätten att välja kantonens två ledamöter i ständerrådet från parla-  
mentet till folket — en ökning av de demokratiska rättigheterna alltså,  
som folket-soveränen, låt vara med betydligt svagare majoritet, i sitt all-  
männa misshumor slog ifrån sig.<sup>1</sup>

En helt annan bild än St. Gallen, så i avseende på referendumpraxis  
som partipolitiska förhållanden, företer *Luzern*. Omröstningarna äro

<sup>1</sup> I en artikel, betitlad "Alles verworfen", i det konservativa huvudorganet i St.  
Gallen, "Die Ostschweiz", den 30/1 1922 heter det härom: "Die verwerfende Mehrheit  
von 4 000 Stimmen bei bedeutend schwächerer Beteiligung als bei der Steuervorlage  
darf mit Fug und Recht der unangenehmen Begleiterin aufs Konto geschrieben  
werden. Allein hätte diese zeitgemässe Verfassungsrevision im Zeichen eines demo-  
kratischen Ausbaus unserer Demokratie sicherlich eine stattliche Mehrheit auf sich  
vereinigt, wenn sie unter den heutigen Verhältnissen die politischen Gemüter auch  
dann nicht stark in Wallung gebracht hätte. Alle Parteien sind für die Volkswahl  
eingestanden, die einen mit mehr, die andern mit weniger Elan, dennoch hat der Souve-  
rän in seinem Unmut selbst von der Einräumung vermehrter Rechte nichts wissen  
wollen." — Ett par instruktiva artiklar under rubriken "Steuergesetzgebung und  
Volksrechte" återfinnas i samma tidning den 13 och 14 mars 1922, författade av stats-  
skrivaren (chefen för det kantonala kansliet) i St. Gallen, O. Müller, till vilken jag  
i övrigt står i tacksamhetsskuld för upplysningar om senaste referendumpraxis i  
kantonen. — Det förtjänar observeras, att den eftertryckliga demonstrationen mot  
skattelagen, i stället för att stilla, tvärtom ökat folkets strävan efter makt över de  
finansiella angelägenheterna. Sålunda uppstod därefter en allmän rörelse till förmån  
för införande av det ännu icke i St. Gallen accepterade finansreferendum (rörande  
engångsutgifter och statslån), vilket institut nu också är i färd med att antagas. Jäm-  
ovan s. 170, n. 1.



sparsamt förekommande, och det är ytterst sällsynt, att de gå parlamentet emot. Kantonen Luzern är, som vi erinra oss, ett av de katolsk-konservativas starkaste fästen i Schweiz. Partiet har i över 50 år — alltså den i kantonens partihävdar minnesrika valsegern över de liberala den 7 maj 1871 — oavbrutet innehått majoriteten i parlamentet.<sup>1</sup> Och denna majoritet har städse varit mycket deciderad. Även efter de proportionella valens införande 1909 ha de konservativa utan svårighet behållit sin majoritetsställning.<sup>2</sup>

Det är egentligen först från och med 1890-talet, som folkförstämmingsinstitutet kommit att spela någon mera framträdande praktiskt politisk roll i Luzern.<sup>3</sup> Vi ha här ett gott tillfälle att studera speciellt hur institutet använts såsom partipolitiskt vapen. De olika formerna av referendum och initiativ gripa därvid så ofta in i varandra, att vi här lämpligen kunna behandla dem i ett sammanhang.

År 1890 beslöt parlamentet en författningsändring, som införde ändrad valkretsindelning. Denna ansågs oförmånlig för de liberala, vilka i den följande obligatoriska omröstningen ( $\frac{4}{1}$  1891) häftigt bekämpade förslaget. Detta antogs dock med omkring 13 000 röster mot 10 000 (deltagande 83 procent). Den starka minoritetsciffran uppmuntrade oppositionen att gå till motaktion. Inom mindre tid än en månad insamlades över 10 000 namnunderskrifter under ett folkinitiativ, som framkastade en rad förslag: nedsättning av saltpriset, förenkling av statshushållningen, snabbare och billigare rättsskipning samt val av distriktsståthållarna genom folket — allt reformer i demokratisk anda, som voro ägnade att tilltala gemene man. Attacken misslyckades dock. Den konservativa majoriteten antog först självmant en lag om nedsättning av saltpriset —

<sup>1</sup> Partiet firade den 7 maj 1921 sitt 50-åriga regeringsjubileum med en stor fest, varvid en jubileumsskrift utgavs under titeln "Konservativ Luzern 1871—1921. Fünfzigjähriges Regierung-Jubiläum der konservativen Partei des Kantons Luzern" (Luzern 1921), författad av Joseph Winiger. Den följande skildringen vilar till stor del på nämnda skrift ävensom på muntliga upplysningar, som jag erhållit av författaren, vilken är redaktör för det katolsk-konservativa huvudorganet "Das Vaterland" i Luzern. W. är tillika mångårig medlem av förbundsparlamentet och där ledare för den katolsk-konservativa fraktionen i ständerrådet.

<sup>2</sup> Genom 1871 års val blev ställningen i parlamentet omkr. 80 konservativa mot 50 liberala. Vid 1891 års val nådde det konservativa partiet kulmen — 91 av parlamentets 134 medlemmar. Den första tillämpningen av den proportionella valmetoden 1911 (med det oerhörda röstdeltagandet av ända till 91 procent) gav till resultat: 88 konservativa, 62 liberala och 7 socialdemokrater. Efter det sista valet 1919 består parlamentet av 88 konservativa (samma siffra som 1911), 53 liberala, 12 socialdemokrater och 4 grütljaner.

<sup>3</sup> Ett författningsreferendum ägde rum 1878, ett annat 1882, och 1889 beslöt parlamentet anordna ett frivilligt referendum — ett av de få fall, då denna form över huvud använts i Schweiz — angående överlåtande av en kyrka i Luzern till gammalkatolikerna.



tydliga för att vinna folkopinionen — och anordnade därefter omröstningen ( $\frac{15}{3}$  1891), varvid initiativet tillbakaslogs med omkring 15 000 röster mot 10 000 (deltagande 89 procent).

Samma manöver upprepades i viss mån 1893. Parlamentet hade antagit en skattelag, som något höjde den direkta statsskatten. Mot denna lag begärde de liberala referendum och voro vid omröstningen ( $\frac{6}{2}$  1893) ytterst nära att segra. Endast med 34 rösters majoritet (11 426 röster mot 11 392) blev lagen bifallen av folket (deltagande 78 procent). Även nu syntes läget gynnsamt för ett nytt angrepp. Med livligt understöd av den liberala oppositionen igångsattes ett författningsinitiativ, som begärde införande av proportionella val, en reform som även räknade anhängare på konservativt håll. Majoritetspartiets sammanhållning visade sig dock stark, och det segrade vid omröstningen ( $\frac{17}{12}$  1893) med omkring 11 000 röster mot 9 000 (deltagande 68 procent).<sup>1</sup>

Efter dessa misslyckade aktioner inträdde en lång paus i folkomröstningsinstitutets användning, vilken räckte ända till år 1905. Tre omröstningar förekommo detta år på tre olika dagar, ett antal, som varken förr eller senare i Luzern uppnåts.

Den första omröstningen ( $\frac{8}{1}$  1905) gällde en författningsändring, som åsyftade att ställa regeringsmedlemmarna och kantonens två ständerråd under folkval. Förslaget, som i parlamentet väckts från liberalt håll, hade vunnit anslutning jämväl av de konservativa, och blev i omröstningen under svagt deltagande (26 procent) så gott som enhälligt antaget (omkring 9 000 röster mot 300).

Kort därpå samlade sig det liberala partiet till ett stort slag mot den konservativa parlamentsmajoriteten. Det inlämnade liksom förut 1891 ett folkinitiativ, som innehöll ett helt författningsprogram, nu uppdelat i sju punkter.<sup>2</sup> En del voro av rent konstitutionell natur, gående bl. a. ut på omorganisation av regeringen och införande av laginitiativet, vilken folk rättighet ovanligt länge hållits tillbaka i Luzern, en del voro av ekonomisk art, åsyftande lindring av skattetrycket samt beviljande av anslag till jordförbättringar. Även nu gick parlamentsmajoriteten taktiskt klokt tillväga i sitt bemötande av anfallet. Den ställde sig välvillig gent emot två av de föreslagna punkterna — de som rörde laginitiativet samt åtgärder för jordförbättringar — vilka undantogs för att längre fram behandlas. Uträkningen visade sig lyckad. Då de övriga fem punkterna framlades för folket ( $\frac{2}{4}$  1905), blevo de med rätt stora majoriteter avslagna (omkring 16 000 röster mot 12 000; deltagande 82 procent). Ett författningsförslag rörande de nämnda två punkterna, varom enighet

<sup>1</sup> Sedan parlamentet 1909 accepterat den proportionella valmetoden, godkändes den i folkomröstningen, men bekämpades då av de liberala.

<sup>2</sup> Se nedan Bil. II. Detta initiativ, liksom det föregående 1891, hade formen av allmän hemställan.



rådde, blev följande år under ytterst svagt deltagande (10 procent) nästan enhälligt bifallet i folkomröstningen (omkring 3 000 röster mot 200).

Den tredje omröstningen 1905 (<sup>29</sup>/<sub>10</sub>) var ett fakultativt referendum, som åter gällde en lag om höjning av den direkta statsskatten. Den liberala minoriteten hade i parlamentet tidigare biträtt lagen, men sannolikt såsom en följd av nederlaget vid initiativomröstningen inledde den sedan en häftig nejkampanj mot densamma. Även nu blev den emellertid besegrad (omkring 14 600 jaröster mot 12 700 nejröster; deltagande 78 procent).

Folkinitiativet har senare vid ett par tillfällen tillgripits av oppositionen. År 1913 inlämnade liberala och socialdemokrater under inbördes tävlan var sitt initiativ, vilka båda åsyftade lindring i skattetrycket för de mindre bemedlade klasserna.<sup>1</sup> Båda initiativen avslogos med stora majoriteter. Det sista initiativet härrör från år 1919 och frambars av socialdemokraterna med understöd av den kristligt sociala fraktionen av det konservativa partiet. Det föreslog införande av ålderdoms- och invaliditetsförsäkring. Gentemot detta initiativ uppställde parlamentet ett positivt motförslag, vartill majoriteten tydligen låtit förmå sig under påverkan av den inom densamma i viss mån fronderande sociala gruppen. Både initianternas och parlamentets förslag blevo emellertid av folket förkastade vid den år 1921 anordnade omröstningen.<sup>2</sup>

De folkomröstningar i Luzern, som icke varit partipolitiskt betonade, äro få. Några exempel härpå finnas dock, alla fakultativa referenda. Ett rörde en lag om söndagsvila (butikstängning) 1914, varvid oppositionen kom från de konservativa bönderna, ett annat en lag om ny domstolsorganisation 1913, varigenom en del dittillsvarande kretsdomstolar avskaffades. Motståndet var härvidlag lokalt och kom från de tingskretsar, som förlorat sina domstolar. Ett tredje gällde en jaktlag 1906, vilken allmänt bekämpades av bönderna. Denna blev fälld i omröstningen, vilket är det enda fall, där ett referendum under det konservativa parti väldet gått parlamentet emot.

Kantonen *Vaud* uppvisar i vissa avseenden samma referendumpolitiska typ som Luzern. Även i Vaud har ett majoritetsparti mycket länge suttit vid makten i parlamentet. Alltsedan 1845 års revolution<sup>3</sup> har nämligen det radikal-demokratiska partiet här varit obestridd härskare.

<sup>1</sup> Se "Botschaft des Regierungsrätes des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat". Luzerner Kantonsblatt <sup>19</sup>/<sub>11</sub> 1913.

<sup>2</sup> Detta initiativ finnes icke medtaget i tabellbilagan. Se härom "Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den h. Grossen Rat" (Luzerner Kantonsblatt <sup>21</sup>/<sub>12</sub> 1919) samt "Ergebniss der Volksabstimmung über das Volksbegehren für die Einführung der Alters- und Invalidenversicherung (ibid. <sup>19</sup>/<sub>3</sub> 1921).

<sup>3</sup> Jämf. ovan s. 79 ff.



Vissa brytningstendenser ha visserligen under senaste tiden kunnat skönjas — benägenhet hos partiets stora bondekontingent att gå sin egen väg — men ännu vid de senaste valen var partiet obrutet och besatte 146 av parlamentets 237 platser. Den största minoritetsgruppen utgöres av de konservativ-liberala (65 medlemmar), varefter komma socialdemokraterna (24 ledamöter). Liksom i Luzern äro omröstningarna sällan förekommande, och de utfalla i allmänhet i överensstämmelse med parlamentets ståndpunkt.

En bestämd olikhet mellan de båda kantonerna består emellertid däri, att någon partiopposition vanligen icke framträder vid omröstningarna i Vaud. Detta drag framgår omedelbart vid en blick på de obligatoriska författnings- och finansreferenda, som ägt rum under de senaste 30 åren. Alla parlamentsförslagen, så när som på ett — ett 10-miljonerslån 1911, som för övrigt året därpå efter sänkning till 8½ miljoner fr. gick igenom — ha med stora majoriteter men under utomordentligt svag deltagarfrekvens bifallits av folket. Vad som gäller om referenda, gäller i det stora hela även om initiativen.<sup>1</sup>

En i mycket rent kommunal prägel har referendumpraxis i *Baselstadt*, där parlamentet i själva verket har karaktären av stadsfullmäktige. Referendumbegäran har ofta framställts i frågor rörande stadsplaneringsarbeten, brobyggnader, kanaliseringsföretag och gatuanläggningar o. d.; vidare rörande förslag om uppförande av offentliga byggnader, exempelvis ett badhus, en börsbyggnad, ett krematorium. Vanligen ha omröstningarna i dessa frågor blivit ett bekräftande av parlamentsförslagen. Någon gång ha de dock gått parlamentet emot, såsom då folket år 1896 med överväldigande majoritet och under ett för *Baselstadt* ovanligt livligt röstdeltagande (55 procent) avslog ett beslut om uppförande av en bekvämlighetsinrättning på "Marktplatz". Av parlamentsbeslut som fallit, kunna ytterligare nämnas två lagar angående restaurangrörelsen (1898 och 1904) samt en lag om värdestegringskatt (1911).

I allmänhet torde kunna sägas, att partipolitiken rätt litet spelat in i de nu nämnda omröstningarna. Det är först på senaste tiden, efter socialdemokraternas och kommunisternas starka maktillväxt, som användningen av folkomröstningsinstitutet i *Baselstadt* fått en utpräglat partipolitisk karaktär.<sup>2</sup>

### Tendenser och resultat.

Av den översikt, som ovan givits av referendumpraxis i förbund och kantoner, framgår, att de ämnen, som fallit under folkets avgörande, varit

<sup>1</sup> Se nedan s. 302.

<sup>2</sup> Se nedan s. 321, n. 1.



av den mest skiftande beskaffenhet. I kantoner med obligatoriskt lagreferendum ligger detta i sakens natur. Här är över huvud hela statsverksamheten enligt författningen lagd i folkets hand. Men även i förbundet och kantoner med fakultativt lagreferendum ha omröstningarna berört mycket växlande spörsmål. Genom att följa referendumkampanjerna och särskilt sistnämnda referendumforms tillämpning, vilken helt bestämes av de röstberättigade själva, ha vi fått en inblick i, vilka ämnen företrädesvis tilldraga sig det röstande folkets intresse. Än har det varit viktiga författningsändringar, än spörsmål av ekonomisk natur, än förvaltningsorganisatoriska nyheter, än sociala reformer, än lagar, som särskilt nära berört vissa lager av befolkningen, än frågor av konfessionell art, som väckt strid och drivit upp deltagandet vid omröstningarna.

Vid ett studium av folkets ställningstagande till de ämnen, som förelagts detsamma, fäster man sig kanske i första hand vid den *negativa tendens*, som därvid ofta givit sig tillkänna. Denna tendens är i det föregående berörd<sup>1</sup>, och vi ha därvid kunnat fastställa, att det övervägande antalet fakultativa och ett icke oväsentligt antal obligatoriska referenda gått representationen emot. Detta sakförhållande hör till de mest uppmärksammade i diskussionen om folkomröstningsinstitutets praktiska verkningar. Vi erinra oss från de äldre referendumdebatterna den ständigt återkommande förutsägelsen, att referendum skulle hämma parlamentets arbete, att det skulle hindra behövliga reformer och att det över huvud skulle utlämna hela lagstiftningsverksamheten åt slumpens blinda inverkan. Under de första decennierna av institutets användning fortsatte debatterna om dess fördelar och nackdelar, och man bedömde erfarenheterna rätt olika. Hur omdömena än föllo, stod emellertid en sak fullt klar: de många förkastade parlamentsförslagen. Detta faktum gav tidigt upphov till uppfattningen om referendum såsom ett konservativt institut, en uppfattning, som stadgade sig, sedan det katolsk-konservativa partiet öppet förkunnat sin referenduvänlighet. Alltsedan dess har institutets mest framträdande karaktärsdrag ansetts vara dess utpräglat konservativa verkningar.

Att referendum i många fall verkat såsom en hämsko på representationens arbete bekräftas också av erfarenheten ända fram till våra dagar. Tydligt är emellertid, att ett enbart konstaterande av institutets ofta framträdande negativa tendens icke är tillfyllest, om man verkligen vill tränga in i dess sätt att fungera. Den skildring av ett flertal omröstningar i avseende på deras förutsättningar, förlopp och resultat, som ovan lämnats, ger anledning att upptaga nämnda tendens till närmare analys. Det skall därvid visa sig, att skäl finnas att till en viss grad modifiera det allmänna omdömet om referendums verkningssätt. Särskilt

<sup>1</sup> Jämf. ovan s. 222 ff.



torde genom en närmare undersökning dess påstådda konservativa karaktärsdrag framstå i en något annan dager.

Det kan till en början ha sitt intresse att med ledning av det föreliggande materialet utröna inom vilka områden av representationens verksamhet folket visat mest benägenhet att begagna sin avslagsrätt. Man stannar då ovillkorligen först vid det ekonomiska området. Vi ha sett med vilka svårigheter det varit förenat att åstadkomma reformer inom skattelagstiftningen i en del kantoner. Det ena skatteförslaget efter det andra har fallit, innan ett positivt resultat kunnat uppnås. Det är nog att i detta avseende erinra om att 1832 års skattelag i St. Gallen på grund av folkets motstånd först 1903 kunde ersättas med en ny. Ett liknande förhållande har mött oss i Bern. Men även anslagsfrågor ha ofta varit svåra att genomdriva såväl i förbundet som kantonerna, speciellt löne-regleringar och utgifter för inrättande av nya ämbetsysslor och administrativa nyorganisationer över huvud. Den naturliga obenägenheten hos folket att påtaga sig ekonomiska bördor i förening med ovilja mot vad man betraktat såsom onödiga utvidgningar inom förvaltningen har här varit bestämmande för ståndpunktstagandet. Sparsamhet och anti-byråkratism äro sålunda tendenser — sedan gammalt iakttagna och säkerligen de mest framträdande — som göra sig gällande vid referendumsrättens utövning.

När man framhåller de fall, där dessa tendenser avgjort omröstningarnas utgång i negativ riktning, förtjäna emellertid, för att bilden ej skall bli skev, även alla de fall — och de äro de talrikare — att ihågkommas, där folket tillmötesgått de ekonomiska krav av olika slag, som av representationen framställts. Exempel härpå finner man i den villighet varmed folket i Bern understött parlamentets storslagna men kostsamma järnvägspolitik, likaså i de utan tvekan godtagna stora krigsskatterna i förbundet samt i de flerstädes till lindrande av det genom kristiden uppkomna nödläget beviljade anslagsbeloppen. Även om sparsamhetskänslan i en hel del fall tagit ut sin rätt, kan man alltså ingalunda tala om någon blind motspänstighet från folkets sida mot ekonomiska uppoffringar. Däremot vittnar också den mängd av viktiga organisationsfrågor, som blivit lösta under dess medverkan.

2. Ett område, där omröstningarnas negativa tendens också plägar framhävas, är den sociala lagstiftningen, och vi ha sett, hur åtskilliga förslag på detta område fallit på grund av motstånd från folket. Men även här förtjäna de antagna lagarna att ställas vid sidan av de förkastade. I förbundet antogs fabrikslagen 1877, medan olycksfallsförsäkringslagen 1900 avlogs; lagen om arbetsförhållandena 1920 rönt samma öde, men lagen om 8-timmars arbetstid vid trafikverken bifölls. I kantonerna ha



likaledes sociala reformförslag ömsom förkastats, ömsom godkänts av folket.

I fråga om lagar på det egentliga rättsväsendets gebiet har oppositions-<sup>3.</sup> lusten visat sig mindre utpräglad, och författningsändringar ha, såsom redan förut påpekats, i regel vunnit bekräftelse vid omröstningarna.

Vad särskilt beträffar omröstningarna i förbundet, är det ett drag, som i hög grad sätter sin prägel på referendumkanpanjerna, nämligen intresse motsatsen mellan kantonerna och förbundsstaten. Vi ha funnit, att denna motsats spelat in i de flesta omröstningar, dessa må sedan ha gällt de mest olikartade ämnen. Det gemensamma för dem alla har varit deras egenskap att väcka till liv den alltid latent stridsfrågan om förbunds kompetensens utvidgning. I en mängd fall, där förbundslagar avslagits, är det den kantonala självständighetskänslan, som fällt avgörandet eller under alla förhållanden kraftigt medverkat därtill.

När man bedömer de negativa resultat, som folkomröstningarna inom ovan berörda områden ofta givit, är det emellertid en viktig omständighet, som ej får förbises: resultatet ha ej varit för all framtid definitiva. De framlagda förslagen ha väl för ögonblicket förkastats, men de ha i många fall sedermera kommit igen mer eller mindre ändrade och ha då antagits av folket. Eller också har förnyad lagstiftning av parlamentet i en fråga, som tidigare fallit, fått passera utan att göras till föremål för referendum. Flera frågor ha varit av den art, att en lösning av desamma i en eller annan form måste ske, och härom har den allmänna opinionen varit tämligen ense, ehuru man tvistat om sättet för lösningen. Vid omröstningarna har svaret endast kunnat bli ett ja eller ett nej, men då svaret utfallit med nej, har detta nej i en hel del fall icke inneburit en absolut avvisande hållning från folkets sida. Det har endast velat säga, att parlamentets förslag i det föreliggande skicket ej var tillfredsställande, och folkets votum har sålunda närmast inneburit en återförvisning av ärendet. Då detta i omarbetat skick på nytt framlagts, har det vunnit godkännande.

Exemplen på avgöranden av nu nämnda slag äro, såsom vi av det föregående sett, mångfaldiga. I förbundet ha sålunda bland andra de viktiga bank-, järnvägs- och folkförsäkringsfrågorna småningom funnit sin lösning efter att först ha haft att kämpa med motstånd från folkets sida. Det mest typiska exemplet på ett referendum med negativ utgång, där folkavgörandet i själva verket endast innebar en återremiss och så även omedelbart uppfattades, var omröstningen rörande den första totala författningsrevisionen 1872. Ehuru det framlagda förslaget förkastats, återände folket vid de kort därpå förrättade nyvalen till nationalrådet den gamla revisionsvänliga majoriteten, till och med något förstärkt, därmed tydligen markerande, att det ingalunda principiellt var emot en revision,



ehuru det icke funnit det första förslaget tillfredsställande. Representationen å sin sida hade genom diskussionerna under referendumkanpanjen fått en otvetydig fingervisning om i vilken riktning revisionen borde gå, och då den med ledning härav framlade ett modifierat förslag nr 2, fann detta i omröstningen folkets gillande.

Samma tillvägagångssätt återupprepas, om också mera sällan så påtagligt, i åtskilliga andra fall. Stundom händer, att ett stort reformprojekt, som fallit för referendum, av parlamentet styckas för att sedan undan för undan partiellt framläggas till godkännande. På detta sätt löstes exempelvis frågan om undervisningsväsendets nyorganisation i Zürich. I anslags- och lånefrågor är det vanligt, att avslagna parlamentsförslag efter kort tid komma igen, nu med nedprutade äskanden, vilka ofta beviljas. Det visar sig härav, att striden icke egentligen rört spörsmålet, huruvida medel över huvud skulle beviljas utan de begärda beloppens storlek.

Som vi sett, är det emellertid visst icke alltid, som ett förkastat förslag andra gången går igenom. Vi ha funnit exempel på frågor, som gång på gång bollats fram och tillbaka mellan folk och parlament, i ett slags tävlingskamp mellan dessa, utan att en lösning varit möjlig att uppnå. Och har ett positivt resultat slutligen vunnits, så har detta vanligen endast kunnat gå för sig på det sätt, att det ursprungliga parlamentsförslaget gradvis underkastats en mycket genomgripande förändring, ända tills det motsvarat folkmajoritetens önskningsar. Det har naturligtvis också inträffat, att en omröstning i en fråga med negativ utgång givit fullt klart besked därom, att folkets hållning måste betraktas såsom definitivt avvisande, varför frågan sedermera ej återupptagits (ex. skolfogdeförslaget 1882). Har tvivel någon gång i detta avseende uppstått, har en andra omröstning med samma utgång som den första varit tillräcklig att skingra ovissheten (ex. referendum i rösträttsfrågan 1875 och 1877). Nu anmärkta fall utgöra dock mindretalet. Vad särskilt förbundet beträffar, visar en genomgång av de särskilda omröstningarna, att ganska få av dessa verkligen förmått att helt undanskjuta en fråga från den politiska dagordningen.

Ett närmare studium av referenduminstitutet i praxis ger sålunda vid handen, att förekomsten av en hel del negativa omröstningar icke utan vidare berättigar till den generella slutsatsen, att institutet såsom sådant verkar avgjort negativt. Det hindrar icke utvecklingen, men det kan i allmänhet sägas, att det fördröjer den; det ger det parlamentariska lagstiftningsarbetet en långsammare takt samt modifierar dess riktning och innebörd. Det ligger nära till hands att på grund av denna egenskap hos referendum stämpla det såsom ett till sina verkningar alltigenom kon-



servativt institut. Såsom förut anmärkts, är ingenting vanligare, och det har snart sagt ingått i det allmänna medvetandet såsom ett fastslaget faktum, att referendums särmärke är dess konservativa karaktär. Menas härmed, att referendum genom sin natur verkar till förmån för det existerande rättstillståndet, att det över huvud skyddar de bestående förhållandena mot hastiga förändringar, och att det i sin användning utvisar, att folkets massa är mindre benägen för nyheter än representationen, så är karaktäristiken otvivelaktigt riktig. Menar man åter, att referendum är konservativt i partipolitisk mening — vilket alltid mer eller mindre medvetet torde åsyftas — så är karaktäristiken vilseledande.

Ser man på omröstningsfrågorna, så är det i de flesta fall — för att nu endast hålla oss till förbundet — omöjligt att åsätta dessa en bestämd politisk etikett. Då folket avslår en pensionslag eller förslag om inrättande av ett ämbete eller organisationsåtgärder av det ena eller andra slaget, spårar man förgäves i dess avvisande hållning några partipolitiska inflytelser, om också i något av nu antydda fall referendumbegäran ursprungligen kan ha utgått från det konservativa oppositionspartiet. Vissa förslag, som underställts folket, äro emellertid av den natur, att de torde kunna karaktäriseras såsom politiskt radikala, t. ex. de socialpolitiska reformerna, och man kan tala om politisk konservatism hos folket, då det avslår ett sådant förslag, det må sedan i parlamentet utan åtskillnad ha vunnit anslutning av alla partigrupper. Klart konservativa tendenser hos folket tycker man sig också skönja, då det förkastar kulturradikala förslag, såsom skedde ifråga om den åsyftade skolreformen 1882.

Men dessa utslag av vad man med fog skulle vilja kalla konservatism från folkets sida böra jämföras med andra yttringar av folkviljan, som gå i en rakt motsatt riktning. Det har även hänt, att lagar, vilka man är benägen att beteckna såsom i vanlig mening reaktionära, blivit avvisade av folket. Så skedde beträffande "munkorgslagen" 1903 och "omstörtningsslagen" 1922. Med samma rätt, som det katolsk-konservativa partiet på 1880-talet fann referendum vara ett speciellt konservativt instrument, skulle socialdemokraterna nu — på grund av omstörtningsslagets fall — kunna beteckna referendum såsom ett radikalt instrument. Det är dock tydligt att varken den ena eller den andra beteckningen träffar det rätta. Referenduminstitutet visar sig tämligen opartiskt kunna tjäna än det ena, än det andra partipolitiska intresset. Man gör därför riktigast i att till undvikande av allt missförstånd karaktärisera dess inneboende egenskap att lägga en viss hämsko på representationens verksamhet med den neutrala beteckningen *retarderande*.

Det har för övrigt sitt intresse att observera, att denna retarderande tendens hos referendum åtminstone vad förbundet beträffar befunnit sig



i bestämd tillbakagång under de senaste decennierna. Först och främst kan konstateras, att det fakultativa referendum över huvud tillämpats i betydligt mindre omfattning under 1900 talet än under föregående århundrade. Medan de fakultativa referenda under tiden 1881—1900 uppgå till ett antal av 18, nå de nämligen icke upp till mer än 9 under tiden 1901—1922.<sup>1</sup> Redan härav är tydligt, att folkets oppositionslust gent emot parlamentet på senare tider dämpats. Detta förhållande blir än mer klart, om vi se på antalet förkastade förslag under de nämnda tidsperioderna. Av de 18 omröstningarna 1881—1900 utföllö ända till 13 negativt, under det att av de 9 omröstningarna 1901—1922 blott 3 fingo denna utgång. En liknande nedgång i den negativa tendensen kunna vi iakttaga även ifråga om de obligatoriska författningsreferenda. Av 13 föreslagna författningsändringar 1881—1900 förkastades 4, men av lika många, som förekommo 1901—1921, förkastades endast en.

Den utveckling i riktning mot en allt mindre negativ referendumpraxis, som man alltså kan skönja i förbundet — inalles endast 4 förkastade parlamentsförslag under de sista 22 åren — har sin motsvarighet i en del av kantonerna. Sålunda har i två kantoner med obligatoriskt lagreferendum, Bern och Solothurn, den negativa tendensen befunnit sig i jämn tillbakagång under de tre sista decennierna, och i Zürich utvisar åtminstone det sista årtiondet en sådan nedgång.<sup>2</sup> I de andra kantonerna däremot finner man knappast någon motsvarighet till denna utveckling.

\*

När man bedömer erfarenheterna av referenduminstitutets användning, och speciellt dess ovan anmärkta retarderande skaplynne, är det vanligt att uppställa frågan, om det i allmänhet verkat till nytta eller skada för lagstiftningsarbetet. Frågan må ställas även här, ehuru det av allt som sagts är tämligen tydligt, att ett generellt svar svårligen låter sig avgiva. Dels har institutet verkat olika under olika tider, dels uppvisar det inom

<sup>1</sup> Att det icke endast är krigstiden, som verkat återhållande på referenduminstitutets senare användning, framgår därav, att de fakultativa referenda fördela sig jämnt på de två sista decennierna: 4 omröstningar på tiden 1901—10 och lika många på tiden 1911—20. Därtill kommer en omröstning 1922.

<sup>2</sup> Utvecklingen i de nämnda tre kantonerna belyses av följande siffror, vilka ange antalet förkastade parlamentsförslag i procent av hela antalet av de till omröstning framlagda under de tre sista årtiondena.

Tid	Bern	Solothurn	Zürich
1891—1900	27.7	19.3	18.5
1901—1910	17.6	14.3	27.7
1911—1920	14.8	13.8	17.8



olika tillämpningsområden en mycket växlande praxis; och vidare: det är ingen lätt sak att i varje enskilt fall verkligen avgöra, huru resultatet av en omröstning är att betrakta, om det på det hela taget varit nyttigt eller skadligt.

Med fasthållande av dessa anmärkningar ger emellertid det erfarenhetsmaterial, som vi i det föregående stiftat bekantskap med, anledning till vissa sammanfattande reflexioner.

Se vi till en början på omdömena i litteraturen om det schweiziska referenduminstitutets praktiska verkningar, kan det i det stora hela konstateras, att dessa gå i en gynnsam riktning, och i allmänhet gynnsammare, ju senare omdömena äro. Såsom förut anmärkts, voro meningarna under äldre tid, då institutet genomgick sina prävoår, rätt divergerande. Man finner bland inhemska bedömare under denna tid vid sidan av entusiastiska vänner av referendum mer eller mindre reserverade anhängare och även rena motståndare, och alla dessa åsiktsnyanser gå igen hos utländska iakttagare.<sup>1</sup> Under 1900-talet, då en rikare erfarenhet samlats, äro uttalandena mera enstämmigt erkännssamma.<sup>2</sup> Trots kritiska invänd-

<sup>1</sup> Redogörelser för den äldre schweiziska diskussionen återfinnas hos *Depløige*, a. a., s. 272 ff. samt *Signorel*, a. a., s. 370 ff. Här må blott hänvisas å ena sidan till *Hilty's* förut ofta anförda referenduvänliga avhandlingar, framförallt "Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht" (1886) och "Le referendum et l'initiative en Suisse" (1892), samt å andra sidan till *Numa Droz'* samtidiga mera kritiskt hållna uppsatser, samlade i "Études et portraits politiques". — Bland utländska bedömare kunna nämnas *Adams* (f. d. engelsk minister i Bern) et *Cunningham*, *La Confédération suisse* (1890), s. 87 ff, samt *Winchester* (f. d. amerikansk minister i Bern), *The swiss republic* (1891), s. 167 ff. Båda uttala sig gynnsamt om den dittillsvarande referendump Praxis. *W.* förklarar, att den varit "neither ineffective nor unduly obstructive", samt sammanfattar sitt omdöme sålunda (s. 174): "This combination of representative institutions with the direct exercise of popular sovereignty is well calculated to promote the welfare of the people, occupying the peculiar position in which the Swiss are placed. The discipline of selfgovernment in the commune, and the training afforded by an effective system of popular education, have qualified them for the practice of direct democracy." I det hela gynnsamt, ehuru med framhållande av att referendum hindrat åtskilliga nyttiga lagar, särskilt sociala, uttalar sig *Lowell*, *Governments and parties*, II (1896), s. 279 f.; *The referendum and initiative* (*International journal of ethics* 1895—96, s. 51 ff). I samma riktning går *Vincent*, *Government in Switzerland* (1900, omtr. 1913), ss. 90, 192. En rätt avgjord förkastelsedom faller däremot *Signorel*, a. a., (1896), s. 399 ff.

<sup>2</sup> Bland senare schweiziska författare, som uttalat sig om verkningarna av referendum, må hänvisas till *Wagnière* (förutvarande vice kansler i förbundet), *La démocratie en Suisse* (1905), s. 29 ff.; *Curti*, *Die Resultate des schweizerischen Referendums* (1911), s. 65 ff.; *Rappard* (professor i Genève), *The initiative, referendum and recall in Switzerland* (*Annals of the american academy of political and social science* 1912, s. 141 ff); *Bonjour*, a. a. (1919), s. 124 ff. — Bland utländska författare kunna nämnas: *H. D. Lloyd*, a. a. (1908), s. 208 ff.; *Grönlund*, a. a. (1912), s. 84 ff.; *Brooks*, *Government and politics in Switzerland* (1920), s. 157 ff.; *Bryce*, *Modern democracies*, I (1921), s. 447 f.



ningar i vissa avseenden är man allmänt ense om att Schweiz på ett lyckligt och för statslivet i det hela hälsosamt sätt gått i land med vad Numa Droz en gång kallade "l'essai le plus grandiose qu'une république ait jamais tenté".<sup>1</sup>

Detta totalomdöme jävas icke av den närmare undersökning av referendumpraxis ända fram till våra dagar, som här företagits. Så mycket står utan vidare klart, att de olycksspådomar, varmed den direkta demokratiens motståndare vid dess införande voro så frikostiga, icke besannats av verkligheten. Referendum har icke hindrat lagstiftningsmaskineriet att fungera, det har icke på något otillbörligt sätt raserat parlamentets verksamhet, och det har icke utlämnat landets politik åt ett nyckfullt och okunnigt massvälde.<sup>2</sup> Det är icke många omröstningar, där man kan tala om verklig obstruktion från folkets sida. Visserligen ha under äldre tid förbundsomröstningar förekommit — särskilt den s. k. fympuckliga kamelen 1884 — där man tycker sig förmärka en rent obstruktiv anda, där den negativa utgången avgjorts av en allmän stämning hos folket att "herrarna i Bern behövde en läxa".<sup>3</sup> Exempel på sådana omröstningar saknas icke heller i kantonerna, och i vissa frågor har folket här visat prov på ett anmärkningsvärt envist motstånd mot lagstiftningsåtgärder, vilka syntes vara av behovet påkallade. Möjligen kan man till och med ifråga om en och annan kanton, såsom St. Gallen, där referendum verkat särskilt negativt, vara benägen att summariskt karaktärisera institutets verkningar såsom mindre lyckliga.<sup>4</sup> Men dessa undantag äro

<sup>1</sup> Études et portraits politiques, s. 35.

<sup>2</sup> H. D. Lloyd, a. a., s. 240 har följande sammanfattande omdöme: "Our inquiry into the history of the most important acts of policy done by the referendum shows that in nearly every case a genuine education of the electorate is involved and that sudden instinctive passionate action is extremely rare." Härmed kan jämföras Brooks, a. a., s. 160: "A consideration of the whole experience från 1874 to 1917 indicates spasmodic action as the occasional exception, while careful discrimination according to the character of the measures submitted is the general rule."

<sup>3</sup> Rappard, a. a., s. 139.

<sup>4</sup> Müller, Die kantonalen und eidgen. Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen, s. 6, yttrar sig om tillämpningen av referendum i sin hemkanton på följande sätt: "Bei allem schuldigen Respekt vor dem autonomen Selbstentscheidungsrecht des souveränen Volkes, und bei aller Erklärlichkeit der bei mancher dieser Abstimmungen als Leitmotiv zu Tage getretenen, aus haushälterischem Sinn hervorgegangenen Abneigung gegen Vermehrung der staatlichen Ausgaben und gegen weitgehende Einmischung staatlicher Reglementierung in die Tätigkeitssphäre des einzelnen Bürgers ist doch wohl bei näherer Betrachtung verschiedener dieser Abstimmungsergebnisse nicht in Abrede zu stellen, dass manche der dem Stimmzettel zum Opfer gefallenen Vorlagen vermöge ihrer notwendigen und dringlichen Zweckbestimmung und ihres Inhaltes ein freundlicheres Schicksal verdient hätten, und dass bei der einen oder andern Abstimmung Argumente und Stimmungen ausschlaggebend mitgewaltet haben, die mit der jeweiligen in Frage gestandenen Vorlage in losen Zusammenhänge gestanden sind."



icke ägnade att förtaga det gynnsamma totalintrycket. Det schweiziska folket har i sin lagstiftningsverksamhet i stort sett icke visat sig oresonligt eller låtit sig ledas av blinda stämningar.<sup>1</sup>

I det föregående ha påpekats en del fall, där flera till folkomröstning på en gång förekommande frågor resulterat i avslag utefter hela linjen och där man tycker sig se, hurusom den ena frågan dragit den andra med sig i fallet. Det förtjänar emellertid betonas, att dessa fall, som i och för sig äro av intresse, därför att de utvisa vilka tendenser referendum i tillämpningen *kan* föra med sig, höra till undantagen. I regel har folket vid samtidiga omröstningar utmärkt väl vetat att skilja på frågorna och avhållit sig från missnöjesdemonstrationer i klump.<sup>2</sup> Referenda såväl i förbundet som kantonerna ha mången gång blottat djupgående meningsdivergenser mellan folk och folkrepresentation — vilket för övrigt hör till institutets uppgifter — men det är ytterst sällan man kan påstå, att folkavgörandena varit omotiverade, att de kommit såsom uttryck för en reformfientlighet till varje pris.

Över huvud utgår man alltför gärna från den presumptionen, att de föreliggande parlamentariska arbetsresultaten i och för sig äro goda eller i varje fall de bästa som stå att få, och från denna utgångspunkt bedömes referendum gynnsammare, i samma mån som dess utslag utfalla till parlamentets förmån. Där så är förhållandet — såsom i kantonerna Luzern, Vaud och Wallis, där omröstningarna aldrig eller mycket sällan gå parlamentet emot — visa dessa emellertid endast, att överensstämmelse råder mellan folket och dess representanter, och de säga intet i frågan, huruvida det varit bättre, att de framlagda förslagen i enlighet med folkminoritetens önskningsar blivit förkastade. Det lär ej med fog kunna påstås, att referendum i nämnda kantoner "verkat bättre" än vad det i allmänhet gjort i förbundet och de andra kantonerna, där folkrepresentanternas arbete oftare blivit underkänt. Då ett parlamentsförslag förkastas, uppenbarar visserligen detta oöverensstämmelse mellan folk och parlament, men innan utgången bedömes, återstår alltid att avgöra frågan vilkendera parten träffat det rätta, och därvid säger resultatet som sådant på förhand intet vare sig till den ena eller den andra partens förmån.

<sup>1</sup> Bryce, a. a., I, s. 448, har följande allmänna omdöme om referendump Praxis: "It has shown the people to be, if not wiser, yet slightly more conservative than was expected. But their aversion to change has been due to caution, not to unreason, and seldom to prejudice."

<sup>2</sup> Jämf. Bonjnur, a. a., s. 123, där det heter: "On serait parfois tenté de croire que la plupart des électeurs suivent passivement certains courants qui poussent à dire oui ou à dire non. Ce qui prouve le contraire, ce sont les résultats du vote populaire dans les cantons à referendum obligatoire, où les électeurs ont à voter le même jour sur plusieurs lois et arrêtés de nature différente. L'électeur sait fort bien distinguer. Il accepte les uns, rejette les autres et n'est pas en peine pour donner les raisons de son vote."



Såsom förut redan anmärkts, är den nämnda frågan svår, oftast kanske omöjlig att besvara, då ingen objektiv gradmätare gives, och allra minst ställer det sig lätt för en främling. I en del fall torde väl ett domslut med en viss säkerhet kunna fällas, men i de flesta ger resultatet fog för olika meningar. Icke ens i fall då representationen stått enhällig kring sitt förslag mot en avslående folkmajoritet finns skäl att utan vidare antaga, att rätten legat på den förras sida. Beträffande den 1900 avslagna, mycket omdiskuterade olycksfallsförsäkringslagen, som i nationalrådet bifallits med alla röster mot en, hade jag tillfälle att fråga dess upphovsman, förbundsrådet Forrer, som jämväl utarbetat den senare, 1912 antagna lagen, vilkendera av dessa han gav företrädet. Han betecknade den förra såsom tekniskt bättre, såsom ett i det hela enhetligare verk; den senare tog mera hänsyn till den praktiska genomförbarhetens krav. Andra politiker, som på sin tid verksamt understött den första lagen, gävo oförbehållsamt tillkänna såsom sin mening, att dess fall varit enbart till gagn, då den senare lagen i alla avseenden måste anses såsom ett bättre arbete. Denna uppfattning torde numera vara den allmänna. I fråga om den nyligen (1920) genom omröstning förkastade, i nationalrådet enhälligt antagna lagen om arbetsförhållandena är det rätt naturligt, att åsikterna alltjämt skulle vara ganska delade. Det är dock anmärkningsvärt, att även parlamentsledamöter, som särskilt arbetat för den, togo dess fall med stort jämnmod. Vissa partier av lagen ansåg man sig med utsikt till framgång kunna genast åter lägga fram; beträffande andra hade omröstningen bragt klarhet i att de utan våda tills vidare kunde läggas åsido.

Något försök skall här icke göras att från fall till fall skipa rättvisa mellan folk och parlament ifråga om omröstningarnas resultat. Försöket skulle som nämnt ha föga utsikt att lyckas. Vad som i detta samband är viktigast och har största intresset är den uppfattning, som numera bland schweizarna själva gör sig gällande om referendum såsom medel till folkkontroll på det parlamentariska lagstiftningsarbetet. Att det åtminstone icke betraktas såsom skadligt torde av det föregående framgå. Men icke nog härmed. Övertygelsen är allmän om referenduminstitutets positiva fördelar. Icke blott så, att man fullt hunnit vänja sig in i föreställningen om referendumdemokratien såsom den naturliga och enda riktiga statsformen — enbart representativ demokrati är för schweizarna något lika främmande som för oss och de flesta andra länder den direkt folkstyrda — utan man finner sig väl däri och anser sig ha fullgoda historiska bevis på dess företräden. Man icke blott tar folkviljans korrigeringar med ro, såsom något oundvikligt, såsom utslag av folkets inneboende rätt, utan man finner dem välbehöfliga, oftast nyttiga och befogade. Det verkade frapperande, då jag av



en ledande förbundspolitiker första gången hörde den satsen utan förbehåll uttalas: "Det måste medgivas, att folket i de allra flesta fall haft rätt, då det förkastat representationens lagar." Jag blev sedermera rätt van vid satsen, sedan jag gång på gång hört den upprepas med mycket små variationer av andra politiker inom alla läger. Den må kanske innehålla en viss överdrift. Att den ger uttryck åt vad som kan sägas vara schweizisk allmänuppfattning står utom allt tvivel.<sup>1</sup>

Vill man något analysera denna uppfattning, kan man väl ej undgå att finna, att den till en del bottnar i en viss ingrodd vördnad för folketsoveräna, vars domslut i Schweiz gärna presumeras såsom i och för sig riktiga. Otivelaktigt inrymmer den väl också en viss portion efterhandsresignation inför fullbordade fakta, som man vill se i bästa dager. Men väsentligen vilar den på vad man verkligen anser, att den samlade erfarenheten givit vid handen. Det har så många gånger hänt, att folkets avslag efteråt oförtydligt visat sig vara till fördel, genom omröstningarna och den kring dessa förda diskussionen ha så ofta förut opåaktade, för framtiden fruktbarande uppslag kommit i dagen, att det är naturligt, om på denna grund en allt samstämmigare mening om folkavgörandenas riktighet utvecklats sig.

Det kan sålunda sägas, att ju längre det schweiziska referenduminstitutet existerat, ju mer det prövats, desto mer har uppfattningen om dess välgörande verkningar befasts, desto starkare har tilltron till folkets omdömeskraft blivit. Referendum har icke infriat alla de förhoppningar, som från början knötos till detsamma, men det har i stort sett tillfredsställande fyllt sin förnämsta uppgift, att verka såsom ett det sunda folkförståndets revisionsinstitut, för vars utslag alla villigt böjt sig. Man kan i Schweiz hänvisa till att landet alltifrån förra århundradets mitt under folkets ständiga och direkta medverkan genomlöpt en utveckling, som icke på något av samhällslivets områden lämnat det efter andra länder. Det utmärkande för denna utveckling har varit dess sällsynt jämna historiska kontinuitet, dess frihet från alla svårare brytningar och uppslitande samhällsstrider. Det är inte utan skäl, som man framför allt skriver på referendums konto den bild av lugn och jämvikt, som Schweiz' senare historia företer och som så förmånligt skiljer den från så många andra länders och även dess egen under 1800-

<sup>1</sup> Jämf. Wagnière, a. a., s. 31: "On a dit que dans une société organisée la souveraineté ne réside pas dans un groupe plutôt que dans un autre; elle est l'émanation de l'âme de tous. Il est permis de conclure qu'en donnant tour à tour raison ou tort aux différents groupes sociaux et politiques, la démocratie est le plus souvent dans le vrai." Curti, Die Resultate des schweizerischen Referendums, s. 71, säger: "Schon Burke meinte: 'Wenn Regierung und Volk entzweit sind, hat die Regierung gewöhnlich unrecht', und wenigstens die schweizerische Erfahrung liess selten den Ausfall der Referendumsabstimmungen bedauern."



talets förra halvsekel. Schweiz har i referendum ägt ett enastående medel att avveckla alla uppkommande tvisteämnen, enkom avpassat efter dess speciella behov. Vi ha sett, att sådana tvisteämnen ingalunda saknats i den schweiziska förbundsstaten med dess tre nationaliteter, dess stridiga regionala intressen och utpräglade konfessionella motsatser. Såsom en osviklig utväg att lösa konflikterna har referendum blivit ett effektivt skyddsvärn för den schweiziska demokratien, som bevarat den inre sammanhållningen mot alltför hårda påfrestningar.

\*

Den förmåga att lösa konflikter, den utjämnande inverkan på det politiska livet, som referendum visat sig ha, kommer bäst till synes, om vi kasta en blick på den roll institutet spelat i de *partipolitiska* striderna. Vi få anledning att i ett följande kapitel ytterligare beröra denna sida av referendumphaxis. Här skola vi något uppehålla oss vid frågan, i vad mån partierna betjänat sig av referendum för sina syften och i vad mån över huvud partipolitiska synpunkter satt sin färg på omröstningarna.

Denna fråga, som knappast tillräckligt beaktats, har i den föregående detaljredogörelsen för omröstningarna i förbund och kantoner så långt det varit möjligt blivit belyst genom fastställande av de olika partiernas ingripande och ställningstagande i omröstningarna. Det framgår härav, att en hel del omröstningar förekommit, vilka kunna karaktäriseras såsom kraftmätningar mellan partierna. Att så skulle bli förhållandet är ju också ganska naturligt. Referendum har varit ett medel för minoriteten eller minoritetsgrupperna inom och utom parlamentet att föra fram och förfäkta sin mening inför folkets forum för att därigenom om möjligt vinna rättelse i majoritetens beslut, och det är endast vad man kunde motse, då detta medel blivit begagnat. Ur denna synpunkt har referendum i förbundet tjänat såsom minoritetsvapen mot ett nära 50-årigt parlamentariskt majoritetsvälde, och detsamma har förhållandet varit i en del kantoner, där ett och samma parti lika lång och ännu längre tid suttit vid makten.

Eget nog synes man från början, under tiden för referendums införande, icke riktigt varit på det klara med vilken betydelse institutet kunde få i partiintressets tjänst. Det var först sedan några förbundsomröstningar under 1870-talet gått representationen emot, som den katolsk-konservativa oppositionen med ett slags glad förvåning upptäckte, att den starka majoriteten i parlamentet kunde besegras, och den började nu draga lärdomar av de vunna erfarenheterna. Det berättas om den katolsk-konservative ledaren Segesser, att han efter 1877 års tre fakultativa referenda, av vilka två utföllo negativt, skall ha framkastat tanken, att hans parti borde bilda en permanent organisation, som satte



referendumapparaten i gång, så fort partiet blivit slaget i en parlamentsvotering.<sup>1</sup> Av denna plan, om den nu ens var allvarligt menad, blev dock intet. Man insåg, att ett vapen, som alltför ofta anlätades, skulle bli förslöat och att det låg en fara i att uttrötta folket genom för många omröstningar.

Vid skilda tillfällen under 1800-talet utnyttjade emellertid de konservativa målmedvetet de chanser referendum erbjöd dem för att komma sina motståndare till livs. Typiska partiorganiserade referenda äro sålunda alla de omröstningar, som ägde rum åren 1882, 1884 och 1889. Den mildring i de gamla partimotsatserna mellan radikala och konservativa, som kan förmärkas under 1890-talet, gav givetvis också referendumkampanjerna under denna tid en mindre betonad partiprägel. Det katolsk-konservativa partiet ställde sig dock officiellt, ehuru långt ifrån enhälligt, på oppositionens sida i omröstningarna om järnvägarnas nationalisering. Otvivelaktigt har den avtagande partispänningen i sin mån bidragit dels till den minskning i tillämpningen av referendum, som vi kunnat iakttaga under 1900-talet, dels till att de omröstningar, som förekommit, i regel utfallit till representationens förmån. Emellertid har ett nytt minoritetsparti med socialdemokraterna framträtt på arenan, vilket visat god vilja att övertaga de konservativas roll såsom referendumorganisatör. Som exempel på referenda, vilka huvudsakligen tillkommit på socialdemokratiskt initiativ, kan erinras om omröstningarna rörande härordningslagen 1907 och omstörtningenslagen 1922.

Ungefär på samma sätt som i förbundet har referendum i kantonerna vid skilda tillfällen utnyttjats av minoritetspartierna. Stundom ha ytterlighetspartier av motsatta åskådningar förenat sig i det gemensamma syftet att bereda majoriteten ett nederlag. Mest utpräglad partibetonade ha referendumkampanjerna varit i Luzern, där folkomröstningarna visserligen icke varit talrika, men så gott som alltid, då de förekommit, haft karaktären av regelrätta partistrider mellan den sedan gammalt härskande konservativa majoriteten och den radikala oppositionen.

Att partipolitiska strävanden skulle spela in i referendumpraxis ligger som nämnt i sakens natur och väcker ingen förvåning. Den partikamp, som i en fråga gjort sig gällande inom representationen, fortsätter på en större valplats, då den föres inför folket, som faller den slutliga skiljedomen. Därmed är striden avblåst, och lugn inträder efter all den föregående agitationen.<sup>2</sup> Häri ligger icke den minsta fördelen med

<sup>1</sup> Numa Droz, *Études et portraits politiques*, s. 461.

<sup>2</sup> Wagnière, a. a., s. 26, skildrar med följande ord folkomröstningarnas verkan som avslutande moment i partistriderna: "Puis vient la votation, dont les résultats sont connus à Bern le soir même et affichés au palais fédéral. Et le calme, soudain, succède à toute cette agitation. Le peuple a parlé. Les partis se gardent de récriminer contre le souverain." Jämf. även Numa Droz, *Études et portraits politiques*, s. 27 f.



de schweiziska folkavgörandena. Har en lag bekräftats av folket, så har den därigenom vunnit en auktoritet, som gör att missnöjet hastigt lägger sig. I varje fall övertygas oppositionen om det lönlösa i fortsatt motstånd, och det torde tämligen sällan hava hänt, att några allvarliga försök blivit gjorda, exempelvis genom anlitaandet av initiativet, att riva upp det fattade folkbeslutet. Har en lag åter blivit avslagen, så har parlamentsmajoriteten därigenom fått en varning, som har till följd, att den antingen låter frågan helt förfalla eller, om läget skulle befinnas sådant, att den bör återupptagas, därvid tager mer hänsyn till minoritetens önskemål, varigenom resultatet blir, att frågan till slut löses i sämja.

Vad som i själva verket väcker största uppmärksamheten, när man genomgår de särskilda omröstningarna i förbundet såväl som i kantonerna är icke den omständigheten, att partierna därvid söka arbeta för sina syften utan snarare den rakt motsatta, att omröstningarna i så pass stor utsträckning äro fria från partibetoning som fallet är. Såsom egentliga "partiormöstningar" i förbundet kan man endast karaktärisera de ovan nämnda och kanske några till, och även i kantonerna höra dessa slag av omröstningar till mindretalet, om man undantar Luzern, som står i en klass för sig. Tillämpningen av det schweiziska referendum lämnar över huvud de mest slående bevis på vilken förmåga sakfrågor äga att lossa på de vanliga partibanden, då de isolerade framläggas till medborgarnas avgörande. Som vi sett har det icke sällan hänt i fall, då representationen utan egentlig meningsskiljaktighet antagit en lag, att folket förkastat densamma utan att akta på partiorganisationernas maningar. I en hel del fall, måhända flertalet, kommer referendumbegäran från sammanslutningar, som stå utanför partierna, och omröstningarna gå då ofta endast till en mycket ringa del efter partilinjer. Men även i fall, då en partiminoritet lägger sig särskilt vinn om att bringa en lag på fall, utgör detta förhållande ingalunda en borgen för att de medborgare, som vanligen stödjade majoritetspartiet, enigt samla sig till försvar för den av dettas representanter genomdrivna lagen. En hel del gör det väl, men stora skaror göra det icke, med påföljd att lagen ofta nog avslås.

Det är alltså icke ovanligt att finna omröstningar, där de sedvanliga partibanden äro alldeles upplösta och där avgörandet sker efter synpunkter, som bestämts av den föreliggande frågan själv.<sup>1</sup> Denna ofta

<sup>1</sup> Med någon överdrift kanske — för att gälla såsom allmänt omdöme — säger Wagnière, a. a., s. 30: "Le peuple, quand il vote sur les lois, ne s'enrôle dans aucun parti. Il n'est ni conservateur, ni socialiste, ni radical, ni libéral. Il s'engage ni dans l'un, ni dans l'autre des deux grands courants de l'opinion en Suisse: il s'est montré tour à tour centralisateur et fédéraliste — — — Suivant les circonstances le peuple choisit et décide."



framträdande benägenhet hos de röstande att oberoende av officiella partiparoller bedöma varje fråga för sig, vilken benägenhet de upprepade tillämpningarna av referendum otvivelaktigt bidragit att utveckla, har småningom till en viss grad uppluckrat de gamla historiska partimotsatserna.<sup>1</sup> Referendum har visat sig uppfostra till saklighet, och det sätt, varpå den schweiziska demokratien med tillhjälp av detta institut löst de politiska problemen, vittnar mången gång om en saksynpunktternas förmåga att dominera över ensidiga partisynpunkter, som är värd att lägga märke till.

Den frågan kan till slut i detta samband framkastas, i vad mån det proportionella valsättets införande influerat på referendumpraxis. Det kunde möjligen i och för sig väntas, att i samma mån som representationen genom proportionalismen på ett mera troget sätt avspeglade väljarmassornas åsikter, i samma mån skulle referendum bli mindre behöfligt. Anmärkningsvärt är, att en och annan av den schweiziska proportionalismens äldre förespråkare sökte skjuta fram denna metod mot referendum, vars verkningar man fann olycksbringande.<sup>2</sup> Även vänner till referendum ansågo, att detta genom proportionalismen till en viss grad skulle bli överflödigt.<sup>3</sup> Dessa förmodanden ha dock på intet sätt besannats. I kantonen, som accepterat proportionalismen, har referenduminstitutet ingalunda sjunkit i betydelse. Vad förbundet beträffar är det väl ännu för tidigt att draga några bestämda slutsatser, då det proportionella valsättet där icke infördes förrän 1918. I Schweiz anses dock, att detta icke kommer att minska användningen av referendum, och de hittills vunna erfarenheterna tala i denna riktning. Även med ett proportionellt valt parlament uppdyka under legislaturperioden nya frågor, om vilka folket har sin egen mening. Därtill kommer, att under nu rådande skarpa spänning mellan borgerliga och socialdemokrater lära de senare icke försumma att, då tillfället synes lägligt, begagna referendumpapnet mot de förra. Exempel därpå har som nämnt redan kunnat iakttagas.

<sup>1</sup> Jämf. H. D. Lloyd, a. a., s. 231, vars påståenden om de schweiziska partiernas förvittring även för den tid arbetet skrevs — de första åren av 1900-talet — dock synas icke så litet överdrivna. Att numera, efter världskriget, en skärpning av partimotsatserna inträtt har i det föregående ofta påpekats.

<sup>2</sup> Jämf. Deploige, a. a., s. 272 ff.; samt Commons, Proportional representation Newyork 1907, s. 239 f.

<sup>3</sup> I ett arbete av Kern, Über die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie (Basel 1893), där förhållandet mellan proportionalism och referendum diskuteras, framhålls (s. 145 ff.), att med den förra åtminstone det obligatoriska referendumpapnet vore överflödigt. Däremot anses det fakultativa referendumpapnet och proportionalismen komplettera varandra på ett lämpligt sätt.



## Kapitel III.

### FOLKINITIATIVET I PRAXIS.

Omröstningarna angående folkinitiativ äro överallt — i förbundet såväl som i kantonerna — ojämförligt färre än referendumomröstningarna redan av det skälet, att initiativet är ett betydligt senare tillkommet institut än referendum. Därtill kommer, att folkets lagproducerande förmåga av lätt förklarliga skäl icke kan tävla med parlamentets, varför omröstningar angående från detta utgångna förslag måste bli tätare, i all synnerhet i kantoner där obligatoriskt lagreferendum existerar. Liksom i föregående kapitel rörande referendum skola vi i detta följa tillämpningen av initiativet i förbund och kantoner för att på denna grundval komma fram till en uppskattning av detta instituts allmänna karaktär och sätt att verka.<sup>1</sup>

#### Omröstningar i förbundet.

Såsom i det föregående är berört omfattar initiativet i förbundet endast författningsfrågor, varför alla från folket utgångna förslag avsett författningsändringar. Det första initiativet härrör från år 1880 och åsyftade en lösning av den på 1870-talet uppkomna frågan om bankmonopol för förbundet. En motion i detta syfte hade 1879 väckts i parlamentet, men då den här avslogs, tillgrepo monopolvännerna initiativet. Med då gällande författningsbestämmelser blev detta trots sin speciella innebörd tolkat såsom ett initiativ om total författningsrevision<sup>2</sup>, en omständighet som torde medverkat till att det av folket med stor majoritet förkastades.

Det är först från och med 1890-talet, sedan rätt till initiativ om partiell författningsändring införts, som institutet egentligen kommer att spela

<sup>1</sup> Beträffande källor för initiativet se ovan s. 234 n. 1, vartill ifråga om laginitiativet (före 1912) kan läggas B u r c k h a r d t, Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund (Politisches Jahrbuch 1912).

<sup>2</sup> Se härom ovan sid. 102.



någon praktisk roll. De farhågor, som uttalats om dess blivande verkningar — att det skulle föranleda förslag till illa avvägda och löst grundade författningstillskott, att det skulle komma att verka såsom ett sprängämne i det politiska livet<sup>1</sup> — syntes till att börja med i viss mån besannas.

Den första tillämpningen av institutet i dess nya form var rent av ägnad att kasta ett skimmer av löje över detsamma. Ett förslag med över 80 000 namnunderskrifter inlämnades 1892 till förbundsrådet, innehållande bestämmelser om förbud mot schäktning, d. v. s. användande av den rituella judiska slaktmetoden, som krävde att djuren dödades genom blodavtappning utan föregående bedövning. Upphovet till detta förslag var en förutgående rörelse i en del av kantonerna, vilka infört schäktningsförbud. Häremot hade judarna inlagt vad till förbundsrådet, som med efterföljande bekräftelse av förbunds församlingen upphävt de kantonala stadgandena såsom stridande mot förbunds författningens föreskrifter om religionsfrihet. Initiativet utgick huvudsakligen från djurskyddsföreningarna och var också till någon del antisemitiskt färgat.<sup>2</sup> Trots avstyrkande av parlamentet blev det av folk och kantoner i omröstningen (1893) bifallet. Deltagandet i denna var ganska svagt (47 procent), och utgången mottogs med blandade känslor. Ett stadgande av ren lagnatur, därtill ett stadgande i en mycket underordnad fråga, var inskrivet i författningen, vilket onekligen, i den sak det gällde, var att tillgripa vida starkare medel än nöden krävde.<sup>3</sup>

Året därpå (1894) förekommo tvenne initiativ till omröstning, vilka blotta nya, för övrigt icke oförutsedda sidor av institutets användning. Schäktningsförbudsinitiativet hade haft en alltigenom opolitisk karaktär. De två följande äro starkt partipolitiskt betonade.

Det ena av dessa väcktes av socialdemokraterna och åsyftade införande i författningen av en artikel om "rätt till arbete".<sup>4</sup> Utom fastställande av själva principen innehöll artikeln även vissa riktlinjer för dess förverkligande. Sålunda borde för beredande av rikligare arbetstillfällen

<sup>1</sup> Jämf. ovan sid. 103 f.

<sup>2</sup> Lowells betoning (Governments and parties, II, sid. 284) av de antisemitiska motiven torde vara i hög grad överdrivna. Jämf. Curti, Die Resultate, sid. 50.

<sup>3</sup> Att märka är, att petitioner om schäktningens avskaffande tidigare inlämnats, men av förbundsrådet avvisats, varför författningsinitiativet framstod såsom enda utvägen att föra saken igenom. Jämf. Schollenberger, Die schweizerische Eidgenossenschaft, sid. 307 ff.

<sup>4</sup> Första momentet i den föreslagna författningsartikeln hade följande lydelse: "Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen". Se i övrigt förbundsrådets berättelse till förbunds församlingen. B. Bl. 6/10 1893.



arbetstiden förkortas ”i så många yrkesgrenar som möjligt”, offentlig arbetsförmedling upprättas, skyddsåtgärder mot avskedande av arbetare vidtagas och understöd åt ofövällat arbetslösa garanteras.

Initiativet var oklart avfattat, opraktiskt och vittsvävande samt egentligen närmast tillkommet i propagandasyfte. Det väckte uppmärksamhet icke blott i Schweiz utan även utomlands, i synnerhet bland de tyska partivännerna, vilkas ledare (särskilt Bebel) dock ställde sig kritiska mot detsamma. Några utsikter att gå igenom hade det icke. Sedan förbundsförsamlingen avstyrkt det (med 108 röster mot 2 i nationalrådet), blev det med enorm majoritet avslaget i omröstningen (med omkring 308 000 röster mot 75 000).<sup>1</sup> Alldeles utan positiva följder blev det dock icke. Förbundsrådet fick omedelbart i uppdrag att närmare utreda frågan om arbetsförmedlingen, och sent omsider (1909) antogs en förbunds-lag därom.

Det andra initiativet 1894 kom från konservativt håll.<sup>2</sup> Det utgick från det katolsk-konservativa partiet i förening med bernska folkpartiet (protestantiskt-konservativt) och beslöts på en stor konferens i Bern (dec. 1893). Genom initiativet, som samlade inemot 70 000 underskrifter, föreslogs, att förbundet skulle dela med sig till kantonerna av sina tullinkomster, vilka väsentligt stegrats efter 1891 års tulltariff, på så sätt att var kanton ägde uppbära en årlig summa beräknad efter 2 fr. per invånare i kantonen (det s. k. tvåfrancsinitiativet). Det ansågs värdigare för kantonerna att på detta sätt mottaga bidrag från förbundet än genom särskilda anslagsbeslut av förbundsparlamentet. Dessutom framhölls, att kantonerna just då hade att kämpa med finansiella svårigheter, som gjorde bidraget från den välförsedda förbundskassan väl motiverat.

Även om det låg en sanning häri — genom en konservativ motion i nationalrådet hade man tidigare förgäves sökt utverka tilldelning till kantonerna från tullinkomsterna — var det tydligt, att initiativet speciellt var anlagt på att spela på de federalistiska strängarna, och hela det sätt varpå aktionen inleddes och utfördes gav vid handen, att de konservativa voro beslutna att med stöd av de kantonala separatintressena slå ett stort slag mot det radikala majoritetspartiet. På sommaren 1894 hade de skilda katolska partiorganisationerna förenat sig i ett stort katolskt-konservativt landsparti, som i initiativet fann en lämplig startpunkt för sin verksamhet. De konservativas ”byteståg”, så kallat efter den be-

<sup>1</sup> Ett rätt ovanligt moment i omröstningskampanjen, vittnande om den särskilt i franska Schweiz häftiga reaktionen mot det socialdemokratiska initiativet, var en av kantonsparlamentet i Vaud utfärdad, i skarpa ordalag hållen proklamation mot detsamma. Se Recueil des lois et autres actes du gouvernement du canton Vaud 1894, sid. 170.

<sup>2</sup> Se härom särskilt Winiger, Bundesrath Zemp, sid. 329 ff., samt Philipona, Le parti conservateur suisse (Monatrosen 1914, sid. 537).



tecknande men kanske något oklokt öppenhjärtiga paroll, som partiets ledare utgav för initiativkampanjen, visade sig emellertid icke vara något lyckat företag. Initiativet stämplades från motsidan såsom ett veritabelt attentat mot förbundsenheten, som hotade att förstöra 1874 års verk, och dess genomskinliga partipolitiska syfte väckte en häftig reaktion till liv.<sup>1</sup>

Förbundsradets<sup>2</sup> budskap i saken var hållet i en osedvanligt skarp ton,<sup>3</sup> och i förbunds församlingen avstyrktes initiativet efter långa och upp-  
rörda debatter med stor majoritet.<sup>4</sup> I omröstningen, som ifråga om deltagareantalet (72 procent av de röstberättigade) endast överträffas av den allra sista initiativomröstningen ( $\frac{3}{12}$  1922), följde folket parlamentet, med den väldiga majoriteten av omkr. 350 000 röster mot 145 000. De konservativa hade lidit ett svårt nederlag, lika svårt som de radikala i kampen om "skolfogden" 1882.

Efter 1894 års misslyckade initiativ dröjde det 6 år, innan institutet ånyo kom att användas.<sup>5</sup> Det gällde nu två konstitutionella frågor av stor räckvidd: dels införande av proportionella val till nationalrådet, dels folkval av förbundsregeringen, vilka frågor, i synnerhet den förstnämnda, flera gånger tidigare varit före i palamentet. Dessa reformprojekt, vilka utgingo från samma håll — det s. k. dubbelinitiativet bragtes också till omröstning på samma dag, den 4 nov. 1900 — hade bakom sig en mycket heterogen sammanslutning, bestående av katolsk-konservativa, protestantiskt konservativa (liberala centern) och socialdemokrater. Ordförande i aktionskommittén, som vid ett stort möte i Luzern 1898 lancerade dubbelinitiativet, var den socialradikale vänstermannen, medlemmen av nationalrådet Theodor Curti, känd såsom ivrare för de nämnda reformerna och

<sup>1</sup> Kantonsparlamentet i Bern — sedan gammalt en av de mest utpräglad centralistiska och radikalt sinnade kantonerna — utsände ett budskap till kantonens medborgare med kraftig anbefallning att rösta nej. Det framhålles här, att initiativets verkliga syfte var att försvaga förbundet, och med anspelning på den konservativa parollen om "byteståget" erinras om de olyckor, som drabbade schweizarne "genom byteslystnaden efter den ärorika dagen vid Murten". Budskapet slutar med följande maning: "Hållen den 4 nov. (omröstningsdagen) Berns ära hög, som alltid var stolt över att vara den förste bäraren av edsförbundets statstanke."

<sup>2</sup> De konservativas man i förbundsradet, Zemp, avhöll sig från allt öppet ståndpunktstagande till initiativet, ehuru han personligen hyste sympati för det.

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betr. Stellungnahme zur Zollinitiative, B. Bl.  $\frac{5}{6}$  1894. Jämf. härmed Bericht der Minderheit der nationalrätlichen Kommission über die Zollinitiative. B. Bl.  $\frac{17}{6}$  1894.

<sup>4</sup> Amtl. sten. Bulletin der schweizer. Bundesversammlung, juni 1894, s. 37 ff. I nationalrådet avgåvos 105 röster mot och 22 för, i ständerrådet 27 röster mot och 14 för.

<sup>5</sup> Det förtjänar dock anmärkas, att ett initiativ 1896 väcktes ang. järnvägarnas nationalisering (det s. k. expropriationsinitiativet), vilket även samlade det lagstadgade minimiantalet underskrifter, men det blev aldrig inlämnat av initiativkommittén, emedan förbundsradets proposition i samma ämne omedelbart var förestående. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, s. 241.



representant för en liten grupp radikala proportionalistvänner. Minoritetspartierna hade på detta sätt ingått ett tillfälligt förbund för att genom proportionalismen skjuta en bresch i majoritetspartiets maktställning — metoden anbefalldes "av sakliga såväl som taktiska grunder" — och genom folkval av förbundsrådet skaffa sig större inflytande på dettas sammansättning. För detta sistnämnda krav intresserade sig dock socialdemokraterna mindre.

Mot dubbelinitiativet utsände det radikala partiet ett manifest, som blottade motståndarnas taktiska syften.<sup>1</sup> Det varnade för proportionalismens splittringstendenser samt framhöll, att folkval av förbundsrådet strede mot den schweiziska författningens anda på grund av den alltför starka ställning, som regeringsmakten därigenom skulle erhålla. Striden fördes sålunda efter rent partipolitiska linjer, och den lyktade med de radikalas seger.<sup>2</sup>

Frågan om folkval av regeringen har sedermera icke tagits upp, var-  
emot den proportionella valmetoden ytterligare två gånger framfördes genom folkinitiativ, tills den slutligen vann seger. Andra omröstningen i frågan ägde rum 1910. Initiativunderskrifterna (över 140 000) insamlades huvudsakligen genom försorg av socialdemokraterna, vilka även nu, såsom förra gången, officiellt understöddes av de konservativa<sup>3</sup> och de till den yttersta vänstern hörande demokraterna. Majoritetspartiet gjorde utomordentliga ansträngningar för att behålla sin ställning och lyckades med knapp nöd, — bland dess anhängare ute i landet var avfallet rätt stort — hemföra segern (med omkr. 265 000 röster mot 240 000; deltagandet 61 procent).

Tydligt var, att proportionalismen vunnit terräng, och tre år därefter förnyades initiativet (1913). Det hann emellertid ej slutbehandlas före världskriget och togs upp till omröstning först 1918. Opinionsen hade

<sup>1</sup> I manifestet, "Appel aux citoyens suisses", säges härom bl. a. följande: "La double initiative n'a donc certainement pas pour but de mettre fin à une situation intolérable, comme l'affirment ses promoteurs. Que poursuit-elle alors? Elle poursuit la destruction du parti radical, elle est issue de l'envie que nos adversaires de droite et de gauche porte au parti qui pendant de longues années a exercé une influence prépondérante et dirigé l'heureux développement politique et social de votre patrie. Elle n'est ni l'effort que font des minorités sacrifiées pour obtenir justice, ni la poussée irrésistible du progrès contre la stagnation et l'indifférence. Elle n'est que le déchainement de l'envie et de la colère impuissantes. Sa genèse aussi bien que les moyens auxquels elle a recours en sont la preuve évidente." Det insinueras vidare, att initiativet delvis tillkommit, därför att Curti, som var uppställd som kandidat vid förbundsrådsval 1897, då fallit igenom.

<sup>2</sup> Mot val av förbundsrådet var majoriteten betydligt större än mot proportionalismen. Jämf. nedan Bil. II.

<sup>3</sup> I kantonen Freiburg, där de konservativa innehade majoritet i parlamentet, röstade dessa dock av kantonalt partitaktiska skäl tämligen mangrant mot proportionalismen. Se förbundsrådets berättelse till förbundsförsamlingen. B. Bl. 11/11 1910.



nu definitivt slagit om. Flera kantoner hade under tiden infört proportionalismen, och i dessa röstade även de radikala för. Den ringa majoritet, varmed nationalrådet avstyrkte initiativet (78 röster mot 71; de föregående gångerna hade majoriteten varit överväldigande), varslade om utgången. Den proportionella valmetoden gick igenom med nära 300 000 röster mot 149 000 (deltagandet endast 48 procent). Dess tillämpning påskyndades genom särskild övergångsbestämmelse, och 1919 års val bröt det gamla majoritetspartiets välde.

Ett initiativ, som även avsåg att ändra nationalrådets sammansättning, väcktes ett par år efter det första proportionalvalsinitiativets fall. Det avsåg att grunda parlamentsvalen<sup>1</sup> på endast den schweiziska befolkningen, icke som dittills på *hela* befolkningen, varibland även inflyttade utlänningar medräknades. Initiativet utgick från jordbrukskretsar och äsyftade att öka lantbefolkningens representation i parlamentet på bekostnad av städernas, där utlänningarna huvudsakligen voro bosatta.<sup>2</sup> Det hade förut framförts i form av motion i nationalrådet men då avslagits<sup>3</sup> och blev även nu i parlamentet med stor majoritet avstyrkt. Omröstningen (1903) utföll i samma riktning (295 000 nej mot 95 000 ja).

Efter en tid av fem år följde 1908 två initiativomröstningar, båda utan egentlig partipolitisk orientering. Det ena föreslog rätt för förbundet att lagstifta om vattenkraften ("vattenkraftsinitiativet"), det andra införande av absintförbud.

Vattenkraftslagstiftningens reglerande var en fråga, som länge, alltsedan början av 1890 talet, stått på dagordningen, och förbundsrådet hade av förbundsförsamlingen fått i uppdrag att utarbeta förslag i frågan. Härmed dröjde emellertid, och initiativet kom såsom ett medel att göra slag i saken. Det hade en starkt centralistisk karaktär och hotade kantonernas koncessionsrätt. Förbundsrådet utarbetade nu ett något annorlunda beskaffat förslag, som visserligen gav förbundet överuppsikten över landets vattenkraft, men förbehöll kantonerna att var och en inom sitt område meddela koncession om dess utnyttjande.<sup>4</sup> Efter detta motförslag, som vann parlamentets bifall, återtogo initianterna sitt ursprungliga förslag<sup>5</sup>, och i folkomröstningen, som förlöpte utan strid (deltagandet var 44,6 procent), godkändes det av förbundsmyndigheterna framlagda författningsstadgandet.

<sup>1</sup> För varje 20 000-tal invånare väljes en representant till nationalrådet (förbunds-författningen, § 72).

<sup>2</sup> De i Schweiz bosatta utlänningarnas antal torde då uppgått till 12 à 13 procent av hela befolkningen.

<sup>3</sup> Se förbundsrådets budskap om initiativet. B. Bl. <sup>28</sup>/<sub>11</sub> 1902.

<sup>4</sup> Förbundsrådets budskap. B. Bl. <sup>30</sup>/<sub>3</sub> 1907.

<sup>5</sup> Jämf. ovan s. 193.



Absintinitiativet har en förhistoria, som är betecknande för de stämningar, som stundom plötsligt kunna sätta det lugna schweiziska folket i rörelse.<sup>1</sup> En fransk journalist, bosatt i en liten waadtländsk by nära Genèvejön och känd som absintdrickare, dödade under rusets inflytande sin hustru och sina två minderåriga barn (aug. 1905). Mordgåringen väckte det största uppseende över hela Schweiz. Närmast gav den upphov till en omfattande petitionsrörelse i kantonen Vaud. Över 80 000 personer ingingo till kantonsparlamentet med begäran om absintförbud. I stället för folkinitiativet valde man petitionsvägen för att undgå den omröstning, som alltid måste följa på ett initiativ. Man var nämligen ej säker på att i en omröstning kunna besegra de starka vinodlarentressena hos den waadtländska lantbefolkningen, och en petition, där även kvinnor och utlänningar kunde delta, tedde sig för ögonblicket mest imponerande. Kantonsparlamentet tillmötesgick petitionen och antog i början av 1906 en lag om absintförbud. Man undgick emellertid icke, som beräknat var, omröstningen. Från vinodlare och kaféidkare inkämnades ett initiativ, som begärde förbudets upphävande. I folkomröstningen (aug. 1906) behöllo dock förbudsvännerna segern med 26 000 röster mot 16 000 (deltagandet 56 procent).

Från Vaud spred sig rörelsen till grannkantonen Genève, och här antog parlamentet av egen drift en absintförbudslag. Mot denna begärdes referendum, men lagen godkändes av folket (april 1907), ehuru med synnerligen knapp majoritet (7 909 ja mot 7 187 nej). Detta uppmunttrade även i Genève vinodlare och kaféintressenter att lancera ett initiativ om lagens avskaffande (1908). Härom blev dock ingen omröstning av, emedan under tiden en förbudslag för hela förbundet hunnit bli antagen.

En stor aktionskommitté hade nämligen 1906 bildats i västra Schweiz, och på ett möte i Bern beslöts igångsättande av ett förbundsinitiativ, som samma år samlade det imponerande antalet av nära 168 000 namnunderskrifter, flera än något annat initiativ uppbringat. Regeringen intog i sitt budskap till parlamentet<sup>2</sup> en avvisande hållning till initiativet, men representationen beslöt, tydligen under intryck av den på förhand avgivna starka opinionsyttringen, att tillstyrka detsamma. Absintförbudet blev sedan också av folket bekräftat med omkr. 241 000 röster mot 138 000. Deltagandet var oväntat nog ganska ringa (47 procent), vare sig nu detta berodde därpå, att man under alla förhållanden gjorde sig säker om seger eller att ivern vid de föregående demonstrationerna efterlämnat en viss trötthet.

<sup>1</sup> Se härom *Bonjour*, a. a., s. 149 ff.

<sup>2</sup> B. Bl. 9/12 1907.



Efter 1908 framlades, om man undantar det andra proportionalvalsinitiativet 1910, intet initiativ till omröstning före år 1918. Orsaken var ej den, att inga initiativ väcktes, utan den, att de väckta initiativen efter världskrigets utbrott på ett knappast författningsenligt sätt av förbundsmyndigheterna tills vidare lades undan<sup>1</sup> för att sedermera i sinom tid upptagas till behandling. Så skedde, såsom i det föregående är nämnt, med statsfördragsinitiativet, vilket inlämnades 1913 men först 1921 bragtes till omröstning.<sup>2</sup> Så skedde också med ett annat i början av juli 1914 inlämnat initiativ, vilket föreslog förbud mot spelbanker, det s. k. spelbanksinitiativet. Liksom absintinitiativet var det framsprunget ur en allmän folklig indignationsstämning, och dess historia innehåller åtskilligt av intresse.<sup>3</sup>

Enligt förbunds författningen, § 35, är upprättandet av spelbanker förbjudet, men faktiskt ha sådana av skilda slag i stor utsträckning ständigt funnits i Schweiz. Den nämnda författningsbestämmelsen har givits en extensiv tolkning, och offentligt hasardspel av ringare omfattning har överallt i turistorternas "Kursäle" bedrivits. Halvoffentligt har det i grövre former florerat i de s. k. "cercles des étrangers", där var och en mot viss entréavgift kunde vinna inträde. Klagomål över dessa förhållanden inkommo upprepade gånger till förbundsrådet, som till slut lät anställa en undersökning genom utskickade tjänstemän. Resultatet blev att en förordning utfärdades 1913, som medgav hasardspelets fortsättande i mindre omfattning i "kursalarna" och i detalj angav regler för dess bedrivande.

Denna åtgärd väckte starkt missnöje i vida kretsar. I stället för att upprätthålla författningens förbud mot spelbanker hade förbundsrådet i viss mån legaliserat den dittillsvarande praxis. En initiativkommitté bildades av män ur alla partier med den konservativliberale parlamentsledamoten de Dardel från Neuchâtel i spetsen. Av denne utgavs en särskild agitationstidning, som sändes till lärare, präster och andra intresserade. I en del kantoner inrättades underkommittéer för saken, och man lyckades insamla inemot 120 000 namnunderskrifter under en folkbegäran, som krävde spelbanksförbudets radikala upprätthållande.<sup>4</sup>

Som nämnt blev initiativet lagt å sido. År 1916 kom förbundsrådet

<sup>1</sup> Jämf. ovan s. 194.

<sup>2</sup> Jämf. ovan s. 121.

<sup>3</sup> En del upplysningar ha muntligt lämnats mig av en av initiativkommitténs medlemmar. Jämf. även förbundsrådets utförliga budskap i saken. B. Bl. 27/5 1916.

<sup>4</sup> Följande bestämmelse föreslogs för ändamålet till införande i författningen: "Upprättande av spelbanker är förbjudet. Såsom spelbank är att anse varje företag, som bedriver hasardspel. De nu bestående spelbanksföretagen skola upphöra fem år efter denna bestämmelses antagande."



med ett budskap, där det med vidhållande av sin tidigare intagna ståndpunkt förordade initiativets avstyrkande. Förbundsförsamlingen uttalade sig emellertid för ett positivt motförslag, som tillät mindre hasardspel.<sup>1</sup> Folket skulle därigenom uttryckligen få yttra sig om vilkendera ståndpunkten det gillade. Båda förslagen framlades för detsamma — den första och enda alternativomröstning, som i förbundet förekommit — samtidigt med lagen om arbetsförhållandena (<sup>2</sup>/<sub>3</sub> 1920). Under den närmaste tiden förut hade agitationen återupptagits genom utsändande av upprop och kringskickande av flygblad med tidningspressen. Denna agitation kom dock nu att stå i skuggan för den, som bedrevs rörande arbetslagen. Av de politiska partierna voro socialdemokraterna och större delen av högern för spelbanksinitiativet, medan majoriteten av det radikala partiet var mot. Utgången blev, att initianternas förslag segrade med omkr. 270 000 röster mot 222 000, under det parlamentets motförslag förkastades med 345 000 röster mot 122 000 (deltagande 55 procent).

Under världskriget men ännu mer efter detsamma ha en hel mängd folkinitiativ blivit väckta, vilka alla mer eller mindre växt fram ur den atmosfär av oro och sociala brytningar, som under de senaste åren utmärkt även det schweiziska statslivet. En del av dessa initiativ äro starkt partipolitiskt betonade.

Från socialdemokratiskt håll framfördes år 1916 ett förslag om de militära domstolarnas avskaffande. Brott mot den militära strafflagen skulle enligt detta avdömas av de civila domstolarna i den kanton, där brottet begåtts, och efter den kantonala processordningen. Vidare föreslogos mildringar av disciplinstraffen. Detta initiativ, som samlade nära 120 000 underskrifter, hade sin rot i den misstämning, som den långa mobiliseringstjänstgöringen alstrade, och dess upphovsmän hoppades, att denna stämning skulle föra deras förslag till seger.

Förbundsrådet dröjde till 1918 med sitt budskap<sup>1</sup>, där det under hänvisning till att en moderniserad strafflag för krigsmakten var under utarbetande avstyrkte initiativet. Parlamentet delade denna uppfattning (med 92 röster mot 16 i nationalrådet), men initiativets framläggande uppsköts ytterligare, för att de dystra minnena från krigstiden skulle hinna lägga sig. Uppskovstaktiken visade sig också vara väl beräknad.

<sup>1</sup> Motförslaget hade följande lydelse: "Upprättande och bedrivande av spelbanker är förbjudet. Hasardspelsföretag, som tjäna till underhållning eller till allmännyttiga ändamål, falla icke under förbudet, om de bedrivs i enlighet med av allmänt väl påbjudna inskränkningar. Kantonerna kunna dock förbjuda hasardspelsföretag även av denna art." Detta förslag torde varit frukten av en kompromiss, varigenom de kantonerna, där turisthuvudorterna äro belägna, skulle fått behålla de dittillsvarande, för främlingstrafiken viktiga spelsalarna.

<sup>2</sup> B. Bl. <sup>11</sup>/<sub>12</sub> 1918.



Med den starkt antisocialistiska stämning, som 1918 års generalstrejk skapade, och med den popularitet, som armén därigenom vann, icke minst bland bönderna, såsom samhällets bevarare, var den socialdemokratiska aktionen dömd att misslyckas. Då initiativet, mot vilket alla borgerliga partier ställde sig fientliga<sup>1</sup>, i jan. 1921 kom till omröstning, föll det med omkr. 400 000 röster mot 200 000 (deltagande 61 procent).

Ett annat socialdemokratiskt initiativ under krigstiden — inlämnat i juli 1917 — väckte om möjligt en ännu skarpare strid till liv än det nyssnämnda. Det gällde införandet av en progressiv förmögenhets- och inkomstskatt, varigenom man hoppades göra det direkta skattesystemet permanent i förbundet.<sup>2</sup> Förslaget var väl tillrättalagt och vann ankläng här och var även utanför det socialdemokratiska partiet. Skatten skulle icke drabba förmögenhet under 20 000 fr. och inkomst under 5 000. Av bruttobehållningen skulle  $\frac{1}{10}$  tillfalla kantonerna.

Trots detta sistnämnda erbjudande var initiativet i hög grad ägnat att träffa just den kantonala federalismen i hjärtpunkten. Påläggande av direkta skatter hade dittills varit kantonernas ensak, den snart sagt enda verkligt självständiga befogenhet, som återstod dem och som var bannlyst från förbundet, vars inkomstkälla låg i tullarna. Man hade varit med om att rösta igenom en engångsskatt för krigsändamål (1915) och var beredd att göra det ännu en gång, om så behövdes, men att gå längre och medverka till ett system, som i sina konsekvenser skulle finansiellt försvaga kantonerna och sluta med att helt underordna dem under förbundet ville man icke. Särskilt starkt gjorde sig denna uppfattning gällande i det franska Schweiz<sup>3</sup>, varemot oppositionen i de tyska kantonerna var mindre utpräglad. Vid omröstningen i juni 1918 slogs initiativet tillbaka med den icke alltför betydande majoriteten av omkr. 326 000 röster mot

<sup>1</sup> Alla borgerliga medlemmar i nationalrådet utsände ett gemensamt upprop i tidningarna med uppmaning till de röstberättigade att rösta nej. En stor gemensam central aktionskommitté för de borgerliga partierna med särskild press- och finansbyrå samt subkommittéer i de flesta kantonerna bedrev arbetet mot initiativet.

<sup>2</sup> Se förbundsrådets budskap. B. Bl.  $\frac{25}{1}$  1918.

<sup>3</sup> De kantonala farhågorna komma bjärt fram hos *Bonjour*, a. a., s. 152 ff. B. är från Vaud och har tidigare såsom medlem av det radikala partiet tillhört nationalrådet, vars president han varit. Ett för den franska federalismen synnerligen belysande dokument är det budskap, som regeringen i Vaud utsände till det waadtländska folket den  $\frac{30}{4}$  19'9, en vecka före förbundsomröstningen om den andra engångsskatten för krigsändamål (jämf. härom ovan s. 245). Regeringen uppmanar enträget folket att rösta ja, ty annars skulle det socialdemokratiska initiativet om permanent förbuds-skatt komma igen, samt erinrar om, att kantonen Vaud med stor majoritet hjälpt till att slå ned detta initiativ 19'8, varigenom "le peuple vaudois a contribué puissamment au succès de l'idée fédéraliste, laquelle a guidé toute notre politique dès la naissance de notre canton". Ett svårt hot hade därmed avvärjts mot "l'autonomie financière des cantons, l'une des bases principales de notre État fédératif". Recueil des lois et autres actes du gouvernement du canton Vaud 1919, s. 204.



277 000 (deltagande 64.4 procent). Radikala och konservativa hade officiellt förordat avslag.

Socialdemokraterna ha emellertid icke uppgivit den finanspolitik de påbörjat med 1917 års initiativ, men ha lagt den efter något ändrade linjer. År 1921 insamlades över 80 000 underskrifter under ett initiativ, som föreslog påläggande av en progressiv engångsavgift på alla förmögenheter (hos naturliga och juridiska personer) överstigande 80 000 fr., beräknad efter en skala av lägst 8, högst 60 procent, av den beskattningsbara förmögenheten. I den härom föreslagna författningsbestämmelsen föreskrives, att avgiften skulle reserveras för sociala ändamål. Initiativet avstyrktes av förbundsrad och parlament, och alla borgerliga partier uttalade sig däremot. Det betraktades av dessa såsom ett ruinerande attentat mot den schweiziska folkhushållningen och såsom inkörsport till socialiseringen. En gemensam borgerlig aktionskommitté mot initiativet bildades våren 1922, och omröstningskampanjen, som på hösten s. å. på allvar sattes i gång, var utomordentligt livlig. Resultatet blev, att initiativet avslogs ( $\frac{3}{12}$  1922) med den kolossala majoriteten av 731 000 röster mot 110 000. Deltagandet (87 procent) är det högsta, som någonsin förekommit vid en förbundsomröstning

Ett initiativ, som likaledes tillkommit på grund av krigstidens erfarenheter, men som närmast utgått från konservativt håll, var det s. k. utlänningsinitiativet. Det inlämnades i början av år 1920, försett med inemot 60 000 namnunderskrifter, och åsyftade att skärpa författningsbestämmelser dels angående utlännings upptagande till schweizisk medborgare, dels angående förbundsradets rätt att utvisa för den inre säkerheten farliga utlännningar. Särskilt torde det varit de i Schweiz talrikt bosatta utländska arbetarnas och politiska flyktingarnas orostiftande verksamhet som man med detta initiativ ville komma åt.

Som synes innehåller initiativet skilda förslag, och det beslöts, att dessa vid omröstningen skulle hållas i sär för att var för sig föreläggas folket. Det förra förslaget (rörande ändrade naturalisationsbestämmelser) kom att konkurrera med ett redan i förbunds församlingen under utarbetande varande förslag i samma ämne<sup>1</sup>, och fråga uppstod, om detta skulle uppställas som motförslag vid omröstningen. Härifrån avstod man dock och i enlighet med förbundsradets mening beslöt parlamentet helt avstyrka båda initiativförslagen. De ansågos oklart avfattade och därför till sin verkan oberäknliga<sup>2</sup> Vid omröstningen ( $\frac{11}{6}$  1922) blevo de båda under ringa deltagande (42 s procent) av folket förkastade.

<sup>1</sup> Se "Botschaft an die Bundesversammlung betr Revision des Art. 44 der Bundesverfassung (Massnahmen gegen die Überfremdung)". B B'.  $\frac{9}{14}$  1920.

<sup>2</sup> Jämf förbundsradets berättelser B Bl  $\frac{20}{8}$  1920 och  $\frac{9}{6}$  1921. Amtl. sten. Bulletin. Ständerath okt. 1921, s. 382 ff. Nationalrath, okt. 1921, s. 445.



Samma dag ställdes ännu ett initiativ under omröstning, vilket rörde frågan om upphävande av författningens förbud för förbundstjänstemän att tillika vara medlemmar av förbunds församlingen. Denna fråga hade uppkommit därigenom, att vid 1919 års val en del sådana tjänstemän insatts i nationalrådet. Dessa hade alltså att bestämma sig, om de med frånträdande av sina tjänstebefattningar ville behålla sina parlamentariska mandat. Den frist, inom vilken detta måste ske, utgick <sup>21</sup>/<sub>10</sub>, 1921. Redan före valen hade en motion väckts i nationalrådet om inskränkning i nämnda författningsförbud, bestämmelser i denna riktning hade av förbundsrådet utarbetats, och dessa hava av nationalrådet antagits i början av år 1921. Ständerrådet avskog dem emellertid kort därpå, varför saken förföll i parlamentet.

Det var nu som initiativet tillgreps. Det utgick huvudsakligen från statsanställda samt föreslog upptagande i författningen av samma bestämmelser, som av ständerrådet avslagits. När initiativet kom till behandling i parlamentet (mars—april 1922) fattade detta — tydligen på grund av den differens, som förelåg mellan kamrarna — det sällsynta beslutet att utan eget ställningstagande lägga fram det för folket. I nationalrådet samlade dock ett förslag om tillstyrkande votum 67 röster mot 80<sup>1</sup>. Initiativet kom alltså, ovanligt nog, att användas såsom ett slags skiljedom mellan kamrarna. Motsatsen mellan dessa torde dock icke spelat någon roll vid omröstningen, vilken med stor majoritet utföll mot initiativet.

Utom de nu omnämnda av folket avgjorda initiativen hava under de senare åren åtskilliga andra blivit framförda. En del av dessa ha i laga ordning väckts men ännu ej blivit slutbehandlade, en del åter ha endast varit föremål för förberedande åtgärder.

Förut är omnämnt det s. k. häktningssinitiativet<sup>2</sup>, vilket hör till de mest typiska och på samma gång utan tvivel minst genomtänkta av de initiativprodukter, som framkommit i den samhällsbrytningens tid Schweiz genomlevt strax efter världskriget. Det inkom till förbundskansliet redan i juli 1919, men har varit undanlagt, tills "omstörtningsslagen" skulle hinna avgöras. Parlamentet har emellertid enstämmigt beslutat dess avstyrkande<sup>3</sup>, och sedan omstörtningsslagen avgjorts (sept. 1922) finnes ej längre skäl för dess uppskjutande. Det torde inga utsikter ha att gå igenom att döma av det öde, som drabbade nämnda lag.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Amtl. sten. Bulletin. Ständerath, März—April 1922, s. 222 ff. Nationalrath, März—April 1922, s. 212 f.

<sup>2</sup> Se ovan s. 253.

<sup>3</sup> Amtl. sten. Bulletin. Ständerath, Jan.—Febr. 1921, s. 60 ff. Nationalrath, s. 54 ff.

<sup>4</sup> Enligt vid tryckläggningen ingången underrättelse av s'ogs häktningssinitiativet i folkomröstning <sup>18</sup>/<sub>2</sub> 1923 med stor majoritet. Samma dag förkastades med omkr. 407,500 r.



Ett annat ungefär samtidigt väckt initiativ, som samlade över 80 000 underskrifter — efter sin egentlige upphovsman kallat "Initiative Rothenberger" — avsåg att bereda en lösning av den schweiziska ålderdomsförsäkringsfrågan genom att föreslå, att 250 miljoner fr. av den 1919 beslutade krigsskatten skulle avsättas såsom en fond för ändamålet.<sup>1</sup> Rothenberger, som tidigare varit medlem av nationalrådet, hade då väckt en motion i nämnda syfte, som blivit avslagen, och det var denna motion, som nu kom igen initiativvägen. I nationalrådet har initiativet blivit avstyrkt (med 88 röster mot 49)<sup>2</sup>, men synes ännu icke blivit upptaget till behandling i ständerrådet.

Ett tredje år 1921 inlämnat initiativ, det s. k. brännvinsinitiativet, har utgått ur nykterhetskretsar. Det föreslår att införa rätt för kantoner och kommuner att förbjuda tillverkning och försäljning av brända dycker, ett slags lokalt veto alltså. Det har ännu icke blivit upptaget till behandling av förbundsmyndigheterna.

Från socialdemokratiskt håll förbereddes under sommaren sistnämnda år tvenne initiativ. Det ena avsåg att åvägabringa lättnader i den samma år antagna tulltariffen, mot vilken socialdemokraterna förgäves kämpat, det andra att i författningen införa laginitiativet.<sup>3</sup> Samtidigt startades de s. k. fem Züricherinitiativen, berörande de mest skilda frågor: revision av bestämmelserna om krigsskatten, samtidigt antagande av förbundslagar och tillhörande tillämpningsbestämmelser, revision av lagen om arbetstiden vid trafikverken, upphävande av olycksfallsförsäkringsanstaltens statliga monopolställning, avskaffande av portofrihet och fribiljettväsendet vid transportanstalterna. Intet av dessa initiativ har emellertid sedermera kommit till stånd.

### Omröstningar i kantonerna.

Liksom beträffande referendumpraxis går *Zürich* i fråga om användningen av initiativet i teten för de schweiziska kantonerna — med bortåt ett 40 tal folkförslag sedan slutet av 1860 talet. Det märkligaste av dessa var utan all jämförelse det av en mäktig folkopposition mot parlamentet framburna initiativet om total författningsrevision 1868, vilket året därpå resulterade i den ännu gällande demokratiska statsförfattningens antagande.<sup>4</sup>

Initiativ av konstitutionell natur ha även sedermera väckts. De betydelsefullaste av dessa äro från senaste tid och röra dels den proportion mot 91,000 ett med Frankrike avslutat fördrag angående de s. k. fria zonerna vid Genève-sjön — den första tillämpningen av det nya traktatreferendum i förbundet.

<sup>1</sup> Se förbundsradets berättelse därom B. Bl. 18/5 1920.

<sup>2</sup> Am'l. sten. Bulletin Nationalrat'h, Sept—Okt 1920, s. 749.

<sup>3</sup> I vad mån dessa initiativ blivit fullföljda är mig icke bekant.

<sup>4</sup> Se härom ovan s. 91.



nella valmetodens införande, dels den kvinnliga rösträtten. Proportionalismen hade länge varit föremål för motioner och debatter, tills en författningsändring 1911, antagen i parlamentet mot de frisinnades röster, föreslog dess acceptering. I folkomröstningen blev dock förslaget förkastat, ehuru med den knappa majoriteten av omkr. 42 000 röster mot 39 000. Det kom igen 1916 initiativvägen, understött av socialdemokraterna och den borgerliga vänsterns radikala flygel, och gick då igenom med omkr. 48 000 röster mot 42 000 (deltagande nära 80 procent).

Den kvinnliga rösträtten framfördes först i form av motion från socialdemokratiskt håll och sedan, då motionen av parlamentet avslagits, genom begagnande av den för Zürich egendomliga formen av enmansinitiativ.<sup>1</sup> Denna reform blev dock vid omröstningen 1920 med den förkrossande majoriteten av omkr. 88 000 röster mot 21 000 avslagen av folket (deltagande 83 procent). Tydligt är, att även socialdemokraterna, som ensamt i staden Zürich räkna inemot 35 000 röster, i ganska stor utsträckning röstat emot.

Ett initiativ, som formellt om också inte reellt hade karaktären av författningsändring, var den år 1883 framförda folkbegäran om dödsstraffets återinförande. Initiativet, som var tillkommet under den vid denna tid i Schweiz rådande starka stämningen till förmån för dödsstraffet<sup>2</sup>, hade formen av allmän hemställan. Det avstyrktes av parlamentet, men bifölls av folket i den därpå följande förömröstningen med omkr. 28 000 röster mot 25 000 (deltagande 81 procent). Parlamentet hade nu att utarbeta det begärda lagförslaget — ett typiskt fall, där representationen mot sin uttryckta vilja måste tjänstgöra såsom ett folkets expeditiionsorgan — men då detta två år därefter (1885) framlades till omröstning, hade stämningen slagit om. Dödsstraffet avvisades nu av folket med omkr. 27 000 röster mot 21 000 (deltagande 75 procent).

Initiativet om dödsstraffet var ej partifärgat utan hade vuxit fram ur en allmänt utbredd, starkt känslöbetonad opinion. Detsamma gäller i viss mån en del andra initiativ, vilka såsom i sitt slag rätt typiska kunna vara förtjänta att uppmärksammas.

År 1880 framkom ett förslag om vaccinationstvångets upphävande, vilket dock för denna gång av folket avslogs, ehuru med knapp majoritet. Det kom igen 1883 och blev nu med ganska stor röstövertikt bifallet (deltagande 81 procent). En folkbegäran om vivisektionens fullständiga avskaffande framställdes 1895. Parlamentet avstyrkte förslaget, men utarbetade ett motförslag, som med stadgande av vissa tryggande bestämmelser mot djurplågeri medgav vivisektion för vetenskapligt ändamål. Motförslaget blev av folket bekräftat med förkastande av det ursprungliga initiativet. Ett initiativ av tämligen kuriös art, som inlämnades 1904, gick ut på läkaryrkets frigivande ("arzneilose Heilweise"). Var och en

<sup>1</sup> Se härom ovan sid. 199.

<sup>2</sup> Jämf. ovan sid. 237.



skulle utan vidare äga rätt att ägna sig åt sjukbehandling med de enda undantagsbestämmelserna, att giftordinationer och kirurgiska operationer voro förbjudna. Detta projekt avvisades emellertid av folket med mer än  $\frac{2}{3}$  majoritet (deltagande 80 procent.)

En annan folkbegäran, vilken väckte stort uppseende, var det s. k. sedlighetsinitiativet 1897,<sup>1</sup> som bl. a. krävde bordellväsendets avskaffande. Parlamentet framlade även nu ett positivt motförslag, där likväl nämnda krav var bibehållet, och motförslaget segrade. Om några år ingavs ett initiativ om upphävande av 1897 års "sedlighetslag", som icke ansågs ha medfört åsyftad verkan, vilket dock av folket med stor majoritet tillbakaslogs.

Initiativen i Zürich ha berört de mest skilda områden, däribland ofta nog det ekonomiska. Vanligen ha de icke haft någon framgång. Ett undantag från denna regel var förslaget om sedelmonopol för kantonbanken (1877), avsett att vara ett ytterligare steg i kriget mot de privata bankintressena.<sup>2</sup> Det mest omfattande av dessa ekonomiska initiativ förskriver sig från år 1912 och avsåg att helt överflytta finansieringen av folkskoleväsendet från kommunerna till staten, varigenom denna skulle åsamkats en årlig merutgift av inemot 4 milj. fr. Parlamentet framlade ett medlande motförslag, som förpliktade staten att övertaga en väsentlig del av kostnaderna (årlig merutgift nära 1 milj. fr.) och detta utgick i tävlan med initiativet såsom segrare.<sup>3</sup> Det senast inlämnade initiativet var ett skatteinitiativ (1921) eller rättare sagt två sådana — det ena från socialdemokratiskt håll, det andra från s'atsanställda — vilka båda yrkade lättnader i den år 1917 efter mycken strid antagna skattelagen.<sup>4</sup>

I vida mindre omfattning än i Zürich har folkinitiativet kommit till användning i *Bern*. Praxis börjar här icke förrän på 1890 talet, och det är de konstitutionella initiativen, som då i första hand tilldraga sig intresset.

Såsom en stor framstöt mot det frisinnade majoritetspartiet har man att betrakta ett författningsinitiativ 1896, huvudsakligen igångsatt av socialdemokrater och konservativa i förening. Det föreslog tre reformer: införande av proportionella val, folkval av regeringens medlemmar samt folkval av kantonens två ständerråd. Alla förslagen förkastades av folket ehuru med icke synnerligen stora majoriteter (deltagande 52 procent). Året därpå upprepades en begäran om proportionella val, men

<sup>1</sup> Se Dändliker, Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich, III, sid. 423.

<sup>2</sup> Jämf. ovan sid. 254.

<sup>3</sup> Se "Leschluss des Kantonsrates über das Initiativbegehren zu einem Gesetz betr. die Leistungen des Staates an das Volksschulwesen", tr. i Kantonsblattet 10/2 1912.

<sup>4</sup> Huruvida dessa initiativ slutbehandlats och framlagts till omröstning är mig icke bekant.



blev åter avslagen, och det dröjde ända till 1921, förrän detta önskemål blev förverkligat, nu på den ordinarie vägen genom parlamentsbeslut, som bekräftades av folket.

Frågan om folkval av regeringen fick tidigare sin lösning och på ett sätt, som var ganska oanat. Även bland de frissinnade funnos en del, som hyste sympati för denna demokratiska reform, och i parlamentet väcktes från detta håll motioner i ämnet. Då dessa avslogos, togs saken till en början upp av kantonens vänsterpressförening, som satte igång en tidningsagitation till förmån för densamma. Sedan opinionen sålunda bearbetats, fördes frågan fram på en frissinnad partidag i Bern 1905, där den fronderande gruppen inom partiet lyckades vinna majoritet för sin ståndpunkt. Ett folkinitiativ, som begärde reformens genomförande, beslöts, och detta samlade hastigt 20 000 namnunderskrifter. Följande år blev det också med överväldigande majoritet av folket bifallet (omkr. 38 000 röster mot 11 000). Att hela denna aktion betydde en desavouering av det parlamentariska majoritetspartiet av partiets landsorganisation är tydligt. Anledningen torde dels varit en önskan att kringskära de kottiinflytelser, som mer eller mindre gjorde sig gällande vid representationens regeringsval, dels, och kanske framför allt, den omständigheten, att ett tillfälle erbjöd sig för de frissinnade att övertrumfa socialdemokraterna i folkliga reformer.

Laginitiativet, som i Bern infördes först 1893, tillämpades första gången 1895 då en begäran om vaccinationstvängets avskaffande bifölls av folket. Nästa år väcktes ett initiativ, som i och för sig icke var av större betydelse, men som på grund av sättet för sin tillkomst har ett visst intresse<sup>1</sup>. Av parlamentet hade antagits en lag om kreaturspremiering, som av folket förkastades ( $\frac{1}{3}$  1896). Motståndet kom från småbrukarna, vilka ansågo att lagen icke var för dem förmånlig. Från detta håll ingavs nu ett folkinitiativ med förslag till en ny kreaturspremieringslag, och denna gick några månader senare igenom i omröstningen ( $\frac{25}{10}$  1896).

På senare år har initiativet i Bern flitigast tillämpats i avseende på skattefrågor och på detta område även medfört rätt märkliga positiva resultat. Utgångspunkten var, såsom i en del andra fall, en av parlamentet antagen men av folket sedan avslagen lag — den i det föregående omnämnda sedan åratal förberedda skattelagen 1912.<sup>2</sup> Socialdemokraterna, som häftigt bekämpat denna lag, inkommo 1913 med ett initiativ, som lättade skattetungan för de mindre bemedlade och skärpte den progressiva skalan. Det frissinnat-demokratiska partiet beslöt på en partidag en resolution, som förklarade initiativet oantagligt. Kort därpå inleddes dock förhandlingar mellan de båda partierna i syfte att uppnå enighet om en

<sup>1</sup> Av förbiseende har detta initiativ icke medtagits i tabellbilagan.

<sup>2</sup> Se ovan sid. 259 f.



skattereform, vilken allmänt ansågs behöflig — den gällande skattelagen var från år 1865 — och vissa förberedande arbeten påbörjades. Dessa avbrötos genom världskriget, och först 1917 återknötos förhandlingarna i frågan, varvid även de statsanställda deltog. Man lyckades uppnå enighet, och på grundval av 1912 års lag utarbetades av en initiativkommitté en ny skattelag, som tog vederbörlig hänsyn till de olika sidornas önskningsar. Denna nya skattelag framlades nu såsom folkinitiativ (det s. k. samförståndsinitiativet), vilket innebar, att socialdemokraterna uppgåvo den position de intagit i sitt ursprungliga, från 1913 alltjämt vilande initiativ. Samförståndsinitiativet tillstyrktes livligt av parlamentet och blev med stor majoritet antaget vid folkomröstningen (1918). Endast från konservativt håll restes opposition mot detsamma.<sup>1</sup> Det med avsikt sparade socialdemokratiska initiativet framlades först året därpå för folket och blev då givetvis förkastat.

Den fortgående ekonomiska depressionen gjorde dock, att socialdemokraterna snart nog ångrade sina eftergifter. År 1921 voro de färdiga med ett nytt initiativ, som begärde ytterligare skattelättnader för de fattigare klasserna. Detta initiativ blev av formella skäl tillbakavisat,<sup>2</sup> men det har i laga form återkommit 1922<sup>3</sup> — i ordningen alltså det fjärde skatteinitiativet på en tid av tio år.

I *St. Gallen* dominerar helt författningsinitiativet. Två gånger har det tillämpats i fråga om total författningsrevision. Första gången (1859) blev visserligen den framställda begäran av folket bifallen, men det sedermera av författningsrådet utarbetade författningsförslaget förkastades. Ett nytt förslag, varom alla partier enade sig, blev därpå utarbetat, och detta antogs 1861 av folket med den väldiga majoriteten av omkring 27 000 röster mot 900. Trettio år senare väcktes åter initiativ om total författningsrevision, vilket kom från det frisinnade partiets vänsterflygel. Det åsyftade betydande utvidgningar av folkrättigheterna och vann understöd jämväl av det konservativa oppositionspartiet. I författningsrådet där de frisinnade hade en knapp majoritet, kom emellertid en kompromiss till stånd — man ville undvika ett nytt initiativ — och den nya författningen, vilken är den ännu gällande, blev 1890 bekräftad av folket

<sup>1</sup> Ehuru den föreslagna skattelagen under sådana förhållanden på förhand var tämligen säkerställd, utvecklades en synnerligen livlig agitation och upplysningsverksamhet ute bland folket. Bland broschyrer, som ingående behandlade frågan, kunna utom parlamentets budskap den 18/5 1918 nämnas: "Bericht zum Verständigungsentwurf für die Steuergesetz-Initiative" (1917); "Zur bernischen Steuergesetz-Initiative. Leitfaden für Referenten", von Dr F. Volmar (1918); "La loi sur les impôts" (1918) — alla dessa till förmån för initiativet. Från den konservativa motsidan utgavs en broschyr, "Bernische Steuergesetz-Initiative" (1918).

<sup>2</sup> Se ovan sid. 189, n. 1.

<sup>3</sup> Det hade nämnda år icke slutbehandlats av parlamentet.



utan egentligt motstånd.<sup>1</sup> Den viktigaste demokratiska vinsten, som därmed uppnåddes, var laginitiativets införande.

Det proportionella valsättet, ett önskemål för minoritetspartierna till höger och vänster, har tre gånger (1893, 1901 och 1906) varit föremål för initiativ, men alla gångerna avslagits (sista gången med 26 705 röster mot 26 153 och en deltagarfrekvens, som uppgick till 92 procent). Frågan löstes slutligen därigenom att parlamentet år 1911 självmant föreslog den proportionella valmetoden, vilken nu med några hundra rösters majoritet bifölls av folket (deltagande 91 procent).

Laginitiativet har sedan sitt införande 1890 endast tillämpats två gånger och båda gångerna utan partipolitiskt syfte. Första gången (1896) gällde det sänkning av hypoteksräntan.<sup>2</sup> Andra gången (1922) inlämnades ett lagförslag, som efter mönster från förhållandena i grannkantonen Appenzell gav tandteknikerna rätt att utöva tandläkaryrket. Detta medel att genom sänkning av fordringarna på tandläkarutbildningen bereda utväg för billigare tandvård avslogs emellertid av folket med stor majoritet (deltagande 70 procent).

I *Genève* var en viktig kyrkopolitisk fråga föremål för initiativ 1897, nämligen kyrkans skiljande från staten. Denna fråga var i initiativförslaget sammankopplad med en annan — införande av ålderdomsförsäkring — på sådant sätt, att yrkande framställdes om upphävande av kyrkobudgeten och de därigenom frigjorda medlens användande till skapande av en fond för ålderdomsförsäkring. I denna form blev förslaget dock förkastat i omröstningen med stor majoritet (deltagande 58 procent). Kyrkobudgetens avskaffande och därmed kyrkans skiljande från staten genomfördes senare genom en av parlamentet antagen författningsändring 1907, som bekräftades av folket. *Genève* är därmed den första kanton, som tagit detta steg.<sup>3</sup> Meningarna voro mycket delade i frågan (7 653 ja-röster mot 6 823 nej-röster). För saken voro radikala och socialdemokrater, med understöd av kantonens katolska befolkning; mot saken voro anhängarna av den gamla kalvinska nationalkyrkan.

Frågan om ålderdomsförsäkringen togs sedermera upp för sig av parlamentet, men den lag, som härom antogs 1910, mötte allmänt motstånd. Referendum begärdes, och lagen avslogs med omkring 9 000 röster mot 2 500 (deltagande ej mer än 43.5 procent). Orsaken till denna utgång skall väsentligen ha varit den, att man ansåg statens bidrag till pensionsfonden (årligen minst 100 000 fr.) för små och de enskildas årliga inbe-

<sup>1</sup> Jämf. D u f t, a. a., sid. 133 ff.

<sup>2</sup> Se ovan sid. 263 n. 1.

<sup>3</sup> Baselstadt har sedermera följt efter, men i Neuchâtel, där likaledes ett initiativ i frågan blivit väckt, avslogs detta med stor majoritet.



talningsskyldighet (2 till 20 fr. efter de olika inkomstklasserna) proportionsvis för hög.

De enda initiativ, som i Genève lett till positiva resultat, voro dels ett författningsförslag 1901, som stadgade förbud för innehavare av ordinarie statstjänst att vara medlem av parlamentet, dels ett förslag (likaledes författningsändring) 1904 om domarnas väljande av folket. Tilläggas kan, att även i Genève ett "sedlighetsinitiativ" blivit väckt (1896) — året före det i Zürich och i samma syfte, bordellväsendets avskaffande — men att det i Genève med stor majoritet avslogs av folket.

Den kanton, som först införde laginitiativet, nämligen *Vaud* (1845), har eget nog minst använt detta institut. Författningsinitiativet inberäknat har institutet över huvud alltsedan 1845 endast tillämpats åtta gånger. Viktigast av de äldre initiativen var ett av den konservativ-liberala oppositionen väckt förslag om total författningsrevision (1883), vilket emellertid accepterades av den radikal-demokratiska majoriteten och därför i föromröstningen tämligen enhälligt bifölls av folket. Majoritetspartiet behöll sin ställning vid valen till författningsråd och utarbetade en ny konstitution — den ännu gällande — vilken bekräftades i folkomröstningen 1885. Den mest genomgripande nyheten däri var den progressiva statsskattens införande.<sup>1</sup>

Därefter ha två initiativ om partiell författningsändring förekommit, det ena med förslag om folkval av regeringen (1917), det andra med förslag om proportionella val (1920). Det förra förslaget, vilket framfördes av den "ungradikala" riktningen inom majoritetspartiet med understöd av socialdemokraterna, tillstyrktes av parlamentet och godkändes av folket utan motstånd (omkr. 15 000 jaröster mot 1 500 nej röster; deltagande 25 procent). Det andra förslaget däremot, som utgick från samma håll, bekämpades av majoritetspartiet och föll med stor majoritet i omröstningen (omkr. 17 500 röster mot 5 000; deltagande 29 procent).

Tvenne initiativ om upphävande av kort förut utfärdade lagar, det ena rörande en butikstängningslag 1902, vilken av folket avslogs, och det andra rörande den förut omnämnda lagen om absintförbud 1906,<sup>2</sup> hade närmast karaktären av fakultativa referenda. Intet av dessa initiativ var partipolitiskt betonat.

### Tendenser och resultat.

Tillämpningen av folkinitiativet har liksom referendumpraxis att uppvisa en skiftande provkarta av ämnen, vari folkets avgörande påkallats: konstitutionella spörsmål, rättsfrågor av olika slag, sociala och ekono-

<sup>1</sup> Jämf. M a i l l e f e r, Histoire du canton de Vaud, sid. 515 f.

<sup>2</sup> Se ovan sid. 290.



miska frågor, frågor som alldeles speciellt berört medborgarnas personliga förhållanden, med flera ämnen. I allmänhet ha initiativen innehållit förslag till ny lagstiftning eller ändring av redan gällande; de ha till sin syftning varit väsentligen positiva. Så har nästan undantagslöst varit förhållandet i förbundet. I kantonerna möter man oftare initiativ, som enbart gått ut på upphävande av bestående rätt, men åtminstone i de kantoner, som här behandlats, ha de rent negativa initiativen varit i minoriteten.<sup>1</sup> I kantonerna ha initiativförslagen under äldre tid ofta framförts i form av allmän hemställan, varigenom parlamentets medbestämmanderätt blivit större. I senare tid synas initiativen oftare haft formen av utarbetade förslag, vilket alltid varit fallet i förbundet.

I allmänhet ha folkförslagen haft ringa framgång. Såsom redan förut påpekats<sup>2</sup> och även av den ovan lämnade översikten framgår, är avslagsprocenten för initiativen ovanligt stor, i regel till och med större än för de fakultativa referenda. Det har visat sig, att folket med utpräglad misströksamhet mottagit de ur dess egna led framgångna yrkandena. Förklaringsgrunden härtill torde vara att söka däri, att dessa yrkanden ofta dels framförts av starkt begränsade meningsgrupper, vilka ej funnit genklang för sina önskemål hos massan av folket, dels varit så obestämda till sin syftning, att de röstberättigade i oväghet om deras egentliga innebörd funnit det säkrast att avslå dem. Det är en erfarenhet, som tidigt gjorde sig märkbar och som allt intill våra dagar till fullo bekräftats, att det schweiziska folket med sitt realistiska kynne visat avgjord obegärlighet både mot alltför ensidiga och alltför vittsvävande, ideologiskt färgade initiativförslag.<sup>3</sup>

Om alltså det positiva resultatet av folkinitiativet icke varit synnerligen omfattande, har det dock icke varit alldeles betydelselöst, vilket framgår vid en blick på de folkförslag, som bifallits.

De viktigaste insatserna genom folkets eget ingripande ha åstadkommit på det konstitutionella området. Sålunda var det i äldre tid icke ovanligt, att totala författningsrevisioner i kantonerna kommo till stånd genom initiativ, såsom fallet varit i Zürich, Vaud och St. Gallen. En specialreform på detta område av stor betydelse, som både i förbundet och ett flertal kantoner direkt eller indirekt leder sitt ursprung ur ett initiativ, är den proportionella valmetodens införande. Andra reformer, som åsyftat en utbyggnad av demokratien och som genomförts initiativvägen, äro folkval av de kantonala regeringarna och val av domarna

<sup>1</sup> Burckhardt, Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund (Politisches Jahrbuch 1912, s. 362 f.), uppräknar en del kantoner, där laginitiativen (före 1912) skulle varit övervägande negativa, och hänför till dessa Bern och Solothurn, vilket dock icke synes ha stöd i verkligheten.

<sup>2</sup> Jämf. ovan s. 223 f.

<sup>3</sup> Jämf. Rappard, a. a., s. 140.



genom folket samt i förbundet antagandet av fördragsinitiativet. Vidare kan erinras om den omreglering av de kantonala representationernas sammansättning (minskning av medlemsantalet, ändringar i fråga om valbarhetsgrunderna), som på denna väg blivit vidtagen. De flesta av dessa reformer ha varit av den art, att de direkt riktat sig mot det sittande parlamentets ställning och maktbefogenheter och därför haft föga utsikt att inom detta vinna beaktande.

På det ekonomiska området torde initiativet i allmänhet givit det minsta positiva resultatet. Så mycket större uppmärksamhet förtjänar det antagna skattelagsinitiativet i Bern 1918, varigenom folket tog i sin egen hand och löste en invecklad, sedan länge omstridd fråga, som parlamentet haft svårt att komma till rätta med. Detta initiativ är för övrigt icke det enda exemplet på, att folket, efter att ha förkastat ett från representationen utgången förslag, kort därpå själv ger anvisning, hur frågan bör lösas. Ytterligare exempel av detta slag i Bern äro initiativet om lag angående kreaturspremiering 1896 och jaktlagsinitiativet 1918.

En grupp initiativ, som visat sig ha utsikter att slå igenom, karaktäriseras av sin vädjan till folkets moraliska instinkter eller sin individuella känslobetoning över huvud. Hit höra exempelvis initiativen om absintförbud och hasardspelsförbud i förbundet samt "sedlighetsinitiativet" i Zürich. Hit kunna också räknas initiativet om förbud mot schäkting samt de kantonala antivaccinations- och antivivisektionsinitiativen. Det kan tvistas om värdet av en del av dessa initiativ. Orsaken till deras framgång har tydligen legat i deras förmåga att omedelbart fångla den allmänna folkstämningen till sin förmån.

Partipolitiskt har initiativet ofta utnyttjats, oftare än referendum. Typiska exempel härpå äro det socialdemokratiska initiativet om "rätt till arbete" och det konservativa "tvåfrancsinitiativet" under 1890-talet samt från senaste tid de socialdemokratiska skatteinitiativen och de konservativa "häknings"- och "utlänningsinitiativen". Om referendum tjänat såsom försvar för minoriteterna, så har initiativet varit deras medel till anfall, varav de icke försummat att göra bruk. Försvarsvapnet har emellertid visat sig vara betydligt effektivare än anfallsvapnet. Man har det intrycket, att initiativkampanjerna i allmänhet väckt till liv en häftigare agitation än referendumkampanjerna. Agitationen har dock vanligen icke stått i rimlig proportion till de vunna resultaten. Ju mera utpräglat partibetonade initiativen varit, desto mindre framgång ha de haft. I vissa fall ha oppositionspartier av olika riktningar slagit sig tillsammans för att genomdriva för minoriteterna gemensamma positiva önskemål. På detta sätt har folkinitiativet — vanligen dock först efter flera upprepade, till en början förkastade förslag — steg för steg banat vägen för proportionalismens införande i Schweiz. Betecknande för Schweiz' politiska



liv är, att partierna utanför representationen stundom förenat sig om att föra fram och lösa ett spörsmål, såsom skedde i Bern beträffande den ovannämnda skattelagsfrågan 1918 genom det s. k. samförståndsinitiativet. Stundom har också hänt, att ett majoritetspartis landsorganisation mot sina representanter i parlamentet lancerat och drivit igenom ett förslag, för vilket dessa visat bristande intresse. Exempel härpå kan även hämtas från Bern i initiativet om folkval av regeringsmedlemmarna 1906.

Givetvis ha också en hel del initiativ varit partilösa — sannolikt flertalet<sup>1</sup> — och vid omröstningarna om dessa ha partilinjerna i allmänhet varit fullständigt utplånade. Det är detta slags initiativ, vilka ofta framkommit såsom spontana uttryck för folkviljan, som medfört de flesta positiva resultaten.

Angående folkinitiativets verkningar torde tiden ännu knappast vara inne att med säkerhet fälla ett allmänt omdöme. Initiativet har i regel accepterats betydligt senare än referendum och med större tveksamhet; det är med en viss tveksamhet det bringats i tillämpning, och det är med en viss tveksamhet det alltjämt bedömes av schweizarna själva. Icke så som om på något håll den minsta benägenhet skulle förefinnas att helt eller partiellt upphäva initiativet. Detta institut har liksom referendum numera hunnit ingå i det allmänna medvetandet såsom en folkrättighet, vars bestånd hänger samman med hela den schweiziska demokratien, och dess popularitet har under användningen snarare till- än avtagit. Men man möter ej hos insiktsfulla bedömare samma oförbehållsamma erkännande av initiativets som av referendums värde. Betecknande är, att laginitiativet ännu ej vunnit inträde i förbundet. Då motion härom väcktes av kantonen Zürich 1904<sup>2</sup>, inhämtade förbundsregeringen av alla kantonsregeringarna utlåtanden, vilka äro ganska belysande för de då rådande åsikterna.<sup>3</sup> De flesta kantonala regeringar tillstyrkte visserligen motionen under hänvisning till att laginitiativet redan accepterats av så gott som alla kantoner, men det skedde utan egentlig entusiasm, på en del håll med rätt väsentliga reservationer, och några kantoner uttalade sig i rent avstyrkande riktning. Stämningen till förmån för initiativet torde dock sedermera varit stadd i växande, sedan man alltmer tyckt sig komma till insikt om att de tidigare uttalade farhågorna för missbruk av detsamma visat sig överdrivna.<sup>4</sup> På allra senaste tiden har emellertid

<sup>1</sup> Av de 19 förbundsinitiativen 1880—1922 synas 9 kunna betecknas såsom partiinitiativ.

<sup>2</sup> Jämf. ovan s. 125 f.

<sup>3</sup> De kantonala regeringsutlåtandena äro i utdrag publicerade i "Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Einführung der Volksinitiative für die Bundesgesetzgebung". B. Bl.  $\frac{2}{3}$  1906.

<sup>4</sup> B r y c e, som besökte Schweiz 1919, resumerar sina intryck av opinionsläget i fråga om initiativet på följande sätt (a. a., I, s. 453): "I found the opinion of thoughtful men



praxis tagit en vändning, som åter gjort uppfattningen något mera tveksam.

De anmärkningar, som med ledning av erfarenheten kunna riktas mot initiativet, gå ut därpå, att det icke sällan givit upphov till illa avvägda, mindre omsorgsfullt formulerade förslag, och att det i en del fall lockat till tämligen ändamålslösa demonstrationsyttringar. Det har över huvud alltiör ofta kommit att verka som ett oroslement i det politiska livet av ganska oberäkneligt slag. Å andra sidan bör framhållas, att användningen av initiativet varit oväntat sparsam. Det är egentligen endast i förbundet och ett par kantoner, framför allt Zürich och Baselstaadt, som det under de första decennierna av sin tillvaro inarbetades till ett verkligt levande institut. Såsom ovan påpekats ha de omogna samt partipolitiskt oörrerade förslagen mottagits med stark kritik av folket och oftast avslagis. Någon synnerlig skada ha de alltså ej gjort, även om de väckt häftig strid. Nekas kan för övrigt ej, att initiativet i en hel del fall verkligen visat sig fylla ett behov såsom ett medel för folkmajoriteten att gent emot ett motsträvigt eller i sin verksamhet splittrat parlament genomföra viktiga önskemål.<sup>1</sup> Såsom kontroll på representationen har det kompletterat referendum på ett sätt, som visserligen kan ge anledning till berättigad kritik, men som i Schweiz dock stadgat den meningen, att initiativet trots sina brister visat sig göra sådana tjänster, att det icke kan undvaras i en genomförd demokratisk statsordning.

Vad som på allra sista tiden — efter vad nyss antyddes — kastat in nya moment i diskussionen om initiativet är den starkt stegrade användningen av detta institut under åren efter världskriget. Under det att referendum gått tillbaka i tillämpningen, har initiativet gått högst betydligt framåt. Detta gäller särskilt förbundet, vilket redan framgår därav, att medan under hela tiden före 1918 endast 10 initiativomröstningar förekommit, ha enbart under åren 1918—1922 9 sådana omröstningar ägt rum. Sistnämnda tal säger dock icke allt om den nya fas som kan skönjas i initiativets utveckling. Såsom av det föregående framgår, ha dessutom en hel mängd initiativ blivit väckta, vilka icke hunnit undergå vederbörlig behandling. Det har, för att använda en schweizisk tidnings betecknande

---

much more favourable to the Initiative than I had found it in 1905. Many held it to be valuable as checking the undue power of any party which should long command a majority in the legislature: few dwelt upon the danger present to the mind of statesmen in other countries, that it may offer a temptation to irresponsible demagogues seeking by some bold proposal to capture the favour of the masses." Uttalandet har sitt intresse såsom återspeglade opinionen strax innan "krisinitiativen" riktigt kommit i gång.

<sup>1</sup> Riktigheten av Bryces påstående om initiativet (a. a., I, s. 451): "It has not been the parent of any reforms which might not have been obtained, though not so quickly, through the legislature", synes mig kunna betvivlas.



ord, varit en formlig "initiativepidemi"<sup>1</sup>, som under de sista åren gått fram över landet.<sup>2</sup>

Orsaken härtill är utan tvivel att söka i den sociala och politiska oro, som i Schweiz liksom i andra länder följt med världskriget. Initiativet har tillgripits såsom avledare för oron, vilken tagit sig uttryck i en massa mer eller mindre välbetänkta yrkanden, framförda av skilda folkgrupper. Det är naturligt, om denna hastigt ökade, till stor del tämligen planlösa användning av initiativet väckt betänksamhet inom ansvariga politiska kretsar. På ledande håll har man till och med känt sig uppfordrad att offentligen mana folket att med större omsikt och återhållsamhet begagna sina rättigheter.<sup>3</sup> I vad mån de nya tendenserna i initiativpraxis skola bli bestående är ännu för tidigt att döma om. Vissa tecken tyda

<sup>1</sup> Gazette de Lausanne för den 20 juli 1921 innefaller en artikel under denna rubrik.

<sup>2</sup> Sommaren 1921, då jag besökte Schweiz, beräknades, att inalles omkring 15 förbundsinitiativ antingen redan inlämnats till förbundsmyndigheterna eller befunno sig i görningen. En del av dessa ha dock ej fullföljts.

<sup>3</sup> Vid behandlingen av "utlänningsinitiativet" i förbunds församlingen 1921 gjorde förbundsrådet Motta ett allmänt uttalande om den allra senaste initiativpraxis, vilket i sin helhet förtjänar anföras såsom ett typiskt uttryck för de känslor av betänksamhet, denna praxis väckt till liv. M. yttrade (Amtl. sten. Bulletin, Ständerat, okt. 1921, s. 388 f.): "On peut constater depuis quelque temps, en Suisse, un mouvement tendant à augmenter le nombre des initiatives; un mouvement tendant à lancer avec une facilité extrême toutes sortes d'initiatives; un mouvement tendant à saisir toutes les fluctuations de l'opinion publique. Dans un pays comme le nôtre, ces fluctuations sont toujours nombreuses. Elles sont en quelque sorte le signe de la santé de notre vie politique. Ce mouvement, dis-je, tend à saisir toutes les fluctuations de l'opinion publique et à en faire l'objet d'initiatives populaires. Il arrive fatalement que les initiatives ainsi lancées dépassent le but qu'elles s'étaient proposé d'atteindre, manquent de mesure et risquent de discréditer une des institutions qui est l'honneur de notre démocratie et au maintien de laquelle nous tenons par dessus tout, comme nous tenons au maintien du referendum, dont on a pu faire la critique parfois, mais dont on n'a jamais pu contester qu'il ne soit vraiment le symbole par lequel la démocratie suisse se distingue de toutes les autres démocraties du monde entier. — Je me permets en conséquence de demander ici au citoyen suisse de bien vouloir, avant de lancer un mouvement d'initiative, examiner longuement la matière dont il s'agit. Il obligerait également en n'obéissant au mouvement que lorsque ce mouvement répond vraiment à un besoin évident ainsi que lorsque le parlement a démonté, ce qui n'est presque jamais le cas, qu'il reste absolument sourd aux voix qui montent à lui du sein du peuple. Qu'en formulant cette demande générale, je ne m'attire au moins pas le reproche de ne pas nourrir de sympathies suffisantes à l'égard des manifestations populaires! Si quelqu'un pouvait interpréter ma remarque dans ce sens, il me ferait certainement le tort le plus grave qu'on puisse faire à un homme. Jamais, en effet, une intention semblable n'a effleuré mon esprit. C'est dans l'intérêt de nos droits populaires, c'est dans l'intérêt même du succès des initiatives présentées que je me permets de formuler ce conseil, je dirai même cet appel à l'opinion publique, afin qu'elle modère peut-être un peu davantage les demandes d'initiatives qu'elle à coutume, depuis quelque temps, de présenter au parlement et qui exigent, par conséquent, tout d'abord un préavis du conseil fédéral."



dock på, att den häftigaste "epidemien" är över. De upprepade nederlag, som drabbat de sista folkförslagen, måste vara ägnade att något dämpa lusten att framföra nya sådana.

Den senaste tidens erfarenheter ha sitt förnämsta intresse däri, att de visa, hur initiativet verkat i en politisk kristid. Det har kommit åtskilligt buller åstad, det har kanske momentant skärpt klassmotsättningarna, men det har haft en viss nytta med sig såsom ventil för missnöjet, varigenom detta utan större skada för samhället kunnat avledas. Folkavgörandena ha rensat den med allehanda orosämnen uppfyllda atmosfären. Initiativet har sålunda, även det — vid sidan av referendum — öppnat lagliga utvägar att komma över sociala och politiska brytningar, vilka måhända eljest tagit ett riskablare, mera elakartat förlopp.



## Kapitel IV.

### FOLKOMRÖSTNINGENSINSTITUTET OCH DET REPRESENTATIVA SYSTEMET.

De två nästföregående kapitlen ha var för sig behandlat referendum och folkinitiativet i verksamhet. Genom att följa tillämpningen av dessa folkomröstningsinstitutets båda huvudformer ha vi lärt känna de allmänna tendenser och resultat de avsatt i Schweiz' politiska liv. Det återstår, för att fullständiga bilden av institutets plats och betydelse i den schweiziska demokratin, att beröra frågan om dess relation till det representativa systemet, dess inverkan på lagstiftningsarbetet och de parlamentariska partiernas ställning till detta.

Allra först inställer sig kanske i detta samband spørsmålet, i vad mån folkomröstningarna övat inflytande på själva valen till parlamentet och därmed på dettas sammansättning. Det vore i och för sig rätt naturligt, om ett sådant inflytande gjorde sig gällande. Då en omröstning i ett viktigt ämne gått parlamentet emot, skulle man närmast vara benägen förmoda, att utgången återverkade på de följande valen på så sätt, att de folkrepresentanter, som varit med om att fatta det förkastade beslutet, i stor utsträckning bleve ratade vid valen och att dessa alltså i viss mån komme att utgöra en fortsättning på folkomröstningarna. Följden härav åter skulle visa sig i betydande förändringar i parlamentets partiuppsättningar.

Förhållandet är emellertid det rakt motsatta. Det var en sak, som för förbundets vidkommande redan tidigt kunde konstateras, att valen egentligen icke plägade medföra några rubbningar i den parlamentariska partiställningen.<sup>1</sup> De senaste decenniernas erfarenheter gå i samma riktning, vilket synes av efterföljande översikt av de olika partiernas medlemsantal i nationalrådet efter vart och ett av de vart tredje år infallande valen under tiden 1878—1919.

<sup>1</sup> Jämf. Lowell, Governments and parties, II, s. 314 ff.



Partiställningen i nationalrådet 1878—1919.<sup>1</sup>

	1878	1881	1884	1887	1890	1893	1896	1899	1902	1905	1908	1911	1914	1917	1919
Radikaldemokrater (vänstern)	69	83	88	87	92	86	—	93	98	105	104	112	109	103	61
Liberaldemokrater (centern)	31	26	22	24	19	27	—	20	17	16	15	13	15	12	9
Katolskkonservativa (högern)	35	36	35	34	36	25	—	34	36	36	35	38	37	42	41
Socialdemokrater <sup>2</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	6	2	7	17	19	19	41
Socialpolitiska gruppen (socialradikaler)	—	—	—	—	—	8	—	11	5	5	4	4	3	6	7
Bondepartiet	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	28
Vildar	—	—	—	—	—	—	—	—	4	3	2	4	5	7	2

Den ovan medelade översikten, som låter oss steg för steg följa partiutvecklingen i nationalrådet under de sista fyra decennierna, bekräftar till fullo vad som nyss sades om de obetydliga fluktuationerna i partiernas styrkeförhållanden. Vi bortse då från 1919 års val, då den proportionella valmetoden vid sin första tillämpning resulterade i en fullständig omvälvning av den dittillsvarande partiställningen. Den viktigaste förändringen var det gamla majoritetspartiets reducering med över 40 platser, varigenom det förlorade sin forna övermakt. Vinsterna gingo framför allt till det nybildade bondepartiet samt därjämte till socialde-

<sup>1</sup> För åren 1878 t. o. m. 1893 äro uppgifterna hämtade från Lowell, Government and parties, II, s. 315; jämf. härmed Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1893, s. 426, där partisiffror meddelas för åren 1881—1890; för 1896 ha inga uppgifter varit mig tillgängliga; för 1899 är källan Statist. Jahrb. s. å., s. 34 ff.; för åren 1902—1908 grunda sig uppgifterna, för vilka jag står i tacksamhetsskuld till partisekreteraren H. Schläfli, Bern, på översikter över valresultaten i tidningarna "Der Bund" och "Neue Züricher Zeitung". Från och med 1912 utgivas officiella förteckningar över förbundsförsamlingens medlemmar med angivande av dessas partianslutning.

<sup>2</sup> Socialdemokraterna, vilka först 1902 uppträda såsom självständig grupp i nationalrådet, äro för åren 1893 och 1899 inräknade i socialpolitiska gruppen. År 1921 bröto sig kommunisterna ut ur den socialdemokratiska parlamentsgruppen och bildade egen grupp, bestående av 3 medlemmar.



mokraterna, vilka senare på en gång mer än fördubblade sitt antal. Genom det sålunda stegrade klasspolitiska inslaget har förbundsparlamentet på sista tiden undergått en väsentlig karaktärsförändring.

Hålla vi oss till tiden före 1919, äro emellertid skillnaderna mellan valresultaten påfallande små, vissa år nästan omärkliga. Från år 1881 till år 1899 ökas den radikal-demokratiska majoriteten endast med 10 man och från sis'nämnda år till 1917 likaledes endast med 10 man. År 1911 når partiet sitt högsta antal, 112 medlemmar. Skillnaden mellan 1878 års partisiffra (69) och den nyssnämnda (112) är visserligen icke obetydlig — på 43 år en vinst på 43 medlemmar — men att märka är, att vinsten huvudsakligen är att tillskriva den successiva ökningen av nationalrådets medlemsantal, som till största delen kommit radikal-demokraterna till godo.<sup>1</sup> Med samma jämna, långsamma takt, varmed det radikal-demokratiska partiet ökats, har det liberal-demokratiska, i det stora hela konservativt sinnade centerpartiet minskats, tills det småningom nedsjunkit i ren betydelselöshet. Det katolsk-konservativa partiet åter företer en bild av nära nog stillastående. Det har hela tiden haft ett antal av 35 à 36 medlemmar för att 1917 nå sin högsta medlems-siffra (42). Snabbast har det socialdemokratiska partiet utvecklats sig — från 6 medlemmar 1902 till 19 år 1917 — medan social-radikalerna alltid utgjort en numerärt obetydlig grupp.

Den orubblighet i partiställningen, som vi sålunda finna i förbundsparlamentet, är ett av de mest karaktäristiska dragen i Schweiz' politiska liv. Det träder oss till mötes även i kantonerna. I Luzern, Wallis och Freiburg har det katolsk-konservativa partiet och i Vaud det radikal-demokratiska i över ett halvsekel oavbrutet innehaft absolut parlamentarisk majoritet. I andra kantoner, där partiförhållandena varit mera växlande, är det dock ej ovanligt att under ett eller ett par decennier igenom finna dem tämligen oförändrade.

Orsakerna till detta förhållande ligga utan tvivel främst i det schweiziska partiväsendets utpräglade historiska karaktär med dess traditionellt givna motsatser, som ända till på senaste tid, låt vara med märkbart försvagad skärpa, mäktat bevara sig obrutna. Men det står också i ett visst samband med folkomröstningsinstitutet, vilket samband här givetvis i främsta rummet intresserar oss.

Att utgången av folkomröstningarna icke blir bestämmande för utgången av valen är tydligt och framgår för övrigt av vad vi i det föregående lärt känna om referendump Praxis. Som vi erinra oss återvalde folket, efter att ha förkastat 1872 års förslag till författningsrevision, samma år den revisionsvänliga parlamentsmajoriteten. Vid 1884 års

<sup>1</sup> Nyreglering av nationalrådets medlemsantal sker efter de vart tionde år (1880, 1890 o. s. v.) företagna folkräkningarna. Det uppgick 1878 till 135 och 1911 till 189.



val återvaldes likaledes den radikala nationalrådsmajoriteten, till och med något förstärkt, trots att den samma och nästföregående år lidit en hel rad eklatanta referendumnederlag. Ej heller inom partiet skedde några större personombyten. Det var efter denna rätt överraskande erfarenhet, som minoritetspartierna i förbundet lärde sig inse, att referendum icke var något medel till parlamentarisk maktutvidgning och som dettas användning i rent partipolitiskt syfte började avtaga.<sup>1</sup>

När man söker närmare förklara nu anmärkta förhållande mellan folkomröstningar och val, förtjänar ett uttalande från 1870-talets referendumdiskussioner att ihågkommas. I 1873 års författningsutskott avrådde den såsom motståndare till referendum kände radikale Genève-representanten Carteret från institutets antagande bland annat av det skälet, att referendum skulle komma att verka ofördelaktigt på valen. Han ansåg det uppenbart, att man vid dessa utan referendum skulle gå mera samvetsgrannt tillväga, än om man röstade i medvetande om att man sedermera i värsta fall själv kunde gripa in i lagstiftningen genom att bringa referenduminstitutet i tillämpning.<sup>2</sup>

Samma tankegång, ehuru skärpt och utvecklade delvis på ett annat sätt, kommer igen i ett senare uttalande av en schweizisk politiker, anført av den belgiske författaren Deploige, som 1890 besökte Schweiz. "Det skulle vara mycket dåraktigt", förklarade Deploig's sagesman, "om vi läte uppröra oss av valen såsom ni gör i Belgien. Det betyder föga för valmän, som icke äro fanatiskt anlagda, om herr X eller herr Y sitter i parlamentet, så länge som kamrarna icke kunna företaga något av betydelse emot folkets vilja och så länge vi ha referendum, varigenom vi kunna förkasta de lagar, som vi inte tycka om. Det spelar i själva verket ingen roll, om kammaren är sammansatt av det eller det partiet, ty det styr oss icke. Det är vi själva, som äro landets suveräner".<sup>3</sup>

Det ligger utan tvivel en del överdrift i dessa uttalanden. Särskilt äro de i det avseendet missvisande, att de schweiziska valmännen skulle utmärka sig för bristande samvetsgrannhet och urskillning, då de utse sina representanter. Påståendena i denna riktning motsägas av verkligheten. Det torde vara få parlament, som stå på den höga kvalitativa nivå som det schweiziska. Men de innehålla den obestriddliga sanningen, att de politiska valen i en referendumdemokrati icke få samma betydelse som i en rent representativ demokrati, och detta helt naturligt därför, att den fullmakt att handla och besluta, som med valen gives, icke är obetingad. Då de röstande med valen icke sagt sitt sista ord

<sup>1</sup> Jämf. Lowell, Governments and parties, II, s. 323.

<sup>2</sup> Protokoll über die Verhandlungen der an 17. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalrathes, s. 50.

<sup>3</sup> Deploige, a. a., s. 227 f.



utan alltid ha rätten förbehållen att under den kommande legislaturperioden på det mest effektiva sätt uttala sig om sina representanters arbete, kuna valprogrammen icke erhålla en alltför stor vikt. Valstriderna, som icke äro definitivt avgörande för den blivande lagstiftningens gång, bli på denna grund sällan så spännande i Schweiz som i andra länder. De tyna av brist på stridsämnen. Ofta nog har ett brännande politiskt spörsmål kanske strax förut fått sitt avgörande genom en särskild omröstning. Därmed har klarhet vunnits i detta spörsmål. Folkrepresentanterna ha fått sin dom, och man finner ingen anledning att låta straffdomen gå vidare, när fråga uppstår om deras omval.

Denna uppfattning, som onekligen vittnar om politisk kultur, är egentligen ej så förvånansvärd, som den mången gång framställes. Medborgare, som exempelvis äro vana att rösta radikalt, kunna i en speciell fråga vara av annan åsikt än sin representant, och de giva uttryck åt denna sin åsikt i den särskilt för ändamålet anordnade folkomröstningen. I det stora hela gilla de emellertid hans politiska uppträdande och uppskatta hans personliga kvalifikationer, varför meningsskiljaktigheterna i den speciella frågan icke hindrar dem att förnya sitt allmänna förtroende för honom vid valen.

Det är referenduminstitutets ofta påpekade egenskap att isolera de politiska frågorna, som gör ett sådant handlingssätt möjligt. Medan folkomröstningarna ofta försiggå under stor förvirring i partileden, hålla sålunda de hävdvunna partiorganisationerna i allmänhet väl ihop vid valen, varigenom man kan få bevittna det intressanta, till synes egendomliga skådespelet, hur en parlamentsmajoritet först eftertryckligt desavoueras av sina valmän för att strax därpå oförminskad återinsättas i sin parlamentariska maktställning.<sup>1</sup>

\*

Ovan anmärkta särskiljande av sak och person, som kan sägas ha blivit en ledande princip i schweizisk politik, är värt att hålla i minnet, då det gäller att bedöma folkomröstningsinstitutets inverkan på representationens arbete. Som vi erinra oss, var det en av de svåraste anklagelsepunkterna mot referendum, att det skulle komma att försvaga folkrepresentanternas självständighet och ansvarskänsla. Dessa skulle komma att på ett högst besvärande sätt känna sig bundna i allt sitt görande och låtande och under ständig snegling åt sidan på sina uppdragsgivare låta hela sin verksamhet ledas av fruktan att bli censurerade

<sup>1</sup> Jämf. Lowell, Governments and parties, II, s. 328 ff.; Brooks, a. a., s. 162; Bryce, a. a., I, s. 446; Micheli, Le parlementarisme en Suisse (Wissen und Leben 1911, s. 394).



av dessa. Hur förhåller det sig med de schweiziska parlamentarikerna i nu berörda avseenden?

I ett avseende åtminstone synes svaret på den uppställda frågan vara klart. De schweiziska folkrepresentanterna behöva icke i sitt handlingsätt låta sig bestämmas av fruktan att förlora mandatet. Detta kunna de, efter vad all erfarenhet visat, i regel vara säkra om att få behålla, även om de i parlamentet voterat på annat sätt än flertalet av deras valmän sedermera göra i den följande omröstningen. Från viss synpunkt sett skulle man till och med kunna säga, att referendumsystemet ger representanterna en friare ställning än det rent representativa systemet. Medan det senare alltid medför efterräkningar vid valen, synas sådana under det förra i allmänhet vara uteslutna. Representanter och kommittéer göra upp sina mellanhavanden från fall till fall och därmed är saken undanflydd. Vardera parten behåller sin handlingsfrihet, utan att detta behöver störa det goda förhållandet, som är grundat på personligt förtroende. Det decisiva referendum i Schweiz är sålunda icke ägnat att uppmuntra till det imperativa mandatet, snarare motsatsen.

Ur andra synpunkter sett står det emellertid utom all fråga, att det schweiziska parlamentet befinner sig i ett vida närmare beroende av folket än de flesta andra länders parlament. Då det icke äger att själv definitivt avgöra frågorna, utan vet, att dessa skola eller i varje fall kunna dragas inför folkets forum, ligger det i sakens natur, att detta förhållande måste sätta en bestämd prägel på hela dess arbete.

I det hälftenbruk på lagstiftningens område, som äger rum mellan parlament och folk, har den förra parten alltid att räkna med den senare, för att ett resultat över huvud skall kunna åstadkommas. Lagstiftningsarbetet försiggår därför under ständig kontakt med och hänsynstagande till folkopinionen. Att garantera dennas inflytande är ju för övrigt just folkmröstningsinstitutets uppgift. Även om omröstning icke kommer till stånd — vilket är det vanliga vid fakultativt referendum — utövar dock alltid möjligheten därav sin inverkan på parlamentets ställningsstagande. Man söker till en viss grad laga så, att anledningarna till en begäran om referendum på förhand undanröjas. Den indirekta — vad man kan kalla preventiva — betydelsen av institutet är sålunda stor, i det hela till och med större än den direkta.

Referendums naturliga och allmänt erkända inverkan på lagstiftningsarbetets gång belyses slående av ett yttrande av en framstående politiker, medlem av förbundsrådet, med vilken jag hade tillfälle att samtala i denna fråga. Man kan, framhöll han, i en schweizisk lags tillblivelse normalt urskilja tre moment: materialsamlandet, det tekniska utarbetandet och de "referendumpolitiska" övervägandena. Det sista momentet



har säkerligen icke den minsta betydelsen, särskilt när fråga är om lagar av någon större vikt. "Referendumpolitiken" gör sig gällande redan under regeringens handläggning av ärendet, den kommer igen vid utskottsbehandlingen i parlamentet och sätter sin färg på dettas beslut.<sup>1</sup> I detta hänsynstagande till folket behöver icke ligga något försvagande av parlamentets ansvarskänsla och gör det — med vissa undantag — vanligen icke heller, även om folkomröstningsinstituet enligt sakens natur kringskär dess självständighet. Den schweiziska representationen befinner sig i viss mån i samma ställning som ett parlamentariskt utskott, som av omsorg att få sitt förslag igenom söker att gå till mötes de stämningar och önskemål, vilka det vet vara till finnandes inom parlamentet.

Vad "referendumpolitiken" innebär framgår bäst av ett konkret exempel. Vi den förberedande behandlingen av det första förslaget till sjuk- och olycksfallsförsäkringslag (av år 1900) inledde vederbörande utskotts talesman (sedermera förbundsrådet Comtesse) sitt stora anförande i nationalrådet med några ord, som på ett typiskt sätt ge uttryck åt den uppfattning, som präglar förbundsparlamentets verksamhet. Hans uttalande hade följande lydelse:<sup>2</sup>

"Vi komma i dag, vid behandlingen av förslaget till sjuk- och olycksfallsförsäkringslag, in på det mest intressanta men också det mest komplicerade och svårlösta problem, som för närvarande kan ställas framför oss, svårlöst framför allt, mina herrar, i ett land som vårt, så skiftande som det är genom sina institutioner och seder, svårlöst även på grund av vår federativa och demokratiska organisation. Vi kunna i själva verket icke glömma, att folket är kallat att såsom högste domare uttala sig i sista instans om sina mandataryers verk och att vi under dessa omständigheter med alldeles särskild omsorg ha att överväga lösningen, att hålla i sikte — såsom vi försökt att göra — alla de element, som ingå i detta problem, och att anstränga oss att föra samman och på ett rättvist sätt bringa i jämvikt alla de legitima intressen, som därmed äro förenade".

Man ser, hur känslan att över sig ha en herre och mästare, vars vilja är den slutligt bestämmande, trycker sin givna prägel på parlamentets

<sup>1</sup> Man ser stundom klagomål över att de referendumpolitiska synpunkterna göra sig breda redan på det tidiga stadium, då en lag eller ett lagkomplex befinner sig under behandling av en sakkunnigkommitté. Sålunda klandrades den schweiziska strafflagskommissionen för att den 1912 beslöt att föreslå, att det skulle ankomma på varje kanton särskilt, om den ville bibehålla dödsstraffet. Därmed offrades den straffrättsliga enheten i en viktig punkt för att avlägsna ett hinder för lagens antagande vid en eventuell folkomröstning — ett tillvägagångssätt, vars lämplighet icke ansågs tillhöra strafflagsexperterna att bedöma. Rollier, Das Referendum (Die Alpen, Jahrg. VII, 1912—1913, s. 192).

<sup>2</sup> Amtl. sten. Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung, Juni—Juli 1897, s. 125.



och dess utskotts förhandlingar. Men som ovan framhållits, det är icke personliga beräkningar utan en samfällid önskan att nå fram till positiva och bestående resultat, som därvid utgör ledmotivet. Därav den strävan att lägga lagförslaget på vidast möjliga bas, som genomgår det nyss citerade yttrandet. I förbundet med dess utpräglade motsatser mellan olika landsdelar i ekonomiskt, socialt och konfessionellt avseende är en sådan strävan att förena de skilda intressena mer än eljest motiverad av hänsyn till det allmänna bästa. Detta gäller väl i mindre grad kantonerna, men även här hjälper referendum till att hålla uppmärksamheten vaken för alla berättigade folkbehov.

Kompromissen — ett för all politik i mer eller mindre grad utmärkande drag — blir sålunda under påverkan av referendum ett alldeles speciellt särmerke för schweizisk politik. Den ständigt redovisande ställning de parlamentariska partierna intaga i förhållande till folket driver dem till ett samarbete, som utjämnar motsatserna dem emellan. Ledningen av detta samarbete tillkommer givetvis majoritetspartiet, men det är intressant att se, hur referenduminstitutets tillvaro väsentligt reducerar dess inflytande. I synnerhet gäller detta förbundet, varest institutet faktiskt, såsom förut påpekats, haft en viktig uppgift att fylla såsom hämsko på ett decennier igenom fortgående majoritetsregemente. I andra länders parlament kan majoriteten alltid suveränt bestämma hur långt den vill gå i eftergifter gent emot minoriteten. I Schweiz ställer sig saken något annorlunda, därför att den parlamentariska majoriteten aldrig med säkerhet kan räkna på att ha majoritet bakom sig bland de röstande ute i landet. Den blir på denna grund mera påverkbar. Att detta särskilt varit fallet med majoritetspartiet i förbundet beror på att dettas inre sammanhållning på grund av de federalistiska inslagen inom detsamma icke varit så särdeles stark.

I vissa kantoner med långvarigt majoritetsstyre i representationen, såsom Luzern och Vaud, ha majoritetspartierna haft en betydligt enhetligare karaktär och därför mera oomstritt behärskat den politiska situationen, vilket givetvis icke hindrar, att de referendumpolitiska synpunkterna även här spelat en viktig roll i lagstiftningsarbetet.

Man skulle vänta, att de parlamentariska minoritetspartierna själva företrädesvis skulle gripa initiativet till referendumpapnets användning och sätta sig i spetsen för referendumpanjanerna. Vi ha sett, att så hänt både i förbundet och kantonerna, ehuru det varit vanligare, att referendumaktionen överlämnats åt organisationerna ute i landet, eller, vilket varit det allra vanligaste, omhändertagits av grupper bland folket, som icke varit direkt partipolitiskt betonade. Vad förbundet beträffar, hör parlamentariskernas aktiva uppträdande i referendustriden egentligen till en äldre tid. Sedan början av 1890-talet, då förhållandet



mellan radikala och konservativa blev försonligare, ha de senare alltmer avhållit sig från att påkalla folkomröstning, och särskilt ha folkrepresentanterna personligen iakttagit ett ytterst försiktigt uppträdande i detta hänseende. Det hör knappast till god parlamentarisk ton att i kammardebatterna komma fram med referendumhotet, och "courtoisien" mot kollegerna i representationen gör, att minoritetsrepresentanterna icke ens efter antagandet av en lag, som de ivrigt bekämpat, äro vidare benägna att ställa sig till förfogande i referendumagitationen mot densamma.

Denna försiktiga återhållsamhet är rätt förvånansvärd, om man betänker, att minoriteten därvid synes försumma att göra verkligt effektivt bruk av det påtryckningsmedel, som står den till buds. Tydligt är emellertid, att referendum även såsom "tyst vapen" gör sin verkan, och måhända anser man sig vinna mera genom att icke i otid gå alltför bröstgänges tillväga. För övrigt förhåller det sig ju så, att ej heller minoriteten kan räkna på säkert bistånd från folkets sida. Medvetandet, att de alla stå under dettas kontroll, uppammar hos de parlamentariska partierna, trots de motsatser som skilja dem åt, en viss samfäll solidaritetskänsla utåt, som stärker deras benägenhet för en kompromisspolitik i godo.<sup>1</sup>

Fördelarna med denna kompromisspolitik, som stämmer väl överens med schweizarnas praktiska realitetssinne, ligger däri, att den avlägsnar partipolitiska ensidigheter och låter berättigade minoritetsintressen göra sig gällande. I allmänhet kan väl också sägas, att den fyller sin uppgift: att göra lagarna sådana, att de äro avpassade efter folkets behov. Men det är uppenbart, att den även har sina nackdelar, som

<sup>1</sup> Jämf. Micheli, a. a., s. 558 ff., där det bl. a. heter (s. 559): "Il semble que la minorité qui a succombé devant les Chambres estime que sa tâche est accomplie par son intervention parlementaire et qu'elle doit dorénavant passer la main à d'autres. Il semble surtout que les députés qui la composent éprouvent vis-à-vis de leurs collègues de la majorité certains scrupules, une certaine gêne, de trainer devant le forum populaire les projets qui viennent de faire l'objet de leurs délibérations communes. Il craignent presque de manquer d'égards vis-à-vis de leurs collègues, de se rendre coupables d'un acte de démagogie, en usant simplement des droits que la constitution confère à tout citoyen. Ils paraissent parfois ressentir une plus grande solidarité avec leurs collègues de la majorité qui viennent de repousser leur proposition qu'avec de ceux qui, dans le peuple, cherchent de faire triompher en dernier ressort les principes qu'ils défendent. L'esprit de corps, la solidarité parlementaire, semblent dans certaines circonstances l'emporter sur le désir de travailler jusqu'au bout à combattre une mauvaise loi ou à faire accepter une réforme qu'ils appellent de leurs vœux". — M. tillhörde såsom medlem av den liberal-demokratiska minoriteten flera år nationalrådet. Det bör tilläggas, att hans skildring, som tvivelsutan är betecknande för förhållandena i slutet av 1890-talet och den tid då den skrevs (1911), knappast har samma giltighet numera, sedan oppositionen huvudsakligen övertagits av socialdemokraterna. Ej heller torde den kunna utsträckas att i allmänhet gälla kantonerna.



följa med all kompromisspolitik: ett alltför långt drivet offerande åt oportunitetssynpunkter, ett avprutande på det principiella enhetskravet, som menligt inverkar på arbetsresultatets helgjutenhets.

Det är för övrigt ingalunda säkert, att just de mest konstruktivt hoptimerade partikompromisserna finna nåd för folket-suveränen. Ett ordstäv från St. Gallen säger:

”Es bauet der Verfassungsrath ein Werk für die Parteien;  
das Volk baut auf sein gutes Recht es wieder zu verheien.”<sup>1</sup>

Det är ingen tillfällighet, att de anförda orden härstamma från St. Gallen, där folket i högre grad än någon annan kanton visat benägenhet att ”hugga sönder” parlamentspartiernas verk. De äga emellertid en viss allmängiltighet för de schweiziska representationernas ställning till folket. I förbundet har, som vi sett, icke så sällan hänt, att enhälligt eller så gott som enhälligt antagna och sålunda av alla parter uppburna förslag med stora majoriteter till allmän överraskning förkastats av folket. Åtminstone om ett och annat av dessa förslag torde kunna sägas, att de hört till de mindre lyckade kompromisserna, vilka bära tydliga spår av att de tillkommit i trötthetens tecken. De ha, såsom fallet synes ha varit med lagen om arbetsförhållandena 1920, visserligen gått igenom i representationen utan opposition men ha här icke egentligen på något håll omfattats med synnerlig entusiasm, vilket i det nämnda fallet tydligt nog framgår därav, att mer än halva antalet medlemmar i nationalrådet avhöll sig från deltagande i voteringen. Man kan i ett fall som detta icke utan fog tala om bristande ansvarskänsla från parlamentets sida, yttrande sig däri att ett stort antal representanter kanske flertalet valde den bekväma utvägen att utan ett självständigt sändpunktstagande i den föreliggande frågan överlämna den till eventuellt avgörande av folket.

Såsom i ett tidigare sammanhang är berört har representationen i förbundet och kantonerna med fakultativt referendum möjlighet att i fråga om vissa kategorier av sina beslut undandraga dem folkomröstning genom att förklara dem ”brådskande”<sup>2</sup>. Det är uppenbart att klausulen om brådskande fall, som är tillåten blott i fråga om de så kallade allmänt förbindande besluten och givetvis endast då dessa på grund av sin natur verkligt fördrå ett skyndsamt ikraftträdande, kan ge upphov till missbruk från representationens sida. För denna ligger frestelsen nära till hands att i ett ärende som ligger den nära om hjärtat och rörande vilket den anser en referendumbegäran sannolik, begagna sig av den

<sup>1</sup> ”Författningsrådet (parlamentet) bygger upp ett verk för partierna; folket bygger på sin goda rätt att åter hugga sönder det.”

<sup>2</sup> Se härom ovan s. 153 ff.



nämnda klausulen uteslutande i avsikt att omintetgöra en sådan begäran. Ihåggommas bör, att obestämdheten i det schweiziska lagbegreppet och den därav följande vacklande praxis i fråga om parlamentsbeslutens formella be'eckning gör det möjligt att även beträffande påbud av lagnatur hindra ett referendum.

Att missbruk av här åsyftat slag förekommit i förbundet är ett faktum, som icke kan förnekas. Under äldre tid äro dock exemplen härpå icke alltför många.<sup>1</sup> På senaste tid — under världskrigsåren och därefter — har hos parlamentet en ökad benägenhet kunnat förmärkas att begagna klausulen om brådskande fall. Särskilt har det ganska ofta hänt, att det genomfört ändringar av gällande lagar — och synnerligen betydelsefulla sådana — genom "allmänt förbindande förbundsbeslut" och därpå genom vidhäftande av den ifrågavarande klausulen hindrat folkomröstning att komma till s ånd.<sup>2</sup>

I frågor, som en gång tidigare varit hemfallna under referendum, har alltså folkets rätt frångåtts det. Detta förfaringssätt, vars författningsenlighet icke utan fog bestritts<sup>3</sup>, har givetvis väckt missnöje på oppositionshåll och har även i kretsar utanför den egentliga oppositionen utsatts för klander.<sup>4</sup> I allmänhet taget synes det dock ha tolererats med ett visst jämnmod och torde icke i någon större omfattning inverkat störande på det goda förhållande, som plägar existera mellan folk och parlament i Schweiz.

Huruvida den på de sista åren stegrade tendensen att i praxis beskära referendumrätten skall hålla i sig är naturligtvis svårt att säga. Det förefaller, som om den väsentligen haft sin grund i krigstiden med dess skärpta krav på större handlingsfrihet för förbundsmyndigheterna och som om en redgång i densamma därför borde kunna förväntas i och med återinträdandet av normala förhållanden i statslivet.

Även i kantonerna kan en viss benägenhet skönjas hos representationerna att söka undkomma folkomröstningen. Sålunda har i Zürich vid upprepade tillfällen hänt att parlamentet för att förekomma befarade följder av det obligatoriska finansreferendum, beslutat ett mindre anslagsbelopp, understigande den lagstadgade referendumssumman, trots att ett vida högre belopp egentligen varit behöfligt. Det resterande

<sup>1</sup> Jämf. Zinsli, a. a., s. 92, 98, samt Burckhardt, Kommentar s. 722 ff.

<sup>2</sup> Jämf. Giacometti, a. a. i Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1922, s. 320 ff.

<sup>3</sup> Jämf. ovan, s. 159.

<sup>4</sup> Det mest uppseendeväckande exemplet på ifrågavarande praxis är förbundsparlamentets beslut (febr. 1921) om en rad förändringar i den 1903 genom referendum bekräfvade tulltariffagen. Beslutet bekämpades häftigt av socialdemokraterna, som förnekade dess laglighet, men försvarades i det stora hela av alla de borgerliga partierna. Särskilt nationalråddebatterna äro belysande för hela den här förevarande tvistefrågans läge. Se Am.l. sten. Bülletin, Juni 1920, s. 404 ff.



behovet har sedermera täckts genom en tilläggsbevillning.<sup>1</sup> I Bern anses parlamentet i ganska stor omfattning använda sig av utvägen att genom tillämpningstörordningar, som icke äro underställda referendum, sakligt komplettera lagarna, vilka i sådana fall givas ett summariskt innehåll. Ätminstone i vissa kantoner med fakultativt referendum, exempelvis St. Gallen, har på senaste tid samma stegrade tendens som i förbundet gjort sig gällande att begagna klausulen om brådskande fall. Att nämnda tendens framträtt just i St. Gallen står utan tvivel i nära samband med den negativism, som sedan gammalt utmärker referendumpraxis i denna kanton.<sup>2</sup>

I det föregående har uppmärksamheten huvudsakligen varit inriktad på den inverkan referendum har på representationens allmänna ställning och dess sätt att sköta lagstiftningsarbetet. Det återstår att med några ord beröra även folkinitiativets betydelse i detta avseende.

Om referendum verkar återhållande på det parlamentariska arbetet, så verkar initiativet framåtdrivande. Försummar representationen sina uppgifter, så kan den när som helst bli påmint därom genom ett förslag från folkets sida. En reformfråga, som omfattas med intresse av någon större samhällsgrupp, kan den ej i längden skjuta ifrån sig. Gör den det, kan denna samhällsgrupp själv taga frågan i sin hand för att bringa den till lösning. Har en viktig angelägenhet upptagits till behandling i parlamentet, men förhalas behandlingen länge — vilket icke sällan sker i Schweiz — kan parlamentet riskera att saken påskyndas genom en folkbegäran. Även utan att tillgripas utövar all så initiativ liksom referendum ett nog så betydelsefullt indirekt inflytande. Det stimulerar parlamentets verksamhet genom att tvinga det att hålla ständig känning med de önskemål, som röra sig inom samhällets skilda lager.

Tydligt är, att även initiativet inom representationen kan begagnas, såsom ett effektivt påtryckningsmedel från minoritetspartiernas sida gent emot majoriteten. Referendum hjälper dem att modifiera majoritetens förslag, initiativet att driva igenom sina egna eller i varje fall att förmå majoriteten att i mer eller mindre förändrad form godtaga dem.

Både i förbundet och kantonerna har icke så sällan inträffat, att majoritetspartiet inför det öppna eller förstuckna hotet med folkinitiativ böjt sig för minoritetens fordringar. Intar det en avvisande hållning, får det nämligen bereda sig på att en avslagen minoritetsmotion kommer igen

<sup>1</sup> Jämf. Kaufmann, a. a., s. 46.

<sup>2</sup> Enligt meddelande till förf. av Staatsschreiber Müller i St. Gallen antogos av parlamentet i denna kanton under tiden 1914—1921 34 lagar och under samma tid 11 allmänt förbindande beslut, vilka senare förklarades "brådskande". De flesta av dem avsågo åtgärder, föranledda av krigstiden.



i form av ett initiativ, vilket även ganska ofta förekommit. Är spänningen mellan partierna stark och är därtill partiställningen labil, såsom fallet är i en och annan kanton, kan det hända, att det från parlamentet utgångna partiinitiativet blir ett — åtminstone under någon tid — normalt använt vapen.<sup>1</sup> Även i det avseendet utgör initiativet ett band på majoritetens handlingsfrihet, att det motverkar ett alltför flitigt användande av klausulen om brådskande fall. För en minoritet, som bekämpat ett beslut, vilket genom denna klausul undanhållits folkets avgörande, står nämligen alltid den möjligheten till buds att initiativvägen begära beslutets upphävande.<sup>2</sup>

I förhållande till de initiativ, som blivit väckta, har representationen en viktig sovrande uppgift. Den har, som vi erinra oss, att ge folket råd, hur det bör förhålla sig i den begärda omröstningen, genom uttryckligt tillstyrkande eller avstyrkande av initiativet, och den kan i senare fallet efter behag själv framlägga ett motförslag. Det vanliga är, att representationens råd är avstyrkande, i vissa fall kompletterat med ett motförslag, och den framstår sålunda såsom initianternas regelmässiga motståndare eller medtävlare. Det vanliga är också, som vi sett, att representationen i denna tävlan visar sig hävda sin auktoritet och hembara segern.

<sup>1</sup> Folkomröstningspraxis i Baselstadt på allra sista tiden (efter världskriget) ger exempel på en dylik, man skulle kunna säga, renodling av initiativet i partisyfte. I parlamentet stå emot varandra två precis jämnstarka grupper med 63 medlemmar vardera, å ena sidan socialdemokrater och kommunister, å andra sidan de borgerliga (radikaldemokrater och liberaler). Mellan dessa grupper står såsom tungan på vågen en liten, 4 man stark, grupp grütljaner (nationella socialdemokrater), vilka än rösta med den ena, än med den andra av de båda stora huvudflyglarna. Den av dessa, som blir besegrad i en viktigare votering, är strax färdig med att framföra sitt nedvoterade förslag i form av ett initiativ för att fortsätta striden inför folket. Likaså är det vanligt, att då en av huvudgrupperna lyckas få igenom ett positivt förslag, så har den att motse en referendumbegäran från motsidan.

<sup>2</sup> Ett typiskt exempel på sådan användning av initiativet är det i förbundet sommaren 1921 av socialdemokraterna lancerade tullinitiativet, vilket tillkom för att upphäva den kort förut under skydd av klausulen om brådskande fall beslutade tulltariffhöjningen. Jämf. ovan s. 319, n. 4.







Appendix I

Table of Contents

1. Introduction	1
2. Methodology	2
3. Results	3
4. Discussion	4
5. Conclusion	5
6. References	6
7. Appendix A	7
8. Appendix B	8
9. Appendix C	9
10. Appendix D	10
11. Appendix E	11
12. Appendix F	12
13. Appendix G	13
14. Appendix H	14
15. Appendix I	15
16. Appendix J	16
17. Appendix K	17
18. Appendix L	18
19. Appendix M	19
20. Appendix N	20
21. Appendix O	21
22. Appendix P	22
23. Appendix Q	23
24. Appendix R	24
25. Appendix S	25
26. Appendix T	26
27. Appendix U	27
28. Appendix V	28
29. Appendix W	29
30. Appendix X	30
31. Appendix Y	31
32. Appendix Z	32

# BILAGOR



PLATE



## Areal, folkmängd och antal röstberättigade i edsförbundet och kantonerna.

Uppgifterna hämtade ur Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1920.

K a n t o n e r	Areal Km <sup>2</sup>	Folkmängd 1/12 1920	Röstberätti- gade 31/10 1920
Zürich .....	1 729	538 602	138 404
Bern .....	6 883	674 394	178 329
Luzern .....	1 492	177 073	43 417
Uri .....	1 074	23 973	5 892
Schwyz .....	907	59 731	15 652
Obwalden .....	492	17 567	4 388
Nidwalden .....	274	13 956	3 425
Glarus .....	684	33 834	8 665
Zug .....	240	31 569	8 073
Freiburg .....	1 671	143 005	34 565
Solothurn .....	791	130 617	33 400
Basel-Stadt .....	37	140 708	32 292
Basel-Land .....	426	82 390	19 626
Schaffhausen .....	298	50 428	12 371
Appenzell A.-Rh. ....	242	55 354	13 814
Appenzell I.-Rh. ....	172	14 614	3 176
St. Gallen .....	2 013	295 543	67 188
Graubünden .....	7 113	119 854	28 401
Aargau .....	1 403	240 776	57 623
Thurgau .....	1 005	135 933	32 735
Ticino .....	2 813	152 256	41 992
Vaud .....	3 212	317 498	81 594
Wallis .....	5 235	128 246	33 046
Neuchâtel .....	799	131 349	34 653
Genève .....	282	171 000	39 868
<b>Schweiz</b> .....	<b>41 298</b>	<b>3 880 320</b>	<b>964 587</b>







## Folkomröstningar i edsförbundet och kantonerna.

Nedanstående tabeller avse att giva en summarisk översikt av folkomröstningsinstitutets tillämpning i edsförbundet och nio kantoner genom sammanställning av uppgifter om de ämnen som framlagts till omröstning, tiden för omröstningarna, antalet av de därvid avgivna ja- och nej-rösterna samt deltagarfrekvensen (antal röstande i % av de röstberättigade). För att markera resultatet av omröstningarna äro majoritetssiffrorna återgivna med fetstil. För förbundet äro dessutom meddelade uppgifter om antalet röstberättigade medborgare, som i varje fall genom inlämnade namnunderskrifter begärt referendum och väckt initiativ, samt vidare, i den mån förbundsparlamentets protokoll (tryckta först från och med 1891) därom ge upplysning, röst-siffror rörande voteringarna i nationalrådet (den nedre kammaren) i de till omröstning framlagda frågorna. Vad beträffar kantonerna ha uppgifter om parlamentets ställning endast erhållits för Baselstadt, och här endast i fråga om folkinitiativen.

I regel sträcka sig översikterna från det år då lagreferendum infördes intill närvarande tid. För förbundet ha dock de obligatoriska författningsreferenda före denna tid (1848—1874) även medtagits. För en del kantoner äro uppgifterna icke fullständiga. För Luzern börja de först 1891, för Vaud likaledes 1891 beträffande obligatoriska författnings- och finansreferenda, varemot de ifråga om initiativen gå tillbaka till 1845. För Genève ha inga uppgifter om de obligatoriska författningsreferenda varit mig tillgängliga.

De källor, från vilka folkomröstningsstatistiken hämtats, meddelas nedan för förbundet och var och en av kantonerna.

### Edsförbundet.

(1848—1922).

*Källor:* Übersicht der eidgenössischen Volksabstimmungen seit 1848. Herausgegeben von der Bundeskanzlei 1922. Referendums- und Abstimmungstafel (Bundesblatt 1920, Bd V). Statistisches Jahrbuch der Schweiz, särskilt för år 1915, s. 272 ff.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>							
1	1848	Totalrevision av författningen. <sup>1</sup>	—	—	145 584	54 320	—
2	14/1 1866	Bestämmelser om mått och vikt	—	—	159 182	156 396	—
3	»	Likställande av judar och naturaliserade utlänningar ifråga om bosättningsrätt .....	—	—	170 032	149 401	—
4	»	Inflyttades rösträtt i kommunala angelägenheter .....	—	—	137 321	181 441	—

<sup>1</sup> Omröstningen var ej enhetlig. Efter samma metod som nu röstade blott 14 hela och 2 halva kantoner. I två kantoner skedde avgörandet genom parlamenten och i de flesta landsgemeindekantonerna genom folkförsamlingarna.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
5	14/1 1866	Inflyttades rösträtt i kommunala angelägenheter .....	—	—	153 469	165 679	—
6	»	Inflyttades beskattning och civilrättsliga förhållanden ....	—	—	125 924	189 830	—
7	»	Bestämmelser om tros- och religionsfrihet .....	—	—	157 629	162 992	—
8	»	Avskaffande av vissa straffarter .....	—	—	108 364	208 619	—
9	»	Skydd för konstnärliga och litterära arbeten .....	—	—	137 476	177 386	—
10	»	Förbud mot hasard- och lotterispel .....	—	—	139 062	176 788	—
11	12/5 1872	Totalrevision av författningen (första förslaget) .....	78	36	255 606	260 859	82.6 <sup>1</sup>
12	19/4 1874	Totalrevision av författningen (andra förslaget) .....	103	20	340 199	198 013	86.1 <sup>1</sup>
13	18/5 1879	Upphävande av förbudet mot dödsstraff .....	—	—	200 485	181 588	60.4
14	30/7 1882	Rätt för förbundet att lagstifta rörande uppfinningsskydd (första förslaget) .....	—	—	141 616	156 658	47.0
15	25/10 1885	Rätt för förbundet att lagstifta rörande alkoholhaltiga drycker m. m. ....	—	—	230 250	157 463	60.4
16	10/7 1887	Rätt för förbundet att lagstifta rörande uppfinningsskydd (andra förslaget) .....	—	—	203 506	57 862	40.4
17	26/10 1890	Rätt för förbundet att lagstifta rörande sjuk- och olycksfallsförsäkring .....	—	—	233 228	92 200	56.6
18	5/7 1891	Införande av folkinitiativ ifråga om partiell författningsrevision .....	—	—	183 029	120 599	46.4
19	18/10 1891	Införande av banksedelmonopol för förbundet .....	—	—	231 578	158 615	59.6
20	4/3 1894	Rätt för förbundet att utfärda enhetliga föreskrifter rör. yrkeslagstiftningen (första förslaget) .....	78	31	135 713	158 492	43.5
21	20/9 1895	Införande av tändsticksmonopol .....	68	56	140 174	184 109	47.0
22	4/11 1895	Revision av "militärartiklarna" (större enhetlighet i försvarsorganisationen) .....	111	9	195 178	269 751	66.7

<sup>1</sup> Approximativ beräkning. Uppgift om antalet röstberättigade finnes först fr. o. m. 1879. då det var omkr. 633 000. Det har här vid beräkningen satts till 625 000.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
23	11/7 1897	Rätt för förbundet till över- uppsikt över skogar och vat- tenbyggnader .....	—	—	156 102	89 561	34.3
24	»	Rätt för förbundet till livsme- delslagstiftning .....	—	—	162 250	86 955	34.3
25	13/11 1898	Rätt för förbundet till enhet- lig civilagstiftning .....	—	—	264 914	101 762	50.6
26	»	Rätt för förbundet till enhet- lig strafflagstiftning .....	—	—	266 610	101 780	50.9
27	23/11 1902	Understöd åt folkskoleväsendet genom förbundet .....	87	0	258 567	80 429	44.7
28	25/10 1903	Rätt för förbundet till över- uppsikt ifråga om detaljhan- deln med alkoholhaltiga drycker .....	99	24	156 777	223 094	50.1
29	19/3 1905	Utvidgad lagstiftningsrätt ifrå- ga om uppfinningsskyddet..	—	—	199 187	83 935	36.5
30	5/7 1908	Rätt för förbundet att utfärda enhetliga föreskrifter rörän- de yrkeslagstiftningen (an- dra förslaget) .....	—	—	232 457	92 561	40.2
31	4/5 1913	Rätt för förbundet till lagstift- ning rör. bekämpandet av människo- och djursjukdo- mar .....	88	0	169 012	111 163	33.2
32	25/10 1914	Inrättandet av en administrativ förbundsdomstol .....	115	0	204 394	123 431	38.5
33	6/6 1915	Påläggandet av en krigsskatt (engångsskatt) .....	114	0	452 117	27 461	55.0
34	13/5 1917	Rätt för förbundet att upptaga stämpelavgifter .....	112	9	190 288	167 689	40.0
35	4/5 1919	Rätt för förbundet till lagstift- ning rörande skeppsfarten ..	108	0	399 131	78 260	50.9
36	»	Påläggandet av en ny utomor- dentlig krigsskatt .....	98	43	307 528	165 119	50.4
37	10/8 1919	Övergångsbestämmelser rörän- de nationalrådsvalen (nyval enl. det proportionella val- sättet s. å.) .....	—	—	200 008	79 369	30.0
38	22/5 1921	Rätt för förbundet till lagstift- ning om automobil- och cy- keltrafik .....	102	0	206 297	138 876	35.6
39	»	Rätt för förbundet att lagstifta om aeroplantrafik .....	102	0	210 447	127 943	34.9



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal referendumentunderskrifter	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
<i>II. Fakultativa referenda.</i>								
1	23/5 1875	Förbunds lag om civiläkenskap .....	106 566	60	17	213 199	205 069	66.9 <sup>1</sup>
2	»	Enhetlig förbunds lag om den politiska rösträtten (första förslaget) ..	108 674	60	19	202 583	207 263	65.5 <sup>1</sup>
3	23/4 1876	Lag om banksedelutgivning .....	35 868	—	—	120 068	193 253	50.1 <sup>1</sup>
4	9/7 1876	Lag om ersättningsskatt för dem som ej fullgöra sin värnplikt (första förslaget) ....	80 549	—	—	156 157	184 894	54.5 <sup>1</sup>
5	21/10 1877	Lag om fabriksarbete ..	54 844	—	—	181 204	170 857	57.8 <sup>1</sup>
6	»	Enhetlig förbunds lag om den politiska rösträtten (andra förslaget)	40 207	—	—	131 557	213 230	55.1 <sup>1</sup>
7	»	Lag om ersättningsskatt för dem som ej fullgöra sin värnplikt (andra förslaget) ..	63 300	—	—	170 223	181 383	56.2 <sup>1</sup>
8	19/1 1879	Subvention åt alpbanor	37 805	—	—	278 731	115 571	61.9
9	30/7 1882	Lag ang. allmänfarliga epidemier (epidemilagen) .....	80 324	—	—	68 027	254 340	50.8
10	26/11 1882	Kontroll av folkskoleväsendet (inrättandet av en "skolsekreterare")	180 995	86	30	172 010	318 139	75.7
11	11/5 1884	Omorganisation av justitiedepartementet (anst. av en sekreterare)	93 046	—	—	149 729	214 916	57.5
12	»	Tillståndsavgifter för handelsresande (nedsättning av avgifterna) .....	—	—	—	174 195	189 550	57.4
13	»	Utvidgning av förbundets straffrätt ("Stabioartikeln") .....	93 046	—	—	159 068	202 773	57.0
14	»	Kanslikostnader för legationen i Washington	93 046	—	—	137 824	219 728	56.4
15	15/5 1887	Lag om alkoholmonopol .....	52 412	—	—	267 122	138 496	62.5
16	17/11 1889	Utsöknings- och konkurslag .....	62 948	—	—	244 317	217 921	69.9
17	15/3 1891	Pensionslag .....	84 572	—	—	91 851	353 977	67.8

<sup>1</sup> Se ovan s. 328, n. 1.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal referendumsunderskrifter	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
18	18/10 1891	Tulltarifflag .....	51 564	—	—	220 004	158 934	57.9
19	6/12 1891	Återköp av schweiziska centralbanan .....	91 698	80	38	130 729	289 406	64.3
20	3/2 1895	Lag om Schweiz' utrikesrepresentation ....	37 040	—	—	124 517	177 991	43.9
21	4/10 1896	Lag om kreaturshandel	45 982	95	26	174 880	209 118	53.8
22	»	Lag om järnvägarnas räknenskaper .....	59 706	70	20	223 228	176 577	56.0
23	»	Lag om disciplinstraff i armén .....	69 386	—	—	77 169	310 992	54.4
24	28/2 1897	Inrättandet av en förbundsbank .....	78 340	83	49	195 764	255 984	63.1
25	20/2 1898	Återköp av järnvägarna	85 505	98	29	386 634	182 718	77.5
26	25/10 1900	Lag om sjuk- och olycksfallsförsäkring	117 461	113	1	148 035	341 214	65.7
27	15/3 1903	Tulltarifflag .....	110 167	—	—	332 001	225 123	72.5
28	25/10 1903	Lag om straff för uppmaning till tjänsteöverträdelse av värpliktige .....	64 990	76	7	117 694	264 085	49.7
29	10/6 1906	Livsmedelslag .....	57 354	128	25	245 397	146 760	50.0
30	3/11 1907	Härordningslag .....	88 245	127	3	329 953	267 605	73.9
31	4/2 1912	Lag om sjuk- o. olycksfallsförsäkring .....	75 930	136	12	287 565	241 416	63.0
32	21/3 1920	Lag om ordnande av arbetsförhållandena ....	60 093	93	0	254 455	256 401	53.3
33	16/5 1920	Schweiz' anslutning till nationernas förbund <sup>1</sup>	—	86	30	416 870	323 719	77.5
34	31/10 1920	Lag om arbetstiden vid järnvägarna och andra trafikanstalter ..	59 808	78	2	369 466	277 342	67.0
35	21/9 1922	Lag om straff för brott mot den författningsenl. ordningen ("Omröstningslagen") ....	149 954	—	—	299 752	372 823	69.9
		III. <i>Folkinitiativ.</i>	Antal initiativunderskrifter					
1	31/10 1880	Införande av banksedelmonopol för förbundet .....	52 588	—	—	121 099	260 126	60.0

<sup>1</sup> Omröstningen beslutad av parlamentet.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal initiativunderskrifter	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
2	20/8 1893	Införande av förbud mot den judiska slaktmetoden (slakt utan föreg. bedövning), det s. k. schäktningsförbudet .....	84 159	22	69	191 527	127 101	47.6
3	3/6 1894	Förslag om införande i författningen av en bestämmelse om "rätt till arbete" .....	52 387	2	108	75 880	308 289	56.4
4	4/11 1894	Förslag om överlämnande av en del av tullinkomsterna till kantonerna ("bytestaget") .....	67 828	22	105	145 462	350 639	71.9
5	4/11 1900	Proportionella val (första förslaget) .....	64 675	45	73	169 008	244 666	55.4
6	"	Val av förbundsrådet genom folket .....	56 350	33	79	145 926	270 522	55.7
7	25/10 1903	Förslag att valen till nationalrådet skola grundas på den schweiziska befolkningen (ej invånarantalet) .....	57 379	15	115	95 131	295 085	50.8
8	5/7 1908	Införande av absintförbud .....	167 814	82	53	241 078	138 669	47.0
9	25/10 1908	Förslag om rätt för förbundet att lagstifta rörande vattenkraftens utnyttjande ....	95 200	85	—	304 923	56 237	44.6
10	25/10 1910	Proportionella val (andra förslaget) .....	142 263	45	100	240 305	265 194	61.4
11	2/6 1918	Införande av direkt förbundsskatt .....	116 864	21	138	276 735	325 814	64.4
12	31/10 1918	Proportionella val (tredje förslaget) .....	122 631	71	78	299 550	149 037	47.9
13	21/3 1920	Införande av förbud mot spelbanker ....	117 494	—	—	269 740	221 996	55.2
14	30/1 1921	Införande av referendum ifråga om statsfördrag .....	64 391	112	0	398 538	160 004	57.9
15	"	Förslag om upphävande av de militära domstolarna .....	118 996	16	92	198 696	393 151	61.2
16	11/6 1922	Förslag om skärpta naturalisationsbestämmelser .....	59 812	—	—	65 828	347 998	42.2



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal initiativunderskrifter	Nationalrådets ställning		Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				ja-röster	nej-röster	ja-röster	nej-röster	
17	11/6 1922	Förslag om skärpt utvisningsrätt gent emot för landssäkerheten farliga personer ....	59 812	—	—	159 200	258 881	42.8
18	"	Förslag om valbarhet för förbundsambetsmän till nationalrådet	57 139	67	80	160 181	257 469	42.8
19	3/12 1922	Förslag om beskattning av förmögenheten (engångsskatt) .....	80 000 <sup>1</sup>	—	—	110 000 <sup>1</sup>	731 000 <sup>1</sup>	87.1

### St. Gallen.

(1831—1922).

*Källor:* Nachweiser zu den im Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1861—1894 enthaltenen Botschaften, Berichten und Gesetzesvorschlägen und Zusammenstellung der Ergebnisse der Volksabstimmungen im Kt. St. Gallen 1831—1894. St. Gallen 1895 (utg. av kantonskansliet). Müller, Die kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen mit besonderer Berücksichtigung derjenigen von 1891—1913. Statistik des Kantons St. Gallen XXXII. Heft. St. Gallen 1914. För tiden efter 1913 Amtsblatt des Kantons St. Gallen.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade <sup>2</sup>
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>					
1	23/3 1831	Den nya författningen efter juli-revolutionen .....	21 882 <sup>3</sup>	11 091	—
2	2/4 1837	Total författningsrevision (obligatorisk förömröstning) .....	9 677	16 902	—
3	29/7 1838	Konstitutionell lag (revisionsstatut) ang. referendumproceduren .....	21 749	3 619	—
4	10/12 1843	Total författningsrevision (obligatorisk förömröstning) .....	423	26 455	—
5	8/7 1849	Total författningsrevision (obligatorisk förömröstning) .....	11 351	15 842	—

<sup>1</sup> Siffrorna enligt ungefärlig uppskattning i tidningspressen.

<sup>2</sup> Uppgifter å antal röstberättigade saknas före 1876, varför procenttal för föregående tid ej kunnat meddelas.

<sup>3</sup> Siffran innefattar även de icke röstande, vilka skulle anses såsom ja-röstande. Av de faktiskt avgivna rösterna hade nej-rösterna majoritet.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
6	19/1 1851	Total författningsrevision (föromröstning på initiativ av parlamentet) .....	13 609	19 659	—
7	28/10 1855	Total författningsrevision (obligatorisk föromröstning) .....	2 695	23 966	—
8	12/5 1856	Revisionsstatut ang. upphävande av bestämmelsen att vid referendum icke-röstande skola räknas såsom ja-röstande samt förenkling i referendumproceduren	5 497	28 233	—
9	30/6 1861	Revisionsstatut av väsentligen samma innehåll som föregående .....	20 465	11 883	—
10	»	Total författningsrevision (obligatorisk föromröstning) .....	20 616	11 283	—
11	17/11 1861	1861 års nya författning .....	27 191	934	—
12	12/9 1875	Partiell författningsrevision rör. följande 8 punkter:			
		1) Konfessionella angelägenheter ....	14 584	20 026	—
		2) Uppfostringsväsendet .....	13 993	20 502	—
		3) Kommuners och korporationers egendom .....	13 740	20 463	—
		4) Medborgerliga rättigheter .....	13 751	20 463	—
		5) Allmänna vägar .....	13 677	20 260	—
		6) Val av regeringen .....	14 430	19 429	—
		7) Parlamentets sessionstid m. m. ....	14 980	18 856	—
		8) Det fakultativa referendum (bl. a. skulle det erforderliga antalet namnunderskrifter för en referendumbegäran sänkas från 10,000 till 6.000) .....	17 059	15 192	—
13	6/2 1881	Författningsändring ang. parlamentets sessionstid (så att denna ej skulle sammanfalla med förbundsparlamentets) .....	19 295	6 828	61.6
14	5/2 1911	Införande av proportionella val till parlamentet .....	29 700	28 016	91.4
15	4/2 1912	Författningsändring för införande av bestämmelser om inkorporering av kommuner .....	27 411	16 343	74.1
16	4/9 1921	Ändring av villkoren för rösträtt och valbarhet (vissa lättnader för inflyttade från andra kantonen) .....	12 114	26 166	65.9
17	»	Ändring av bestämmelserna om kyrkokommunernas organisation .....	21 900	17 296	67.5
18	29/1 1922	Bestämmelser att medlemmar av ständerrådet skola väljas direkt av kantonens folk (ej som hittills av kantonsparlamentet) ..	18 277	22 303	67.8



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade.
			jaröster	nejröster	
<i>II. Fakultativa referenda.<sup>1</sup></i>					
1	Okt. 1831	Lag om gårdfarihandel .....		<i>Avslag</i>	—
2	»	Vårdshuslag .....		»	—
3	Jan. 1835	Lag om statens rätt i kyrkliga angelägenheter .....	14 355	18 421	—
4	Jan. 1836	Lag ang. tullar och vägskatt .....	13 803	18 973	—
5	1836	Lag ang. beskattning av skogar .....	19 611	13 165	—
6	1839	Lag ang. beskattning av skogar .....	21 278	11 498	—
7	1850	Lag ang. brandkårsväsendet .....	17 964	14 812	—
8	1855	Lag ang. de olika konfessionernas angelägenheter .....	21 969	13 903	—
9	1856	Lag ang. det kommunala skatteväsendet ..	24 826	11 046	—
10	Jan.—febr. 1863	Lag ang. de direkta statsskatterna .....	1 173	29 877	—
11	Jan.—febr. 1863	Lag om stämpelavgift vid fastighetsförsäljning .....	1 524	27 954	—
12	Jan.—febr. 1863	Arvsskattelag .....	3 646	24 790	—
13	Jan.—febr. 1863	Lag om beskattning av skogar .....	7 327	20 529	—
14	Jan.—febr. 1868	Lag om stämpelavgifter .....	1 251	26 614	—
15	Maj—juni 1868	Äktenskapslag .....	8 286	18 307	—
16	Jan.—febr. 1870	Lag om boskapsförsäkring .....	8 410	17 639	—
17	Jan.—febr. 1873	Fabrikslag .....	3 655	20 437	—
18	Jan.—febr. 1873	Arvsskattelag .....	4 193	22 060	—
19	Juli—aug. 1873	Lag om borgerlig begravning .....	17 469	14 414	—
20	Jan.—febr. 1874	Strafflagsändring .....	20 440	17 079	—
21	20/8 1876	Lag ang. referendumproceduren .....	10 137	18 785	68.4
22	2/9 1877	Lag ang. de direkta skatterna .....	5 768	23 697	66.2
23	23/2 1879	Lag om upprättande av en pensionskassa för lärare vid högre läroanstalter .....	2 802	26 357	65.4
24	8/2 1885	Lag om de direkta statsskatterna .....	10 579	22 636	73.2
25	14/8 1892	Lag om borgerlig begravning .....	17 111	19 641	73.6
26	19/1 1896	Jaktlag .....	7 327	29 219	73.7
27	28/6 1896	Lag om kreatursförsäkring .....	16 314	17 545	72.2
28	23/8 1896	Lag om brandförsäkring av fastigheter .....	9 212	25 786	70.8

<sup>1</sup> Under tiden för det gamla vetot — till 1861 — fordrades för avslag på en lag majoritet bland de röstberättigade mot lagen. Alla icke röstande räknades som ja-röstande.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
29	30/5 1897	Lag om fyraårig seminariekurs för folkskollärare .....	13 584	<b>21 624</b>	72.8
30	»	Civilprocesslag .....	16 558	<b>17 576</b>	72.8
31	25/6 1899	Lag om begravningsväsendet .....	12 996	<b>22 871</b>	72.0
32	30/7 1899	Lag ang. räntemaximum vid hypoteksskulder .....	<b>21 799</b>	12 928	72.0
33	23/1 1900	Lag om de direkta statsskatterna .....	17 859	<b>23 972</b>	78.5
34	10/2 1901	Lag om årlig lärarkonferens .....	15 233	<b>26 804</b>	80.3
35	31/7 1904	Lag om användande av förbundets bidrag till understöd av folkskolorna och om inrättande av en fyraårig seminariekurs ..	<b>24 891</b>	14 066	70.4
36	6/8 1905	Lag om värdshusrörelse och minutförsäljning av spritdrycker .....	<b>25 233</b>	15 355	71.6
37	27/5 1906	Lag om distriktsfängelser .....	16 381	<b>26 410</b>	77.3
38	24/2 1907	Lag om obligatorisk kreatursförsäkring ..	19 522	<b>22 619</b>	73.8
39	23/3 1909	Jaktlag .....	13 586	<b>35 844</b>	82.4
40	23/5 1909	Lag om brandförsäkring av fastigheter ..	10 940	<b>31 819</b>	68.3
41	27/2 1910	Lärlingslag .....	16 224	<b>28 786</b>	73.3
42	21/2 1915	Lag om obligatorisk kreatursförsäkring ..	17 620	<b>25 041</b>	72.4
43	1/3 1918	Tilläggslag till lagen om de direkta statsskatterna av år 1903 .....	<b>24 738</b>	21 869	74.9
44	22/8 1920	Tilläggslag till skogslagen av år 1906 ..	7 334	<b>36 897</b>	71.5
45	20/2 1921	Lag om söndagsvila samt butikstängningstid .....	23 840	<b>29 242</b>	82.3
46	20/1 1922	Tilläggslag till lagen om de direkta statsskatterna .....	17 679	<b>32 436</b>	78.2
<i>III. Folkinitiativ.</i>					
1		Total författningsrevision:			
	2/10 1859	1) Föromröstning .....	<b>26 086</b>	3 568	—
	28/5 1860	2) Det av författningsrådet utarbetade konstitutionsförslaget .....	18 258	<b>20 407</b>	—
2	13/1 1878	Partiell författningsrevision rör. följande punkter (föromröstning):			
		1) Folksuveränitetens utövande genom antagande eller förkastande av lagarna .....	11 431	<b>17 983</b>	65.4
		2) Parlamentets befogenheter i avseende på förvaltningskontrollen ....	10 735	<b>18 449</b>	65.4
		3) Hemlig omröstning vid politiska val	10 975	<b>17 984</b>	65.4
		4) Folkval av regeringen .....	10 369	<b>18 657</b>	65.4



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
		5) Folkval av medlemmarna i ständer- rådet .....	10 374	<b>18 641</b>	65.4
		6) Obligatoriskt lagreferendum .....	11 658	<b>17 442</b>	65.4
3		Total författningsrevision:			
	<sup>9</sup> / <sub>7</sub> 1889	1) Föromröstning .....	<b>20 634</b>	9 985	67.9
	<sup>16</sup> / <sub>11</sub> 1890	2) Det av författningsrådet utarbetade konstitutionsförslaget .....	<b>28 083</b>	6 440	74.7
4	<sup>29</sup> / <sub>1</sub> 1893	Införande av proportionella val .....	19 875	<b>22 143</b>	85.0
5	<sup>28</sup> / <sub>6</sub> 1896	Förslag om lag ang. räntefot vid hypoteks- skulder .....	<b>22 642</b>	12 859	72.2
6	<sup>20</sup> / <sub>1</sub> 1901	Införande av proportionella val .....	19 875	<b>22 143</b>	92.2
7	<sup>22</sup> / <sub>7</sub> 1906	Införande av proportionella val .....	26 153	<b>26 705</b>	92.0
8		Partiell författningsrevision ang. reduktion av parlamentets medlemsantal. Två ini- tiativförslag i frågan hade ingivits, om vilka först följande alternativomröstning ägde rum:			
	<sup>19</sup> / <sub>12</sub> 1920	1. a) en representant per 1800 invånare .. b) en representant per 1500 <i>schweiziska</i> medborgare .....	21 310	—	66.4
	<sup>21</sup> / <sub>2</sub> 1921	2. Definitiv omröstning rör. den av parla- mentet i överensstämmelse med alterna- tiv b) utarbetade författningstexten ..	<b>27 204</b>	25 511	82.7
9	<sup>11</sup> / <sub>6</sub> 1922	Lagförslag om rätt för tandtekniker att ut- öva tandläkaryrket .....	14 250	<b>29 407</b>	69.9

## Luzern.

(1891—1920).

Källor: Luzerner Kantonsblatt 1891—1920.

N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
		I. <i>Obligatoriska referenda.</i>			
1	<sup>4</sup> / <sub>1</sub> 1891	Författningsrevision huvudsakligen rör. ny valkretsindelning .....	<b>13 394</b>	10 240	83.3
2	<sup>8</sup> / <sub>1</sub> 1905	Val genom folket av regeringen och med- lemmarna av ständerrådet .....	<b>8 887</b>	266	26.0
3	<sup>1</sup> / <sub>7</sub> 1906	Författningsändring rör. följande punkter, som var för sig underställdes folket: 1) Statsunderstöd för jordförbättringar ....	<b>3 346</b>	130	9.7



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
		2) Införande av laginitiativet .....	2 945	203	9.7
		3) Lättnader i fråga om utövningen av författningsinitiativet och lagreferendum	2 898	218	9.7
4	4/4 1909	Proportionella val av parlamentet .....	15 735	11 531	74.2
<i>II. Fakultativa referenda.</i>					
1	5/2 1893	Ny skattelag (höjning av den direkta statskatten) .....	11 426	11 392	78.3
2	20/10 1905	Partiell ändring av skattelagen (skattehöjning) .....	14 603	12 708	78.2
3	20/5 1906	Jaktlag (inskränkning av jakträtten genom strängare kontroll) .....	6 025	9 402	43.8
4	27/4 1913	Lag om ny domstolsorganisation (inskränkning av kretsdomstolarna) samt ny civilprocessordning .....	14 004	4 052	48.1
5	1/3 1914	Lag om söndagsvila .....	11 171	10 061	56.9
<i>III. Folkinitiativ.</i>					
1	15/3 1891	Författningsrevision gående ut på följande förslag: 1) nedsättning av saltpriset; 2) förenkling av statshushållningen; 3) snabbare och billigare rättskipning; 4) val av distriktsståthållarna genom folket	10 113	15 654	89.1
2	17/12 1893	Författningsändring ang. införande av proportionellt valsätt till parlamentet ....	9 029	11 018	67.9
3	2/4 1905	Författningsrevision ang. sju punkter. Två av dessa undantogs för närmare utarbetande av parlamentet. De rörde dels införande av laginitiativet, dels statsunderstöd för jordförbättringar. De övriga fem, vilka var för sig genast underställdes folket, voro följande:			
		1) Reduktion av regeringens medlemsantal från 7 till 5 .....	12 531	16 542	82.1
		2) Förbud för medlemmar av regeringen och överdomstolen att tillika vara medlemmar i styrelsen för privata företag .....	12 449	16 404	82.1
		3) Val av distriktsståthållarna genom folket .....	12 489	16 313	82.1
		4) Ändring av skattelagen, avseende lindring för mindre bemedlade och skärpning av klostern och stiftelsers beskattning .....	12 101	16 568	82.1
		5) Överlämnande av 1/4 av vissa skatter till kommunerna .....	11 458	16 096	82.1



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
4	20/12 1914	Tvenne initiativ ang. ändring av skattelagen, det ena framfört av det social-demokratiska partiet och det andra av det liberala partiet. Båda avsågo höjande av existensminimum och skärpning av den progressiva skatteskalen.			
		1) Det socialdemokratiska initiativet ....	2 469	14 139	45.8
		2) Det liberala initiativet .....	3 873	12 863	45.8
5	25/11 1917	Ändring av lagen om söndagsvila .....	2 064	11 150	34.1

### Baselstadt.

(1876—1920).

*Källor:* Beträffande folkinitiativen handskrivnen statistik som ställts till förfogande av kantonskansliet. I övrigt sammanställningar ur Kantonsblatt 1891—1918, vilka utförts av partisekr. H. Schläfli, Bern. En del uppgifter ha hämtats ur regeringsrådets "Rathschlag und Gesetzesentwurf betr. die obligatorische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen" <sup>21/10</sup> 1903, s. 30 ff., där en statistisk översikt lämnas över omröstningar för tiden 1876—1903.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>					
1	2/2 1890	Total författningsrevision .....	3 187	1 671	46
2	10/5 1891	Val av domare genom folket .....	3 405	2 304	52
<i>II. Fakultativa referenda.</i>					
1	11/6 1876	Kanalisationsförslag .....	—	—	69
2	20/3 1881	Beslut om partiell stadsplanering .....	—	—	46
3	24/2 1884	Skolordning (den katolska skolan) .....	—	—	82
4	25/3 1887	Beslut om obligatorisk arbetarsjukförsäkring .....	—	—	36
5	23/3 1891	Beslut om obligatorisk arbetarsjukförsäkring .....	—	—	69
6	26/4 1896	Parlamentsbeslut ang. uppförande av en bekvämlighetsinrättning på "Marktplatz"	2 216	4 779	55
7	6/9 1896	Parlamentsbeslut ang. byggnad av ett krematorium .....	3 376	3 197	48
8	28/8 1898	Parlamentsbeslut ang. tomtförvärf för utvidgning av slakterianstalten .....	4 496	2 551	49

<sup>1</sup> För tiden före 1896 ha uppgifter om röstsiffrorna ej varit mig tillgängliga.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade	
			jaröster	nejröster		
9	28/8 1898	Lag ang. revision av värdshuslagen .....	2 805	4 452	49	
10	18/6 1899	Parlamentsbeslut ang. ombyggnad och utvidgning av rådhuset .....	3 481	2 459	40	
11	2/7 1899	Parlamentsbeslut ang. nybyggnad av mellersta Rhenbron samt vissa gatuanläggningar .....	3 106	2 170	34	
12	18/2 1900	Lag om upprättande av en försäkringsanstalt för arbetslösa .....	1 120	5 453	41	
13	24/8 1902	Parlamentsbeslut ang. planläggning av Marktplatz och sträckningen av vissa gator .....	3 553	2 140	34	
14	12/7 1903	Lag om inrättande av en handelshögskola	753	4 583	30	
15	1904	Lag om revision av värdshuslagen .....	3 832	5 019	50	
16	1904	Parlamentsbeslut om uppförande av en börsbyggnad .....	5 063	3 798	50	
17	1906	Parlamentsbeslut ang. subvention av teaterbolaget .....	3 261	2 783	32	
18	1906	Lag om hundskatt .....	3 897	2 064	31	
19	1907	Parlamentsbeslut ang. byggande av en offentlig badinrättning .....	3 764	2 963	35	
20	1909	Lag om de offentliga vilodagarna (söndagsstängning) .....	6 700	2 771	47	
21	1910	Parlamentsbeslut ang. dränering av visst område .....	2 069	1 840	19	
22	1911	Lag om fastighetsvärdestegringskatt .....	3 577	5 021	40	
23	1912	Parlamentsbeslut ang. byggnadsrätt för "Basler Wohngenosenschaft" .....	5 620	5 295	49	
24	1913	Lag om höjning av ämbets- och tjänstemäns löner samt arbetarlöner .....	8 362	5 227	61	
25	1914	Lag om indelning av staden Basel i valkretsar .....	5 990	3 387	41	
26	1918	Lag om ändring av hundskattelagen .....	8 954	5 733	54	
		Omröstningsämnen	Parlamentets ställning till initiativet			
		III. <i>Folkinitiativ.</i>				
1	3/7 1877	Byggnad av den nedre Rhenbron (ändring av parlamentsbeslut) .....	Biträder	2 566	1 312	50
2	17/12 1882	Upphävande av vaccinations tvånget .....	Biträder	3 539	716	48



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Parlamentets ställning till initiativet	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				jaröster	nejröster	
3	13/2 1887	Utfärdandet av lag om firande av vissa helgdagar .....	Biträder	3 343	1 066	44
4		Förslag om ny planläggning av "Marktplatz" .....	Avstyrker			
	25/8 1889	a) Föromröstning om initiativet skall fullföljas .....		3 050	1 043	39
	8/12 1889	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....		2 470	260	26
5	23/11 1890	Proportionella val till parlamentet (föromröstning) ...	Avstyrker	2 755	4 217	64
6		Proportionella val till parlamentet .....	Avstyrker			
	13/6 1897	a) Föromröstning om initiativet skall fullföljas .....		2 731	2 635	33
	4/11 1900	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....		3 850	4 728	54
7		Upphävande av parlamentsbeslut om gatuläggning med trä	Avstyrker			
	24/11 1901	a) Föromröstning om initiativet skall fullföljas .....		2 532	1 739	27
	27/4 1902	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....		5 233	3 758	58
8	8/5 1904	Införandet av röstplikt vid val och folkomröstningar .....	Biträder	4 064	5 917	55
9	26/2 1905	Proportionella val till parlamentet .....	Biträder	5 290	5 280	58
10	18/6 1905	Lag om skydd för bageriarbetare (föromröstning) .....	Avstyrker	1 767	3 732	30
11		Upphävande av parlamentets beslut om Jakob Burckhardt-gatans sträckning ....	Avstyrker			
	26/5 1907	a) Föromröstning om initiativets fullföljande .....		3 489	1 952	29
	23/6 1907	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....		4 538	2 202	36
12	8/9 1907	Ändring av lagen om ordningsstraff (föromröstning) ....	Avstyrker	3 069	7 392	53
13	23/10 1910	Revision av gatulagen (föromröstning) .....	Avstyrker	3 240	7 041	54
14	18/2 1911	Ändring av lagen om belysningskatt (föromröstning)	Avstyrker	3 313	4 585	37
15	18/6 1911	Lag om införande av röstplikt vid val och folkomröstningar (föromröstning) .....	Avstyrker	3 911	4 595	40



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Parlamentets ställning till initiativet	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
				jaröster	nejröster	
16	20/11 1912	Avskaffande av gaturengöringsskatten (föromröstning)	Avstyrker	4 559	6 417	50
17		Upptagande av skolavgifter av utanför staden boende . . . . .	Avstyrker			
	20/11 1912	a) Föromröstning om initiativets fullföljande . . . . .		7 824	2 990	50
	1/2 1914	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget . . . . .		4 705	4 711	41
18		Reduktion av parlamentets medlemsantal . . . . .	Avstyrker			
	25/4 1915	a) Föromröstning om initiativets fullföljande . . . . .		4 830	4 334	40
	4/6 1916	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget . . . . .		3 831	3 833	30
19		Lag om arbetstiden . . . . .	Avstyrker			
	8/2 1920	a) Föromröstning om initiativets fullföljande . . . . .		10 986	7 732	68
	4/7 1920	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget . . . . .		10 719	11 638	73

## Genève.

(1892—1920.)

Källor: Handskriven statistik i kantonskansliet.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Fakultativa referenda.</i>					
1	23/4 1882	Subvention av järnvägsföretag (banan Genève-Ferney) med 40,000 fr. årligen under 10 år . . . . .	4 793	7 127	60.2
2	6/7 1884	Anslag till järnvägsbyggnad från Genève till franska gränsen i enlighet med avslutad överenskommelse med ett franskt järnvägsbolag . . . . .	7 040	3 040	54.0
3	20/5 1894	Anslag (1,500,000 fr.) för nytt järnvägsföretag . . . . .	4 607	6 145	59.0



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
4	19/5 1895	Ändring av lagen om val och folkomröstningar (införande av kommunalt referendum) .....	4 696	<b>6 422</b>	57.0
5	14/4 1907	Lag om absintförbud .....	<b>7 909</b>	7 187	63.0
6	7/8 1910	Lag om ålderdomsförsäkring .....	2 458	<b>9 276</b>	43.5
7	4/2 1912	Anslag (1,500,000 fr.) för byggnadsreparationer .....	4 328	<b>8 640</b>	48.8
8	22/12 1912	Lag ang. universitetet (utökning av professorernas antal samt anslag därtill) ..	5 214	<b>6 375</b>	41.2
9	19/9 1915	Anslag till kajbyggnader .....	3 080	<b>7 452</b>	34.7
10	15/1 1917	Lag ang. utövande av tandläkareyrket (riktad mot ej examinerade utövare av yrket) .....	3 872	<b>4 360</b>	27.6
11	21/4 1918	Lag ang. domstolsorganisationen .....	3 291	<b>3 802</b>	20.5
12	4/5 1919	Lag om arbetsordning för parlamentet (åstadkommande av bättre kontroll över medlemmarnas närvaro vid sammanträdena) .....	<b>5 215</b>	4 576	33.9
<i>II. Folkinitiativ.</i>					
1	22/8 1896	Förslag om lag ang. förbud mot koppleri (avskaffande av bordellväsendet) .....	4 067	<b>8 561</b>	62.9
2	9/12 1897	Förslag om upphävande av kyrkobudgeten och skapande av en fond för ålderdomsförsäkring .....	3 299	<b>7 755</b>	58.3
3	31/3 1901	Förslag om bestämmelser ang. oförenlighet av parlamentsledamotskap och ordinarie statstjänst (författningsändring) .....	<b>6 395</b>	5 092	50.0
4	27/11 1904	Förslag om domarnas väljande av folket (författningsändring) .....	<b>4 634</b>	2 475	31.4
5	12/4 1908	Förslag om avskaffande av advokatmonopolet (författningsändring) .....	2 212	<b>6 972</b>	37.0
6	»	Förslag om införande av obligatorisk brandförsäkring (författningsändring) ..	1 802	<b>7 447</b>	37.0
7	1908	Förslag om upphävande av lagen om absintförbud <sup>1</sup> .....	—	—	—
8	5/4 1914	Författningsändring rör. juryinstitutionen .	3 157	<b>3 623</b>	25.5

<sup>1</sup> Förslaget kom aldrig under omröstning, då en förbunds lag om absintförbud s. å. antogs.



## Vaud.

(1845—1921).

Källor: Recueil des lois et autres actes du gouvernement du canton Vaud 1891—1921. För tiden före 1891 uppgifter hos Bonjour, La démocratie suisse. Lausanne 1918, s. 156 ff.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.<sup>1</sup></i>					
1	8/8 1897	Subvention till arbetet med Simplontunneln (4 milj. fr.) .....	12 448	4 412	26.2
2	4/4 1901	Ökning av aktiekapitalet i kantonens hypoteksbank från 12 till 30 milj. fr. och statsgaranti av 4 % ränta på aktierna .....	12 248	3 120	22.3
3	9/6 1907	Ökning av aktiekapitalet i kantonalkontobanken från 12 till 25 miljoner med uteslutande rätt för staten att teckna de nya 2,600 aktierna .....	7 011	1 465	12.4
4	10/12 1911	Statslån på 10 miljoner fr. ....	7 041	9 770	23.6
5	29/9 1912	Medgivande åt parlamentet att utan förordning företaga partialrevision av författningen .....	8 772	1 887	14.8
6	1/12 1912	Statslån på 8 1/2 miljoner fr. ....	19 187	6 607	35.2
7	26/1 1913	Minskning av representationens medlemsantal .....	15 019	5 596	28.6
8	29/5 1921	Följande tre författningsändringar, vilka på en gång underställdes folket: 1) Arvodena för parlamentsmedlemmarna bestämmas genom lag (ej som förut genom grundlag) .....	9 925	3 585	16.9
		2) Kommunalt referendum införes .....	11 193	2 199	16.9
		3) Nya grunder för de direkta statsskatterna .....	9 799	3 528	16.9
9	24/7 1921	Ökning av aktiekapitalet i kantonalkontobanken från 25 milj. till 50 milj. fr. med rätt för staten att teckna nya aktier till ett värde av 13,000,000 fr. ....	6 633	770	9.1
<i>II. Folkinitiativ.<sup>2</sup></i>					
1	1851	Författningsändring för stadgande av oförenlighet mellan ledamotskap av kantonsparlamentet och innehav av vissa statsämbeten .....	<i>Antogs</i>	—	—
2	1863	Förslag om upphävande av gällande lag om förmögenhetsskatt .....	—	Avslogs	—

<sup>1</sup> Omfatta endast tiden från 1891.

<sup>2</sup> Under initiativ äro inräknade även de fakultativa lagreferenda, vilka i Vaud principiellt ej skilja sig från de förra. För de första fyra initiativen ha röstsiffror icke varit mig tillgängliga.



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
3	1883	Författningsändring för stadgande av oförenlighet mellan ledamotskap av förbundsparlamentet och innehav av vissa kantonsämbeten .....	<i>Antogs</i>	—	—
4	1883	Förslag om totalrevision av författningen ..	<i>Antogs</i>	—	—
5	28/9 1902	Lag ang. söndagsvila .....	18 978	19 530	57.0
6	31/8 1906	Lag om absintförbud .....	23 062	16 025	56.4
7	11/3 1917	Författningsändring för införande av folkval ifråga om regeringens medlemmar. Två omröstningar ägde rum: dels förömröstning rör. initiativets uppfagande till behandling, dels definitiv omröstning rör. den av parlamentet utarbetade författningsändringen, vilken här avses .....	15 146	1 522	24.8
8	4/7 1920	Författningsändring för införande av proportionella val till parlamentet (förömröstning) .....	5 082	17 570	28.7

## Zürich.

(1869—1920).

*Källor:* För tiden t. o. m. 1908 Huber, Übersicht der Volksabstimmungen im Kanton Zürich, Zürich 1908 (utg. på uppdrag av kantonskansliet). För efterföljande tid handskriften statistik i kantonskansliet.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>					
1	7/11 1869	Lag om fri utrustning för värnpliktige ...	41 472	4 401	73.3
2	»	Lag om saltregalet (prisnedsättning) ....	40 484	5 548	73.3
3	»	Lag om grundandet av en kantonalbank ..	37 157	8 144	73.3
4	»	Lag om val och entledigande av ämbetsmän och statsanställda .....	38 600	6 129	73.3
5	20/2 1870	Lag om utgivande av banksedlar .....	39 917	11 151	81.9
6	»	Lag om ersättning åt kommunerna för de författningenligt upphävida skolavgifterna .....	37 317	14 358	81.9
7	»	Lag om inkomst- och förmögenhetsskatt ..	31 397	20 162	81.9
8	»	Därav särskilt frågan om inventering (för beskattningsändamål) vid dödsfall .....	42 702	25 352	81.9



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
9	20/2 1870	Lag om arvsskatt .....	29 256	21 674	81.9
10	24/4 1870	Lag om arbetstid i fabriker (inkl. skydd för minderåriga) .....	18 216	26 983	76.6
11	»	Lag om arbetsordning för parlamentet ....	27 674	15 742	76.6
12	»	Lag om inkomst- och förmögenhetsskatt ..	23 934	20 781	76.6
13	22/5 1870	Beslut om kantonens deltagande i St. Gott- hardsbanan .....	30 271	15 361	74.9
14	8/1 1871	Konkordat ang. gemensamma åtgärder mot ållonborrar .....	32 536	3 738	68.0
15	»	Strafflag för kantonen Zürich .....	31 339	4 414	68.0
16	»	Lag om avtjänande av frihetsstraff i den kantonala straffanstalten .....	30 365	5 185	68.0
17	»	Väglag .....	31 876	4 589	68.0
18	25/6 1871	Lag om regeringens organisation och ar- betsordning .....	26 269	5 093	66.2
19	»	Lag om byggnad av ett nytt barnbördshus	21 982	11 767	66.2
20	14/4 1872	Lag om statsdrift av järnvägar .....	25 822	23 384	88.2
21	»	Lag om valkretsindelning m. m. ....	36 224	14 689	88.2
22	»	Lag om utnyttjande av vattenkraften ....	34 858	15 613	88.2
23	»	Lag om undervisningsväsendet .....	16 242	40 204	88.2
24	»	Därav särskilt: 1) frågan om ökning av veckotimmarna .....	13 736	42 467	88.2
25		2) lärarutbildningen ....	13 035	43 240	88.2
26	27/10 1872	Ändring av lagen om kantonalbanken ....	32 910	5 833	74.7
27	22/12 1872	Lag om folkskolläraernas avlöning (höj- ning) .....	28 886	13 975	72.6
28	»	Lag om upphävande av skolavgifter vid högre skolor .....	29 253	13 120	72.6
29	18/5 1873	Lag om byggnad av en ny kasern .....	38 718	3 713	74.5
30	»	Lag om inträdesvillkor till högskolan ....	27 548	10 661	74.5
31	»	Lag om grundande av en teknisk skola ..	25 732	12 825	74.5
32	»	Löneregleringslag .....	16 313	23 817	74.5
33	14/12 1874	Ändring av kyrkolagen (löneförhöjning)	20 598	16 136	68.5
34	»	Lag om indelning av kantonen i notariats- kretsar m. m. ....	19 127	18 207	68.5
35	»	Löneregleringslag .....	14 632	22 587	68.5
36	14/6 1874	Ändring av processlagen .....	26 319	10 959	72.4
37	29/11 1874	Lag ang. den kantonala sjukvårdens or- ganisation .....	28 786	5 423	67.1
38	»	Lag om höjning av de årliga ersättningsbe- loppen till kretshuvudorterna .....	18 852	14 955	67.1
39	»	Ändring av processlagen .....	23 227	9 748	67.1



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
40	27/6 1875	Lag om ersättning åt e. ordinarie lärare och präster .....	14 372	29 166	76.9
41	»	Allmän kommunallag .....	23 716	20 285	76.9
42	»	Därav särskilt: 1) frågan om fritt förvärv av kommunal med- borgarrätt efter 10- årig bosättning ....	23 130	22 922	76.9
43		2) kommunal inkomstskatt	16 540	28 893	76.9
44	10/12 1876	Lag om hållande av hundar (höjning av hundskatten) .....	40 646	8 511	74.6
45	»	Lag om den offentliga hälsovården och livsmedelsordningen .....	41 690	6 341	74.6
46	»	Lag om strandunderhåll .....	35 615	11 615	74.6
47	15/4 1877	Löneregleringslag .....	12 564	35 067	79.7
48	»	Beslut om bidrag till kommunerna för av- hjälpande av vattenskador .....	34 839	13 746	79.7
49	»	Författningsändring ang. parlamentets rätt att påkalla förbundsreferendum .....	25 151	16 613	79.7
50	10/2 1878	Reduktion av parlamentets medlemsantal ..	25 805	12 776	69.1
51	28/4 1878	Lag om upphöjande av kommunen Truti- kon till politisk kommun .....	30 527	6 499	67.1
52	»	Lag om valkretsindelning .....	30 610	6 048	67.1
53	»	Ändring av vallagen .....	30 774	6 461	67.1
54	18/5 1878	Beslut om tilläggssubvention till St. Gott- hardsbanan .....	22 198	26 440	81.6
55	»	Lag om initiativproceduren .....	27 542	12 960	81.6
56	»	Lag om civilkommuner .....	26 153	15 914	81.6
57	»	Lag om nya skoldistrikt .....	31 037	9 879	81.6
58	30/6 1878	Lag om upprättande av en kantonal väv- skola .....	21 670	21 934	73.1
59	»	Lag om lika arvsrätt för söner och döttrar	14 713	29 601	73.1
60	27/10 1878	Revision av banklagen .....	20 470	21 448	76.6
61	»	Beslut om tilläggssubvention till St. Gott- hardsbanan .....	30 048	16 143	76.6
62	4/5 1879	Lag om poliskårens organisation .....	30 045	14 078	77.0
63	»	Jaktlag (strängare jaktkontroll) .....	14 196	31 563	77.0
64	»	Lag om inrättande av korrektionsanstalter	24 585	19 967	77.0
65	30/11 1879	Expropriationslag .....	18 678	17 546	69.4
66	»	Lag om domstolsorganisationen (ökning av personal och löner) .....	17 310	18 984	69.4
67	»	Lag om arbetsordning för parlamentet (två läsningar av lagarna) .....	14 250	21 716	69.4



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
68	30/11 1879	Reglering av kantonens underhållsskyldighet ifråga om polytekniska institutet ....	16 552	20 076	69.4
69	18/6 1880	Lag om domstolsorganisationen .....	25 508	20 480	78.4
70	»	Lag om torg- och gårdfarihandel samt handelsresande (höjning av avgifter) ..	26 800	22 154	78.4
71	27/3 1881	Lag om utbildning och kompetensfordringar ifråga om lärare vid högre skolor	25 255	17 337	74.4
72	»	Lag om statsbidrag till skolbyggnader ....	28 706	13 670	74.4
73	12/6 1881	Lag om åtgärder mot phylloxeran (skatt för ändamålet) .....	21 829	20 698	71.7
74	»	Lag om lantbrukspremiering .....	24 100	18 344	71.7
75	»	Lag om yrkesväsendet .....	19 185	22 337	71.7
76	21/5 1882	Lag om pantlänneväsendet m. m. ....	36 521	7 896	73.5
77	»	Statsgaranti för aktieemission i kantonalbanken .....	32 202	10 919	73.5
78	»	Lag om beskattning av bankaktier .....	33 592	9 491	73.5
79	»	Lag om söndagsvila (revision av lagen 1839) .....	26 856	18 025	73.5
80	»	Jordlag .....	25 034	17 444	73.5
81	26/11 1882	Jaktlag .....	33 994	19 541	82.6
82	»	Lag om inteckning av lösören .....	24 029	26 391	82.6
83	27/5 1883	Ändring av lagen om statsdrift av järnvägarna (amorteringsmetoden) .....	33 356	14 029	81.3
84	»	Ockerlag .....	45 345	5 826	81.3
85	»	Reglering av kantonens underhållsskyldighet ifråga om polytekniska institutet ....	37 618	9 595	81.3
86	2/12 1883	Revision av banklagen .....	28 300	17 420	74.6
87	»	Lag ang. börsagenter (bl. a. börsskatt) ..	34 656	10 934	74.6
88	25/5 1884	Lag om distriktshuvudorter .....	24 768	17 739	72.0
89	»	Lag om ordningsstraff (förvandling av böter) .....	20 506	21 911	72.0
90	»	Lag om brandkårsväsendet (införande av en ersättningskatt) .....	17 298	25 573	72.0
91	»	Kantonal militärlag .....	20 115	21 994	72.0
92	7/12 1884	Lag om kreatursförsäkring .....	32 522	11 258	68.6
93	29/3 1885	Ändring av lagen om åtgärder mot phylloxeran .....	20 900	18 592	70.0
94	»	Lag om fiske .....	24 487	15 375	70.0
95	5/7 1885	Lag om veterinärskolan .....	24 995	21 879	74.8
96	25/10 1885	Lag om brandförsäkring av fastigheter ....	27 568	21 149	76.0
97	6/12 1885	Lag om statens övertagande av ett sjukhus	45 027	8 975	80.0



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnena	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
98	17/10 1886	Ändring av lagen om friköp från grundränta .....	25 908	7 462	65.7
99	4/9 1887	Privaträtten (ny lagbok) .....	31 930	11 076	71.0
100	»	Därav särskilt: lika arvsrätt för söner och döttrar .....	25 251	16 236	71.0
101	15/7 1888	Lag om värdshusrörelse och minuthandel med spritdrycker .....	28 689	13 333	70.6
102	»	Lag om korrektion och underhåll av allmänna vattendrag (nedsättning av kommunernas förpliktelser) .....	18 567	22 375	70.6
103	»	Ändring av kommunallagen i syfte att försvåra förvärv av kommunal medborgarrätt .....	22 336	17 593	70.6
104	9/12 1888	Lag om folkskolan (skoltidens utsträckning till 8 år) .....	30 461	31 029	84.4
		Därav särskilt: fri skolmaterial .....	27 241	32 927	84.4
105	5/5 1888	Ändring av processlagen (kretsadvokater) .....	26 228	15 199	74.9
106	29/6 1890	Ändring av vallagen (införande av röstplikt) .....	24 337	24 020	77.8
107	»	Lag om begravnin g .....	34 833	16 496	77.8
108	5/7 1891	Lag om införande av förbundsagen rör. utökning och konkurs .....	31 949	18 735	75.9
109	9/8 1891	Författningsändring (särskilda bestämmelser om större kommuner) .....	36 019	25 197	87.3
110	»	Lag om inkorporering i staden Zürich av vissa kommuner samt kommunalskatterna i Zürich och Winterthur .....	37 843	24 904	87.3
111	»	Därav särskilt § 92 (utvidgning av skolväsendet) .....	27 408	32 081	87.3
112	»	Överenskommelse mellan kantonerna Zürich, Schwyz, Glarus och St. Gallen rör. fisket i Zürichsjön .....	40 786	13 229	87.3
113	8/5 1892	Beslut om anslag till en vårdanstalt (610 000 fr.) .....	36 118	18 419	80.0
114	»	Beslut om anslag till en ögonklinik .....	41 069	12 351	80.0
115	»	Lag ang. kretsdomstolarna (löneförhöjningar) .....	22 326	28 770	80.0
116	23/4 1893	Ändring i värdshuslagen .....	31 533	13 603	76.5
117	»	Byggnadslag för stadsliknande samhällen .....	26 266	20 497	76.5
118	20/8 1893	Lag om hållande av hundar samt hundskatt .....	42 959	9 811	72.7
119	»	Lag om delning av vissa kommuner .....	37 295	6 625	72.7
120	»	Vägslag (årlig merutgift för staten av 500 000 fr.) .....	42 504	7 025	72.7



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antalet godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
121	4/3 1894	Lag om förbud mot fabriksarbete på högtidsdagar .....	45 701	5 489	72.6
122	»	Ändring av brandförsäkringslagen (premiereduktion) .....	40 788	6 294	72.6
123	17/6 1894	Revision av lagen om torg- och gårdfarihandel .....	38 385	9 536	72.2
124	»	Beslut om bibehållande av den kantonala vinodlingsfonden .....	30 175	15 996	72.2
125	»	Revision av lagen om åtgärder mot phylloxeran .....	29 156	16 063	72.2
126	»	Lag om banksedelsskatt (höjning av skatten) .....	37 334	10 004	72.2
127	»	Beslut om delning av vissa kommuner ....	22 497	29 639	72.2
128	12/8 1894	Tillämpningslag ang. folkinitiativet (strängare föreskrifter rör. namninsamlingen)	41 723	13 580	77.0
129	»	Lag om skydd för arbeterskor .....	45 909	12 531	77.0
130	28/12 1894	Lag om avlöning för medlemmar av regeringsrådet och överdomstolen .....	19 544	41 177	75.6
131	19/5 1895	Lag om distriktsfördelning .....	41 067	10 999	74.5
132	»	Lag om obligatorisk kreatursförsäkring ..	34 118	22 127	74.5
133	»	Författningsändring (möjliggörande av lag om arvskatt) .....	21 595	28 318	74.5
134	»	Lag om arvskatt .....	21 200	34 190	74.5
135	3/11 1895	Lag om livsmedelsförsäljning efter vikt ..	34 826	21 339	76.4
136	»	Lag om den kantonala kyrkosynoden (valbarhet för lekmän) .....	34 420	14 684	76.4
137	»	Lag ang. kretsdomstolen i Zürich .....	36 127	12 902	76.4
138	»	Lag om utsändning av en ny kyrkokommun	42 896	7 008	76.4
139	22/12 1895	Lag ang. industriella skiljedomstolar .....	39 231	15 510	76.7
140	»	Lag ang. kreaturstrafik (högre taxor) ....	33 630	20 495	76.7
141	31/5 1896	Lag ang. värdshusrörelse och detaljhandel med spritdrycker (skärpning i bestämmelserna) .....	42 238	15 601	74.1
142	»	Lag ang. värdepapper .....	38 403	11 657	74.1
143	»	Lag ang. kretshuvudorter .....	37 775	10 601	74.1
144	»	Lag om vissa slag av borgensförbindelser ..	38 861	10 125	74.1
145	25/10 1896	Lag om kontroll av sparkassor .....	19 870	30 056	69.3
146	»	Lag om teknikum i Wintherthur (byggnadskostnaderna övertagas av staten) ..	32 275	15 720	69.3
147	27/6 1897	Lag om den kantonala polisen (ökning av antalet) .....	37 377	13 905	74.9
148	30/8 1898	Lag om utövning av advokatycket (tillståndsbevis) .....	24 355	17 705	63.4



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
149	30/8 1898	Därav § 5 (rätt för kvinnor att bli advokater) .....	21 787	20 122	63.4
150	»	Lag om fastighetsskatt i staden Zürich m. m.	27 709	14 390	63.4
151	»	Beslut om anslag till sinnessjukvårdanstalt (1 500 000 fr.) .....	37 352	6 347	63.4
152	»	Beslut om uppförande av straffängelse (kostnader: 1 100 000 fr.) .....	33 830	8 200	63.4
153	13/11 1898	Lag om en kantonal brandförsäkringsanstalt för lösöre .....	26 709	39 689	76.0
154	26/2 1899	Författningsändring (upphävande av bestämmelsen att de statsanställdas antal och avlöning skall fastställas genom lag)	24 458	21 032	65.3
155	»	Lag ang. regeringsrådets organisation ....	24 338	21 418	65.3
156	»	Lag om skeppsfarten på Zürichsjön m. fl. sjöar .....	33 831	11 667	65.3
157	11/6 1899	Lag om folkskolorna (utsträckning av skoltiden, årlig merutgift av 300 000 fr.)	41 371	25 860	75.4
158	20/8 1899	Beslut om statens övertagande av en privat stiftelse (årlig merutgift av 30—40 000 fr.) .....	42 998	6 369	64.1
159	29/10 1899	Lag om organisation av överdomstolen (medlemsantal, avlöning) .....	27 786	22 114	66.9
160	17/12 1899	Lag om yrkesväsendet .....	19 375	40 106	70.2
161	»	Lag om arvsskatt (skärpta bestämmelser)	23 193	35 340	70.2
162	24/3 1901	Lag om distriktsmyndigheternas organisation .....	30 880	18 588	67.7
163	»	Ändring av brandförsäkringslagen .....	31 387	17 973	67.7
164	2/6 1901	Lag om veterinärskolans förening med högskolan .....	21 692	9 880	51.7
165	»	Lag om representationsgrunderna för stora stadsrådet (stadsfullmäktige) i Zürich ..	20 005	10 226	51.7
166	15/12 1901	Vattenrättslag (införande av enhetliga normer) .....	26 587	24 332	62.8
167	16/3 1902	Lag om kantonalbanken .....	37 425	14 362	65.7
168	»	Författningsändring (minskning av medlemsantalet i parlamentet) .....	22 383	28 085	65.7
169	27/4 1902	Beslut om avträdande av en försöksstation för fruktodling m. m. åt förbundet .....	46 790	10 587	71.7
170	26/10 1902	Lag om den evangeliska landskyrkans organisation .....	28 445	26 721	67.2
171	30/8 1903	Lag om staden Zürichs förvaltning (ny distriktsindelning, proportionella val, skolväsendets överinseende genom ett skoloråd, lärarval genom stadsfullmäktige, m. m.) .....	17 964	33 279	65.5



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
172	30/8 1903	Lag om distriktshuvudorterna . . . . .	21 565	27 724	65.5
173	»	Konkordat rör. civilprocessordningen . . . . .	23 633	20 319	65.5
174	»	Författningsändring (lärarval i stora kom- muner) . . . . .	17 464	33 147	65.5
175	31/1 1904	Författningsändring (rör. sammanslagning m. m. av skolkommuner) . . . . .	36 936	22 734	74.2
176	»	Lag om skolkommuner . . . . .	39 076	22 406	74.2
177	15/5 1904	Lag om folkskolläraarnes avlöning (årlig merutgift av 322 500 fr.) . . . . .	30 811	31 040	68.9
178	27/11 1904	Ändring av utsöknings- och konkurslagen	44 122	25 498	80.0
179	»	Lag om folkskolläraarnas avlöning (årlig merutgift av 258 910 fr.) . . . . .	43 704	31 565	80.0
180	»	Lag om distriktshuvudorter . . . . .	45 359	21 362	80.0
181	25/6 1905	Beslut om nya undervisningslokaler för vissa läroanstalter (engångsutgift av 1 730 000 fr.) . . . . .	31 436	15 195	56.6
182	22/4 1906	Jaktlag . . . . .	26 025	40 534	71.5
183	»	Lärlingslag . . . . .	37 629	28 110	71.5
184	9/12 1906	Lag om sammanslagning av vissa kommu- ner . . . . .	45 808	2 986	58.8
185	12/5 1907	Författningsändring rör. representations- grunderna (valbarhet för kvinnor till parlamentet, minskning av representant- antalet m. m.) . . . . .	26 161	37 963	73.8
186	»	Lag om val och omröstningar (bl. a. rätt för kommuner att införa proportionellt valsätt) . . . . .	26 352	39 146	73.8
187	»	Lag om söndagsvila . . . . .	52 217	18 071	73.8
188	28/7 1907	Skogslag . . . . .	35 269	17 250	62.2
189	15/3 1908	Jaktlag . . . . .	60 098	9 929	73.0
190	»	Lag om det kantonala elektricitetsverket (kostnader: 10 miljoner fr.) . . . . .	61 735	8 505	73.0
191	26/4 1908	Strafflagsändring . . . . .	49 528	34 030	83.7
192	»	Omorganisation av polyteknikum i Zürich (kostnader: 2 miljoner fr.) . . . . .	57 300	23 937	83.7
193	18/4 1909	Författningsändring (art. 4 rör. expropria- tion) . . . . .	34 739	9 587	59.2
194	»	Lag ang. de reformerta kyrkoförsamlingar- na i staden Zürich . . . . .	37 185	8 110	59.2
195	12/12 1909	Lag ang. skydd av arbeterskor och den kvinnliga butikspersonalen samt om bu- tikstängning . . . . .	33 813	43 595	75.8
196	»	Lag ang. parlamentets arbetsordning . . . . .	39 104	35 326	75.8



Nr	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
197	12/12 1909	Lag om villkorlig dom .....	35 551	<b>40 117</b>	75.8
198	20/1 1911	Lag om illojal konkurrens .....	<b>34 525</b>	21 393	61.3
199	»	Författningsändring varigenom rösträtt och valbarhet för kvinnor skall bestäm- mas genom vanlig lag .....	<b>31 078</b>	22 208	61.3
200	»	Lag ang. domstolsväsendet .....	<b>38 912</b>	14 016	61.3
201	»	Ändring av brandförsäkringslagen .....	<b>42 158</b>	11 379	61.3
202	2/4 1911	Beslut om anslag till högskolebyggnader (1 863 000 fr.) .....	<b>46 635</b>	34 024	79.7
203	»	Införande av den schweiziska civillagboken	<b>39 813</b>	39 336	79.7
204	»	Författningsändring ang. utsträckning av den polit. rösträtten .....	<b>48 325</b>	29 263	79.7
205	»	Författningsändring ang. minskning av re- presentationens medlemstal .....	<b>59 948</b>	20 300	79.7
206	»	Proportionella val till parlamentet .....	39 474	<b>42 197</b>	79.7
207	24/11 1911	Lag om skapande av en fond för kantonal älders- och invaliditetsförsäkring .....	<b>47 962</b>	16 016	65.1
208	»	Lag om jordbrukets befrämjande .....	<b>30 946</b>	30 197	65.1
209	17/12 1911	Lag om värdepapper .....	29 746	<b>31 929</b>	64.7
210	»	Tillämpningslag till förbundslagen om ut- sökning och konkurs .....	19 838	<b>42 337</b>	64.7
211	20/9 1912	Lag om förbud för gifta kvinnor att väljas till lärarinnor .....	36 383	<b>39 254</b>	62.0
212	»	Ändring av lagen om den evang. landskyr- kans organisation i Zürich .....	<b>44 230</b>	26 859	62.0
213	22/12 1912	Lag om medicinalväsendet .....	30 664	<b>43 321</b>	72.8
214	»	Lag om ändring av staden Zürichs kommu- nala organisation .....	<b>43 762</b>	25 731	72.8
215	»	Lag om utvidgning av skolväsendet .....	30 790	<b>42 181</b>	72.8
216	»	Lag om värdepapper .....	<b>46 044</b>	24 969	72.8
217	13/4 1913	Lag om civilprocessordning .....	<b>58 140</b>	14 942	76.8
218	14/12 1913	Biträdande av konkordat om ömsesidig rättshjälp .....	<b>50 854</b>	17 560	69.4
219	»	Lag om vägtrafik och motorfartyg .....	30 857	<b>39 094</b>	69.4
220	»	Lag om statlig kontroll av sparkassar ....	<b>46 018</b>	24 339	69.4
221	28/6 1914	Beslut om anslag till uppförande av sjuk- hus m. m. ....	<b>32 117</b>	13 850	49.7
222	»	Lag om skeppsfarten .....	<b>31 682</b>	12 757	49.7
223	6/6 1915	Uppskjutande av skattetaxeringen för år 1915 .....	<b>61 705</b>	7 571	64.9
224	5/3 1916	Författningsändring (organisation av rege- ringsrådet) .....	<b>43 862</b>	15 710	65.1



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
225	5/3 1916	Tillägg till civillagboken .....	45 035	14 771	65.1
226	»	Lag om skeppsfart .....	51 986	11 835	65.1
227	»	Lag om sammanslagning av vissa kommu- ner .....	53 551	7 883	65.1
228	10/12 1916	Införande av förbundslagen om sjuk- och olycksfallsförsäkring .....	69 969	18 780	77.7
229	26/8 1917	Beslut om dyrtidstillägg för år 1917 .....	70 433	23 856	78.6
230	»	Jaktlag .....	28 230	65 630	78.6
231	»	Lag om åtgärder mot phylloxeran .....	70 084	19 024	78.6
232	»	Lag om butiksstängning på söckendagar ..	62 564	29 121	78.6
233	»	Lag om utförsäljningsväsendet .....	57 582	31 992	78.6
234	25/11 1917	Författningsändring (skattegrunderna) ...	55 382	37 392	79.7
235	»	Lag om de direkta skatterna .....	56 562	38 277	79.7
236	22/9 1918	Beslut om tilläggsbeviljning (400 000 fr.) till uppförande av vissa byggnader .....	69 910	13 375	71.7
237	»	Lag om saltregalet .....	67 281	14 739	71.7
238	»	Beslut om anslag (420 000 fr.) till utvid- ning av en korrektionsanstalt .....	66 092	15 839	71.7
239	»	Beslut om anslag till lindrande av nödläget	70 336	12 091	71.7
240	21/2 1919	Lag om obligatorisk kreatursförsäkring ..	61 464	15 873	66.5
241	»	Lag om folkskoleväsendet samt lärarnas av- löning .....	57 335	20 531	66.5
242	»	Ändring av lagen om den evang. landskyr- kans organisation .....	51 170	22 119	66.5
243	»	Ändring av civillagen .....	56 100	17 115	66.5
244	4/5 1919	Straffprocessordning .....	49 847	44 571	77.7
245	»	Sammanslagning av vissa kommuner .....	80 010	13 244	77.7
246	»	Ändring av lagen om den kantonala brand- försäkringsanstalten .....	55 643	37 471	77.7
247	8/9 1919	Åtgärder för bekämpande av bostadsbristen och arbetslösheten .....	68 230	22 040	72.9
248	»	Lag ang. parlamentets arbetsordning .....	40 617	47 953	72.9
249	»	Lag ang. reglering av arbetstiden .....	25 263	65 257	72.9
250	8/2 1920	Författningsändring ang. parlamentets be- villningskompetens (höjning av de an- slagsbelopp som äro underställda finans- referendum) .....	59 059	43 449	83.2
251	»	Ändring av lagen om parlamentets arbets- ordning .....	58 612	43 087	83.2
252	12/12 1920	Beslut om anslag (1 435 000 fr.) för lin- drande av bostadsbristen .....	48 714	27 171	61.3
253	»	Beslut om fastighetsköp .....	50 316	25 048	61.3



Nr	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
<i>II. Folkinitiativ.</i>					
1		Totalrevision av författningen:			
	<sup>26</sup> / <sub>1</sub> 1868	a) Föromröstning om initiativets fullföljande .....	<b>50 786</b>	7 374	90.4
	<sup>18</sup> / <sub>4</sub> 1869	b) Omröstning om det av författningsrådet utarbetade förslaget .....	<b>35 458</b>	22 366	91.0
2	<sup>25</sup> / <sub>6</sub> 1871	Förslag om återgång till äldre skattetaxeringsmetoder .....	15 060	<b>18 814</b>	66.2
3	<sup>20</sup> / <sub>10</sub> 1871	Lag om utsökning .....	<b>21 316</b>	17 681	70.1
4	<sup>14</sup> / <sub>4</sub> 1872	Förslag om allmän röstplikt .....	23 872	<b>27 161</b>	88.2
5	<sup>14</sup> / <sub>6</sub> 1874	Förslag om inrättande av korrektionsanstalter .....	<b>19 967</b>	19 696	72.4
6	<sup>15</sup> / <sub>4</sub> 1877	Förslag om sedelmonopol för kantonalbanken .....	<b>33 368</b>	15 899	79.7
7	<sup>4</sup> / <sub>5</sub> 1879	Förslag om statens övertagande av spannmålshandeln .....	16 778	<b>30 047</b>	77.0
8	<sup>13</sup> / <sub>6</sub> 1880	Förslag om vaccinationstvångets upphävande .....	23 076	<b>28 828</b>	78.4
9	<sup>27</sup> / <sub>3</sub> 1881	Förslag att föreg. års statskatteregister skulle gälla för förevarande års kommunalskatt .....	<b>28 765</b>	12 923	74.4
10	»	Förslag om inskränkning av kommunal rösträtt för icke kantonala medborgare	16 518	<b>25 252</b>	74.4
11	»	Förslag om upphävande av rätt till fritt förvärv av kommunal medborgarrätt efter 10 års bosättning .....	18 336	<b>23 302</b>	74.4
12	<sup>27</sup> / <sub>5</sub> 1883	Förslag om upphävande av vaccinationstvånget .....	<b>33 314</b>	21 088	81.3
13	»	Återbetalning av kostnaderna härför .....	22 140	<b>26 729</b>	81.3
14	»	Reform av kantonalbanken:			
		1) Folkval av bankrådet .....	24 937	<b>25 490</b>	81.3
		2) Utgivande av hypoteksbanksedlar .....	15 899	<b>30 048</b>	81.3
		3) Beläning av produkter och varor i distriktsdepåer .....	14 288	<b>32 062</b>	81.3
15		Förslag till författningsändring om återinförande av dödsstraffet:			
		a) Föromröstning om initiativets fullföljande .....	<b>28 642</b>	25 330	81.3
	<sup>5</sup> / <sub>7</sub> 1885	b) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....	21 377	<b>27 579</b>	74.8
16	<sup>2</sup> / <sub>12</sub> 1883	Förslag om inventering vid dödsfall för skatteändamål .....	14 642	<b>32 648</b>	74.6
17	»	Förslag om återgång till 1871 års skattetaxeringsmetod .....	10 134	<b>35 716</b>	74.6
18	<sup>23</sup> / <sub>3</sub> 1885	Förslag om upphävande av lagen ang. åtgärder mot phylloxeran .....	18 932	<b>22 959</b>	70.0



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
19	5/7 1885	Förslag om obligatorisk fortsättningsskola	19 605	<b>29 155</b>	74.8
20	30/10 1887	Förslag om fortsättningsskola och fri skolmaterial	18 135	<b>39 123</b>	81.1
21	23/4 1893	Författningsändring ang. val av lärare och prästerskap:			
		1) Initiativförslaget	8 625	<b>34 913</b>	76.5
		2) Parlamentets motförslag	<b>24 368</b>	16 973	76.5
22	12/8 1894	Författningsändring ang. representationsgrunderna (antal schweiziska medborgare i st. f. invånarantalet normerande)	<b>32 515</b>	25 955	77.0
23	»	Avskaffande av pension för lärare och prästerskap (div. lagändringar)	23 207	<b>35 756</b>	77.0
24	22/12 1895	Lag mot vivisektion:			
		1) Initiativförslaget	17 313	<b>39 478</b>	76.7
		2) Parlamentets motförslag	<b>35 195</b>	19 448	76.7
25	27/6 1897	Revision av straffprocessordningen	18 526	<b>32 122</b>	74.9
26	»	Ändring av strafflagen ("sedlighetsinitiativet"):			
		1) Initiativförslaget	10 273	<b>18 761</b>	74.9
		2) Parlamentets motförslag	<b>40 751</b>	14 710	74.9
27	24/3 1901	Upphävande av lagen om tillståndsbevis för utövande av advokatycket av den 3 juli 1898	25 500	<b>27 442</b>	67.7
28	16/3 1902	Ändring av vårdshuslagen	10 018	<b>43 000</b>	65.7
29	4/1 1904	Ändring av 1897 års "sedlighetslag"	18 016	<b>49 806</b>	74.2
30	27/11 1904	Frigivande av läkareyrkets bedrivande (arzneilose Heilweise)	23 020	<b>51 486</b>	80.0
31	30/4 1905	Fastställande av skattefoten (4 ‰)	24 116	<b>42 592</b>	74.5
32	28/7 1907	Ändring av byggnadslagen för stadsliknande samhällen	<b>38 133</b>	14 569	62.2
33	»	Lag om organisation av "notariatskanslier"	<b>36 826</b>	17 551	62.2
34	29/9 1912	Lag om folkskolväsendet (fastställande av statsbidragen):			
		1) Initiativförslaget	4 004	<b>68 911</b>	62.0
		2) Parlamentets motförslag	<b>48 378</b>	25 904	62.0
35	13/4 1913	Ändring av civillagen (upphävande av konkubinatsbestämmelserna)	<b>53 180</b>	25 956	76.8
36	»	Ändring av civillagen (upphävande av bestämmelserna om föräldralösa)	<b>45 374</b>	32 830	76.8
37	10/12 1916	Proportionella val	<b>48 601</b>	41 906	77.7
38	22/9 1918	Strafflagsändring (arbetsfriheten)	31 672	<b>54 002</b>	71.7
39	8/2 1920	Författningsändring (införande av kvinnoröst rätt)	21 631	<b>88 595</b>	83.2



## Bern.

(1869—1919.)

Källor: Mitteilungen des Kantonalen statistischen Bureaus, årg. 1897, 1900, 1905, 1910, 1920.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>					
1	4/7 1869	Lag om referendum (införande av obligatoriskt lagreferendum) .....	32 075	22 089	55.7
2	31/10 1869	Lag om val och folkomröstningar .....	37 734	7 273	47.7
3	»	Lag om tillverkning av brännvin och sprit-haltiga drycker .....	29 056	15 465	47.7
4	»	Lag om handel med spritdrycker .....	29 214	14 761	47.7
5	3/4 1870	Subvention till St. Gotthardsbanan .....	31 497	10 364	43.6
6	1/5 1870	Lag om folkskoleväsendet .....	34 728	23 042	56.6
7	15/1 1871	Den fyraåriga budgeten för 1871—74 ....	20 188	13 959	33.5
8	7/1 1872	Subvention av järnvägen Bern-Luzern ....	28 523	11 162	38.9
9	»	Subvention av Broyethalbanan .....	25 242	11 653	36.1
10	»	Lag om officersbefordran .....	28 907	5 793	34.1
11	21/7 1872	Lag om kreatursförädling .....	13 319	10 509	26.8
12	»	Lag om finansförvaltningen .....	12 905	8 156	26.8
13	4/5 1873	Lag om ämbetsmännens löner .....	17 027	28 131	48.1
14	»	Nybyggnader för militära ändamål .....	25 403	19 151	48.1
15	»	Lag om understöd till skytteföreningar ..	22 308	17 919	48.1
16	»	Lag om fiske .....	19 740	23 413	48.1
17	»	Jaktlag .....	16 228	26 444	48.1
18	»	Lag om understöd för anskaffande av kavallerihästar .....	15 030	26 768	48.1
19	18/1 1874	Lag om organisation av kyrkoväsendet ..	69 478	17 133	82.7
20	28/2 1875	Den fyraåriga budgeten för 1875—78 ....	38 683	23 227	62.9
21	»	Lag om järnvägssubvention .....	37 316	24 122	62.9
22	13/7 1875	Lag om hypotekskassan .....	20 765	9 531	31.3
23	»	Statslån för div. ändamål .....	18 594	10 298	31.3
24	»	Lag om lärarutbildning .....	15 570	13 005	31.3
25	31/10 1875	Lag om kyrka och undervisning .....	36 071	17 934	54.7
26	»	Lag om folkskolläraernas löner .....	31 230	21 632	54.7
27	11/3 1877	Köp av järnvägen Bern—Luzern .....	41 219	31 277	69.2
28	27/5 1877	Upphävande av kantonsskolan .....	26 104	19 157	45.3
29	»	Lag om värdshusrörelse .....	19 133	25 693	45.3
30	26/8 1877	Revision av budgeten för 1875—78 .....	11 013	23 866	36.2



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
31	26/8 1877	Anslag till järnvägsbyggnader (1 milj. fr.)	10 261	<b>24 237</b>	36.2
32	13/1 1878	Revision av statsförvaltningen (föromröstning) .....	12 355	<b>28 468</b>	40.3
33	24/3 1878	Lag om ämbets- och domarkanslier .....	<b>30 318</b>	9 931	39.7
34	»	Lag om torg- och gårdfarihandel .....	<b>25 903</b>	13 579	39.7
35	»	Ändring av jaktlagen .....	<b>22 413</b>	15 768	39.7
36	»	Lag om stämpelavgifter .....	18 015	<b>20 310</b>	39.7
37	27/10 1878	Lag om arbetsskolor .....	<b>22 866</b>	17 503	40.6
38	4/5 1879	Den fyraåriga budgeten för 1879—82 ....	19 127	<b>23 357</b>	46.6
39	»	Lag om värdshusrörelse och handel med spritdrycker .....	<b>23 592</b>	21 941	46.6
40	»	Ändring av lagen om arvsskatt av 1864 ..	<b>22 914</b>	19 551	46.6
41	»	Lag om stämpelavgifter .....	21 021	<b>23 586</b>	46.6
42	2/5 1880	Statslån å 17 milj. fr. ....	<b>24 896</b>	15 184	40.8
43	»	Lag om stämpelavgifter och banksedelsskatt	<b>22 401</b>	17 134	40.8
44	»	Lag om statsförvaltningens förenkling (däribland avskaffande av budgetsreferendum) .....	<b>26 332</b>	12 803	40.8
45	»	Revision av strafflagen .....	<b>23 339</b>	13 992	40.8
46	28/11 1880	Utvidgning av sjuk- och sinnessjukvården	<b>35 312</b>	9 300	41.9
47	24/4 1881	Statslån för järnvägsändamål .....	<b>20 811</b>	11 312	30.9
48	30/10 1881	Brandförsäkringslag .....	<b>28 541</b>	20 213	46.0
49	»	Lag om upphävande av ett konkordat ....	<b>36 142</b>	7 843	41.5
50	7/5 1882	Jordlag .....	18 215	<b>33 091</b>	54.0
51	31/12 1882	Lag om införande av den allmänna schweiziska obligationsrätten .....	<b>16 659</b>	14 828	31.3
52	3/5 1883	Lag om förenkling av civilprocessen .....	<b>26 007</b>	14 351	38.5
53	»	Författningsrevision (föromröstning) ....	<b>27 092</b>	12 118	38.5
54	11/5 1884	Revision av kommunallagen .....	<b>24 374</b>	23 507	48.7
55	»	Lag om arbetsanstalter .....	<b>30 523</b>	17 054	48.7
56	»	Ändring av lagen om tillverkning av brännvin och spirituosa .....	<b>30 400</b>	17 567	48.7
57	»	Ändring av hypotekskasselagen .....	<b>35 986</b>	10 851	48.7
58	1/3 1885	Den av parlamentet omarbetade statsförfattningen (definitiv omröstning, se nr 53) .....	31 460	<b>56 443</b>	80.2
59	2/5 1886	Lag om vaccinationstvång .....	26 483	<b>29 309</b>	51.1
60	»	Lag om kantonalbanken .....	<b>27 564</b>	24 418	47.7
61	»	Böteslag .....	<b>31 033</b>	19 458	46.3
62	21/10 1886	Lag om lantbruksundervisningen .....	16 872	<b>20 326</b>	34.6



Nr	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
63	24/10 1886	Lag om lärarpensionering .....	14 026	<b>21 296</b>	32.9
64	26/2 1888	Ockerlag .....	<b>26 101</b>	10 562	33.6
65	»	Livsmedelslag .....	<b>23 959</b>	10 651	31.8
66	»	Lag om hypotekskassan m. m. ....	<b>23 300</b>	10 479	31.0
67	25/11 1888	Ändring av lagen om värdshusrörelse ....	21 004	<b>32 250</b>	48.8
68	»	Författningsrevision (föromröstning) ....	23 164	<b>28 818</b>	47.7
69	8/12 1889	Överenskommelse om järnvägsbanor .....	<b>38 346</b>	4 013	38.2
70	4/5 1890	Skattelag .....	28 779	<b>44 643</b>	66.0
71	6/7 1890	Häktningstag .....	<b>25 585</b>	16 039	37.5
72	26/10 1890	Lag om kantonal yrkesskola .....	<b>33 584</b>	12 825	41.5
73	»	Lag om lantbruksskolan i Rütli .....	<b>31 164</b>	11 659	38.3
74	3/5 1891	Påläggande av statsskatt för utvidgning av sinnessjukvården .....	<b>23 742</b>	14 778	34.6
75	»	Lag om tillämpning av förbundsagen ang. utsökning och konkurs .....	17 774	<b>19 562</b>	33.6
76	»	Upphävande av lagen om tillverkning av brännvin och sprithaltiga drycker .....	<b>25 666</b>	11 701	33.6
77	5/7 1891	Beslut om järnvägssubvention (9.5 miljoner) .....	<b>26 584</b>	13 177	35.6
78	18/10 1891	Lag om tillämpning av förbundsagen ang. utsökning och konkurs .....	<b>36 845</b>	18 230	49.2
79	21/2 1892	Aterupprättande av jordeböcker för viss kommun .....	<b>27 001</b>	6 349	31.0
80	20/11 1892	Lag om vägunderhåll .....	<b>29 318</b>	12 279	37.0
81	»	Ändring av brandförsäkringslagen .....	<b>25 268</b>	14 164	35.1
82	23/4 1893	Lag om poliskårens organisation .....	<b>19 340</b>	18 118	34.6
83	»	Lag ang. rättsverkan av konkurstillstånd..	18 120	<b>20 132</b>	34.4
84	4/6 1893	Totalrevision av författningen .....	<b>56 424</b>	15 565	63.7
85	20/8 1893	Ändring av lagen om förmögenhetsskatt ..	<b>31 853</b>	13 744	42.4
86	6/5 1894	Lag om folkskoleväsendet .....	<b>40 133</b>	29 128	66.2
87	»	Lag ang. rättsverkan av konkurstillstånd	34 170	<b>35 917</b>	66.1
88	15/7 1894	Byggnadslag .....	<b>26 746</b>	16 948	42.8
89	»	Värdshuslag .....	<b>28 076</b>	18 435	43.3
90	5/5 1895	Lag om vaccinerings .....	16 683	<b>22 679</b>	35.6
91	»	Lag om kreatursförsäkringskassan .....	<b>24 792</b>	13 274	35.3
92	1/3 1896	Jordlag .....	20 770	<b>30 462</b>	47.5
93	»	Lag om boupptecknings förrättande av myndigheterna .....	19 794	<b>34 382</b>	47.4
94	»	Lag om kreaturspremiering .....	26 224	<b>27 101</b>	47.9
95	»	Jaktlag .....	9 663	<b>43 906</b>	47.8



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
96	1/3 1896	Lag om rättsverkan av konkurstillstånd ..	16 339	<b>36 844</b>	47.8
97	28/2 1897	Beslut om järnvägssubvention (23 miljo- ner) .....	<b>50 679</b>	15 961	56.6
98	17/10 1897	Beslut om upptagande av lån för hypoteks- kassan (50 miljoner) .....	<b>37 091</b>	8 049	37.6
99	28/11 1897	Fattigvårdslag (medförde ny skatt) .....	<b>56 784</b>	14 450	58.6
100	1/5 1898	Ändring av lagen om kantonalkbanken ....	<b>39 584</b>	15 089	49.6
101	»	Lag om rättsverkan av konkurstillstånd ..	<b>33 013</b>	22 550	50.0
102	»	Lag om förmynderskap .....	<b>39 664</b>	15 004	49.6
103	2/7 1899	Beslut om lån för kantonalkbanken .....	<b>21 322</b>	9 459	25.3
104	20/10 1899	Lag om val och folkomröstningar .....	<b>32 889</b>	13 140	43.1
105	»	Lag om den offentliga sjukvården (med- förde förlängning av pålagd skatt) ....	<b>38 384</b>	10 447	43.6
106	21/1 1900	Lag om veterinärsinstitutets sammanslag- ning med högskolan .....	<b>30 215</b>	8 887	32.2
107	30/9 1900	Beslut om lån för kantonalkbanken (20 mil- joner) .....	<b>21 249</b>	13 410	27.8
108	4/11 1900	Ändring av byggnadslagen .....	<b>30 416</b>	26 133	49.5
109	»	Lag om kvinnors valbarhet i skolråd ....	17 190	<b>42 238</b>	49.6
110	5/5 1901	Järnvägssubvention (1 440 000 fr.) .....	<b>26 854</b>	10 590	30.1
111	16/3 1902	Lag om underhållande av minnesmärken och urkunder .....	<b>30 389</b>	12 000	26.3
112	4/5 1902	Järnvägsbyggnader, bl. a. Lötschbergba- nan, (kostnader: 38.5 milj.) .....	<b>43 867</b>	18 263	52.4
113	»	Ändring av arvskattelagen .....	30 104	<b>31 302</b>	52.1
114	8/2 1903	Lag om djurskydd .....	15 059	<b>26 990</b>	33.4
115	17/5 1903	Lag om kreatursförsäkring .....	<b>31 975</b>	13 733	35.7
116	25/10 1903	Lag om hundskatt .....	<b>36 749</b>	22 439	47.7
117	13/3 1904	Lag om lösöreinteckning .....	<b>24 522</b>	13 986	30.1
118	19/3 1905	Lag om söndagsvila .....	<b>35 102</b>	14 093	40.1
119	»	Lag om yrkesundervisning .....	<b>29 965</b>	18 912	40.1
120	»	Konkordat om befrielse att ställa garanti för processkostnader .....	<b>30 500</b>	17 082	39.9
121	20/8 1905	Skogslag .....	<b>20 858</b>	17 459	30.2
122	»	Ändring av arvskattelagen .....	17 433	<b>20 216</b>	30.1
123	6/5 1906	Lag om poliskåren .....	<b>39 651</b>	14 633	42.9
124	10/6 1906	Lag om gatupolisen .....	<b>37 975</b>	15 450	42.2
125	26 5 1907	Lag om utnyttjande av vattenkraften .....	<b>21 901</b>	7 239	22.3
126	3/11 1907	Författningsändring rör. domstolsorganisa- tionen .....	<b>41 951</b>	31 511	66.5



Nr	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
127	8/11 1907	Författningsändring (rätt till prövning av lagars författningenslighet genom domstolarna) .....	23 760	49 025	66.9
128	»	Lag om villkorlig dom .....	44 875	29 521	67.2
129	»	Lag om åtgärder mot phylloxeran .....	44 891	25 783	67.2
130	»	Ändring av byggnadslagen .....	40 596	26 952	66.4
131	23/2 1908	Lag om skydd för arbeterskor .....	36 867	20 085	43.0
132	»	Lag om inrättande av förlikningsämbeten och skyddsåtgärder vid strejker .....	35 240	22 897	43.1
133	»	Lag om åtgärder mot tuberkulosen och utvidgning av sinnessjukvården .....	48 583	7 852	42.9
134	17/5 1908	Lag om boskapsskötseln .....	25 375	14 569	30.4
135	31/1 1909	Lag ang. notariebefattningar .....	20 113	10 481	22.7
136	»	Lag ang. kantonens tekniska skolor .....	21 714	8 801	22.8
137	»	Lag ang. domstolsorganisationen .....	16 727	13 700	22.7
138	27/6 1909	Upptagande av statslån (30 milj.) .....	14 937	16 959	24.1
139	»	Lag ang. jordeböcker .....	17 259	14 886	24.2
140	»	Ändring av lagen om skydd för arbeterskor (bl. a. förlängning av arbetstiden)	10 915	20 893	24.1
141	31/10 1909	Lag om administrativ domstol .....	37 196	20 068	44.0
142	»	Lag om folkskolläraarnas avlöning (merutgift av 1 500 000 fr.) .....	45 286	15 421	44.2
143	8/5 1910	Beslut om statslån (30 milj.) .....	45 526	28 955	54.4
144	28/5 1911	Lag om införande av den schweiziska civillagboken .....	29 485	11 763	30.1
145	»	Lag om lantbruksundervisningen .....	26 451	14 148	29.9
146	»	Beslut om statslån .....	27 593	13 402	30.0
147	7/7 1912	Lag om statlig järnvägsdrift (nya utgifter för Lötschbergbanan) .....	28 646	10 440	27.5
148	1/12 1912	Lag om direkta stats- och kommunalskatter	21 912	46 479	48.0
149	»	Konkordat om ömsesidig rättshjälp .....	37 500	27 486	47.7
150	»	Lag om fattigvård och arbetsanstalter .....	40 870	24 400	47.7
151	14/12 1913	Lag om automobils katt m. m. ....	42 329	4 528	32.4
152	1/3 1914	Författningsändring (minskning av parlamentets medlemsantal) .....	22 461	17 729	28.2
153	»	Lag om brandförsäkring av fastigheter ..	21 555	19 114	28.3
154	3/5 1914	Jaktlag .....	26 178	61 838	61.7
155	»	Lag om handel och industri .....	39 870	47 415	61.3
156	5/7 1914	Lag ang. kantonalkonbanken .....	21 440	11 598	24.3
157	»	Lag ang. den berna ska strafflagbokens lokala giltighetsområde .....	20 242	12 081	24.1



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
158	21/11 1915	Beslut om statslån (15 milj.) .....	21 498	6 717	19.0
159	10/9 1916	Lag ang. den kantonala försäkringsdom- stolen .....	26 342	5 304	21.7
160	»	Lag ang. biografer och åtgärder mot smutslitteraturen .....	27 753	4 670	21.8
161	9/12 1917	Kommunallag .....	44 888	10 148	35.0
162	28/4 1918	Provisorisk lag om höjning av saltpriset..	38 289	46 673	54.1
163	»	Författningsändring (upphävande av rege- ringsmedlemmarnas plikt att växla de- partement) .....	40 509	37 526	52.6
164	7/7 1918	Lag om civilprocessordningen .....	63 922	19 157	53.1
165	»	Konkordat ang. viss understödsplikt .....	64 256	17 425	52.8
166	1/12 1918	Lag ang. dyrtidstillägg för lärare .....	36 088	14 594	30.9
167	6/4 1919	Arvsskattelag .....	48 656	25 247	45.1
168	»	Lag om saltpriset .....	54 135	19 501	45.1
169	»	Statslån (25 milj. fr.) .....	53 129	20 090	45.1
170	4/5 1919	Lag om den obligatoriska sjukförsäkringen	43 309	20 775	36.6
<i>II. Folkinitiativ.</i>					
1	3/2 1895	Upphävande av vaccinationstvånget .....	27 468	24 600	44.9
2	3/5 1896	Proportionella val till parlamentet .....	29 093	32 118	52.3
3	»	Proportionella folkval av regeringens med- lemmar .....	27 903	32 787	52.2
4	»	Folkval av medlemmarna av ständerrådet	28 197	32 192	52.1
5	11/7 1897	Proportionella val till parlamentet .....	19 521	23 504	37.1
6	29/4 1900	Förslag till lag ang. saltpriset .....	44 566	17 336	49.7
7	12/12 1903	Förslag till lag ang. lärarutbildning (se- minarieinitiativet) .....	25 264	39 514	51.3
8	4/3 1906	Folkval av regeringens medlemmar .....	38 331	10 936	37.6
9	28/4 1918	Förslag till jaktlag .....	37 921	46 198	54.0
10	7/7 1918	Förslag till lag ang. direkta stats- och kom- munalskatter .....	56 113	30 396	53.8
11	4/5 1919	Förslag om utfärdande av ny skattelag ..	11 431	51 450	39.6



## Solothurn.

(1869—1920.)

Källor: För tiden t. o. m. 1911 W. von Burg, Die Volksabstimmungen im Kanton Solothurn (Zeitschrift für schweizerische Statistik 1913, s. 337 ff.). För följande tid Kantonsens "Amtsblatt".

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
1	10/10 1869	Partiell revision av författningen (införande av det obligatoriska lagreferendum)	7 710	3 482	68.1
2	22/5 1870	Reorganisation av instruktionskåren . . . . .	5 842	1 108	44.4
3	»	Avlöning av amtsbyråsekreterarna . . . . .	5 216	1 683	44.4
4	»	Bestämmelser om avgiften för befrielse från militärtjänst . . . . .	6 384	580	44.4
5	»	Tilldelning av bötesinkomster åt vårdanstalten Rosegg . . . . .	5 289	1 573	44.4
6	»	Lag om val och folkomröstningar . . . . .	6 516	406	44.4
7	18/12 1870	Ansvarslag för statstjänstemän . . . . .	6 485	377	43.5
8	»	Bestämmelser om valbarhet till domarämbeten . . . . .	6 297	565	43.5
9	22/10 1871	Lag om kommunernas organisation . . . . .	5 038	1 877	43.3
10	28/1 1872	Lärarpensionering . . . . .	4 753	2 555	45.4
11	22/12 1872	Lag om prästval . . . . .	7 585	6 083	80.3
12	27/4 1873	Användningen av bönedagsskatten . . . . .	7 329	5 931	78.3
13	»	Bestämmelser om avgifter för befrielse från militärtjänst . . . . .	7 362	5 908	78.3
14	»	Inrättande av byråassistenter i distriktsförvaltningarna . . . . .	6 326	6 794	78.3
15	»	Bestämmelser om jordeboksväsendet . . . . .	7 043	1 174	78.3
16	»	Folkskolelag . . . . .	7 126	6 097	78.3
17	»	Kantonsingenjörens avlöning . . . . .	6 316	6 809	78.3
18	»	Överjägmästarens avlöning . . . . .	6 240	6 867	78.3
19	12/7 1874	Strafflagbok och straffprocessordning . . . . .	6 191	3 500	57.3
20	»	Ändring av hypotekslagen . . . . .	8 294	1 363	57.3
21	»	Organisaton av kantonsskolan . . . . .	8 163	1 493	57.3
22	»	Statsförmögenhetens oantastbarhet . . . . .	6 208	3 479	57.3
23	»	Lönetillägg åt tjänstemän . . . . .	5 748	3 881	57.3
24	4/10 1874	Upphävande av stiftens Mariastein, St. Urs m. fl. . . . .	8 352	5 909	81.8
25	18/4 1875	Byggnadslag . . . . .	5 903	615	38.8
26	»	Lag om distriktsskolor . . . . .	5 632	882	38.8
27	»	Ändring av jordebokslagen . . . . .	6 087	458	38.8



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
28		Totalrevision av författningen:			
	<sup>18</sup> / <sub>4</sub> 1875	a) Föromröstning i revisionsfrågan .....	6 214	377	38.8
	<sup>12</sup> / <sub>12</sub> 1875	b) Omröstning om det utarbetade författningsförslaget .....	7 556	5 492	75.6
29	<sup>7</sup> / <sub>1</sub> 1877	Expropriationslag .....	4 433	5 390	59.6
30	»	Lag om gårdfarihandel .....	4 566	5 266	59.6
31	»	Ändring av lagen om hundskatt .....	4 602	5 254	59.6
32	»	Lag om kommunernas organisation .....	3 847	6 123	59.6
33	»	Reglering av floden Emme .....	3 034	6 762	59.6
34	<sup>1</sup> / <sub>7</sub> 1877	Straffprocessordningens varaktighetstid ..	4 105	3 569	46.5
35	»	Överjägmästarens avlöning .....	3 403	4 221	46.5
36	»	Ändring av banklagen .....	3 921	3 735	46.5
37	<sup>16</sup> / <sub>6</sub> 1878	Upprättande av kantonssjukhus .....	6 822	2 206	54.8
38	<sup>19</sup> / <sub>1</sub> 1879	Lag om bankirrärelse .....	8 229	1 190	58.2
39	»	Lag om gårdfarihandel .....	7 705	1 692	58.2
40	<sup>8</sup> / <sub>5</sub> 1879	Lag om pantlånerörelse m. m. ....	6 176	1 883	51.5
41	<sup>30</sup> / <sub>11</sub> 1879	Skattelag .....	5 135	7 436	76.4
42	<sup>4</sup> / <sub>7</sub> 1880	Ändring av kommunallagen .....	3 597	824	30.3
43	»	Revision av straffprocessordningen .....	3 880	525	30.3
44	»	Resereglemente .....	3 706	708	30.3
45	<sup>8</sup> / <sub>5</sub> 1881	Lag om skogs- och odlingsförvaltningen ..	4 500	800	34.0
46	»	Lag om brandförsäkringsväsendet .....	5 140	170	34.0
47	»	Partiell författningsändring (minskning av kantonsrådet) .....	4 903	425	34.0
48	<sup>18</sup> / <sub>12</sub> 1881	Lag om sportler .....	2 571	1 705	27.2
49	»	Lag om "Geldstagordnung" .....	3 089	1 188	27.2
50	»	Ändring av äktenskapslagen .....	3 401	872	27.2
51	»	Lag om domares avgång från ämbetet ....	3 382	889	27.2
52	<sup>30</sup> / <sub>4</sub> 1882	Lag om emissionsrätt för Solothurnerbanken .....	4 037	841	31.2
53	»	Uppsägelse av kreatursförsäkringskonkordatet .....	4 337	558	31.2
54	»	Livsmedelslag .....	4 245	644	31.2
55	<sup>25</sup> / <sub>6</sub> 1882	Vårdshuslag .....	1 637	6 684	52.1
56	»	Kreatursförsäkringslag .....	2 169	5 596	52.1
57	<sup>26</sup> / <sub>11</sub> 1882	Lag om införande av viss förbunds­lagstiftning .....	7 746	2 140	62.7
58	<sup>27</sup> / <sub>1</sub> 1884	Kreatursförsäkringslag .....	5 504	904	40.5
59	»	Inrättande av tvångsarbetsanstalt .....	4 167	2 215	40.5



Nr	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
60	10/8 1884	Överdomarnas avlöning .....	2 486	<b>4 626</b>	44.9
61	18/1 1885	Ändring av lagen om gårdfarihandel ....	<b>5 707</b>	773	37.5
62	8/2 1885	Inrättande av kantonalbänk .....	<b>7 420</b>	1 894	56.4
63	25/10 1885	Strafflagbok och straffprocessordning ....	<b>6 729</b>	4 044	65.6
64		Totalrevision av författningen:			
	15/5 1887	a) Föromröstning i revisionsfrågan .....	<b>10 604</b>	700	66.4
	23/10 1887	b) Omröstning om det utarbetade förslaget	<b>7 374</b>	2 122	55.2
65	4/11 1888	Lag om kyrkovigsel .....	<b>5 388</b>	997	36.8
66	10/2 1889	Ändring av civillagen .....	<b>3 816</b>	1 781	33.6
67	»	Lag om påföljd av konkurstillstånd i fråga om rösträtten .....	1 736	<b>3 844</b>	33.6
68	12/4 1891	Lag om införande av förbundslagen om ut- sökning och konkurs .....	3 033	<b>3 789</b>	38.0
69	5/7 1891	Civillagbok (reviderad) .....	<b>5 425</b>	506	33.6
70	»	Civilprocessordning (reviderad) .....	<b>5 363</b>	489	33.6
71	6/9 1891	Lag om införande av utsöknings- och kon- kurslagen .....	<b>3 632</b>	3 337	39.1
72	»	Lag om rättsverkan av konkurs .....	3 415	<b>3 520</b>	39.1
73	»	Lag om främjande av boskapsskötseln ....	<b>5 784</b>	963	39.1
74	3/4 1892	Lag om vattenfallskoncessioner .....	<b>4 468</b>	1 200	32.1
75	»	Utvidgning av kantonskolans merkantilav- delning till en handelsskola .....	<b>4 133</b>	1 466	32.1
76	15/1 1893	Författningsändring (det proportionella valsättet) .....	4 943	<b>6 631</b>	63.4
77	»	Lag om industriella skiljedomstolar .....	<b>9 936</b>	1 311	63.4
78	7/5 1893	Lag om "finansreformen" .....	6 996	<b>8 473</b>	82.4
79	26/8 1893	Lag om rättsverkan av konkurs .....	<b>5 503</b>	1 395	37.7
80	4/3 1894	Lag om vissa ämbetsbostäder .....	<b>3 548</b>	1 126	26.1
81	25/11 1894	Lag om kreatursförsäkring .....	<b>3 293</b>	1 997	28.2
82	17/3 1895	Författningsändring (det proportionella valsättet) .....	<b>8 359</b>	2 776	59.1
83	29/9 1895	Lag om brödförsäljning .....	<b>6 609</b>	545	37.1
84	3/11 1895	Lag om kantonalbänken och den kantona sparkassan .....	<b>9 348</b>	1 432	54.9
85	4/10 1896	Lag om skydd för arbeterskor .....	<b>6 798</b>	712	37.7
86	13/12 1896	Lag om barnmorskeväsendet .....	<b>2 432</b>	1 674	19.9
87	28/2 1897	Lag om skolplikt vid folkskolorna .....	4 636	<b>8 060</b>	60.5
88	11/7 1897	Lag om poliskårens avlöning .....	<b>6 023</b>	1 249	34.8
89	20/2 1898	Lag om hundskatt .....	<b>8 706</b>	7 229	75.1
90	31/7 1898	Lag om regeringsrådets avlöning .....	<b>4 833</b>	3 687	40.5



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
91	13/11 1898	Beslut om statens deltagande i järnvägsföretaget Solothurn—Münster .....	9 938	5 074	67.0
92	23/4 1899	Ändring av lagen om industriella skiljedomstolar .....	9 904	2 060	55.4
93	»	Pensionstillägg för lärare .....	8 930	3 178	55.4
94	16/7 1899	Lag om val och folkomröstningar .....	3 161	1 623	23.2
95	»	Lag om torg- och gårdfarihandel .....	4 050	824	23.2
96	29/10 1899	Lag om brandförsäkring av byggnader och brandväsendet .....	5 793	4 861	50.3
97	4/11 1900	Ändring av civilprocessordningen .....	9 702	3 394	59.6
98	»	Lag om organisation av skogs- och odlingsförvaltningen m. m. ....	6 088	6 921	59.6
99	10/2 1901	Lag om skolårets början i kantonskolan och utvidgning av dennas tekniska avdelning .....	4 174	3 917	36.6
100	17/11 1901	Ändring av lagen om brandförsäkring och brandväsen .....	4 793	1 639	24.3
101	26/10 1902	Lag om tjänstemän och statsanställda ....	8 116	9 157	76.1
102	15/3 1903	Lag om kreatursförsäkring .....	9 007	6 117	67.2
103	25/10 1903	Lag om kantonal medborgarrätt .....	7 502	4 772	53.9
104	7/8 1904	Ändring av lagen om införande av utskönnings- och konkurslagen .....	9 085	2 500	53.3
105	27/11 1904	Lag om tjänstemän och statsanställda ....	9 789	8 113	74.9
106	29/1 1905	Parlamentsbeslut om tyghus i Solothurn ..	8 644	1 852	43.8
107	30/5 1905	Jaktlag .....	3 800	8 506	51.2
108	18/3 1906	Lag om avlöning för lärarna vid kantonskolan .....	4 447	4 148	36.0
109	13/5 1906	Subvention av järnvägen Solothurn—Schönbühl .....	3 352	4 936	35.3
110	»	Subvention av järnvägen Langenthal—Önsingen .....	4 580	3 701	35.3
111	10/6 1906	Byggnadslag .....	6 160	4 165	45.7
112	»	Höjning av kantonalbankens aktiekapital ..	6 770	3 502	45.7
113	3/2 1907	Anslutning till konkordatet om befrielse från garantiskyldighet för processkostnader .....	9 623	1 645	46.8
114	»	Subvention av järnvägen Solothurn—Schönbühl .....	7 655	3 702	46.8
115	16/6 1907	Ändring av lagen om den direkta statsskatten .....	1 203	5 036	26.2
116	15/12 1907	Ändring av äktenskapslagen .....	4 188	3 512	31.1
117	»	Författningsändring (organisation av skogsodlings- och jordeboksväsendet) ...	5 995	1 640	31.1



N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
118	15/12 1907	Lag om organisation av skogsodlings- och jordeboksväsendet .....	6 018	1 615	31.1
119	»	Lag om getförsäkring .....	6 730	930	31.1
120	2/2 1908	Lag om poliskåren .....	10 328	2 597	51.6
121	31/5 1908	Ändring av lagen om kantonalkassen och den kantonala sparkassan .....	9 043	1 561	46.0
122	25/10 1908	Subvention av spårvägsanläggningen Niederbipp—Solithurn .....	7 786	4 524	50.5
123	21/3 1909	Författningsändring (folkskollärares avlöning) .....	12 367	4 139	67.3
124	»	Lag om folkskollärares avlöning och den kantonala skolfonden .....	12 228	4 043	67.3
125	29/8 1909	Parlamentsbeslut om subvention av Birsigthalbanan .....	4 863	1 352	25.1
126	»	Lag om kantonsskolan, lantbruksundervisningen m. m. ....	5 076	1 208	25.1
127	15/11 1911	Lag om söndagsvila .....	7 829	8 858	63.5
128	21/5 1911	Lag om tjänstemäns och statsanställdas avlöning .....	8 218	11 066	73.4
129	29/10 1911	Lag om villkorlig dom .....	8 532	1 482	39.2
130	10/12 1911	Lag om införande av civillagboken för Schweiz .....	8 593	6 941	58.5
131	17/11 1912	Fattigvårdslag .....	8 345	1 339	37.2
132	»	Konkordat om ömsesidig rättshjälp .....	8 838	1 444	37.2
133	4/5 1913	Utvidgning av vårdanstalten Rosegg .....	5 725	931	25.6
134	»	Höjning av kantonsbankens aktiekapital ..	5 506	1 010	25.6
135	29/8 1915	Konkordat om utvisning av utlänningar ..	7 879	286	32.2
136	12/12 1915	Lag om införande av förbundsagen om sjuk- och olycksfallsförsäkring .....	3 418	6 942	37.0
137	30/4 1916	Författningsändring (engångsförlängning av den för kantonala och kommunala myndigheter fastställda ämbetsperioden)	9 818	6 589	57.5
138	15/10 1916	Subvention av järnvägen Solothurn—Bern	3 987	2 126	21.5
139	21/1 1917	Lag om införande av förbundsagen om sjuk- och olycksfallsförsäkring .....	12 898	3 292	56.1
140	»	Parlamentsbeslut om dyrtidstillägg till tjänstemän och statsanställda .....	10 317	5 774	56.1
141	»	Lag om grundlön för lärare vid folk- och arbetsskolor .....	10 511	5 565	56.1
142	»	Lag om automobilskatt .....	15 358	950	56.1
143	2/12 1917	Författningsändring (om regeringsråds rätt att vara medlemmar av förbundsparlamentet) .....	5 739	2 307	27.9



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
144	17/2 1918	Lag om allmän ny lönerereglering .....	14 598	3 808	60.4
145	13/10 1918	Statsbidrag till jordförbättringar .....	8 784	3 774	45.1
146	25/10 1918	Lag om fri advokathjälp för mindre bemedlade	4 897	1 146	20.8
147	23/2 1919	Lag om fri barnmorskehjälp .....	7 615	3 138	35.7
148	»	Författningsändring (upphävande av be- stämmelserna om skatt vid fastighetsför- säljning) .....	7 084	3 408	35.7
149	»	Lag om skatt vid fastighetsförsäljning ....	7 014	3 462	35.7
150	4/5 1919	Författningsändring (upphävande av be- stämmelserna om grundskatt) .....	13 105	7 523	69.5
151	»	Lag om boskapsskötsel och saltpriset ....	12 857	8 004	69.5
152	»	Lag om löneförhöjning för statstjänstemän och lärare .....	13 351	9 273	69.5
153	7/12 1919	Lag om industriella skiljedomstolar .....	3 660	1 028	13.6
154	»	Höjning av kantonsbankens aktiekapital och beslut om upptagande av ett statslån	3 354	1 220	13.6
155	16/5 1920	Lag om statens deltagande i Rothstiftelsen (lärares invalid-, änke- och pupillkassa)	8 783	13 015	72.5
<i>II. Folkinitiativ.</i>					
1	30/5 1886	Totalrevision av författningen (föromröst- ning) .....	3 459	7 179	62.9
2	3/4 1892	Ändring av konkurslagen .....	4 091	1 633	32.1
3	9/2 1896	a) Förslag (av vårdshusvärdarnes för- ening) om ny vårdshuslag .....	182	6 920	37.7
		b) Parlamentets motförslag .....	4 210	3 086	37.7
4	13/5 1906	Förslag om upphävande av gällande före- skrifter om takläggning .....	2 155	5 957	35.3
5	17/11 1912	Förslag om användande av fonden för all- män ålderdoms- och invalidförsäkring ..	8 180	1 616	37.2



## Wallis.

(1907—1920.)

Källor: För tiden 1907—1908 Lowell, Public opinion and popular government, s. 351. För efterföljande tid handskriven statistik, som ställts till förfogande av kantonskansliet.

N:r	Tid för omröstningarna	Omröstningsämnen	Antal godkända röster		Antal röstande i % av röstberättigade
			jaröster	nejröster	
<i>I. Obligatoriska referenda.</i>					
1		Totalrevision av författningen (1904—07)			
	19/6 1904	1) Föromröstning i revisionsfrågan .....	18 409	11 846	61.7
	12/5 1907	2) Omröstning om det av parlamentet utarbetade förslaget .....	8 144	2 621	36.7
2	9/9 1907	Lag ang. kreatursförsäkring .....	7 267	1 996	32.9
3	18/8 1907	Lag ang. folkskoleväsendet .....	4 002	2 174	21.1
4	15/12 1907	Lag ang. annonsering .....	5 667	2 053	26.8
5	»	Lag ang. jorddränering .....	5 024	2 793	26.8
6	»	Lag ang. kommunala tjänster .....	5 100	2 701	26.8
7	»	Dekret ang. statstjänstemännens löner m. m.	2 206	5 380	26.8
8	5/7 1908	Lag ang. val och folkomröstningar .....	7 040	3 721	36.5
9	27/12 1908	Lag ang. stämpelskatt .....	5 810	2 204	27.7
10	»	Dekret ang. hypoteksbanken .....	5 540	2 731	27.7
11	26/9 1909	Ändring av viss del av strafflagen .....	8 533	4 344	41.5
12	»	Lag ang. folkskollärarnas löner (ökning)	6 737	6 075	41.5
13	»	Lag ang. poliskårens organisation (ökning av kostnaderna) .....	5 597	7 231	41.5
14	29/1 1911	Ändring av viss del av straffprocessordningen .....	11 190	3 350	48.4
15	»	Lag ang. sekundärundervisningen (ökning av kostnaderna) .....	9 816	5 226	48.4
16	27/8 1911	Lag om införande av den schweiziska civillagboken .....	5 614	5 636	38.2
17	»	Lag om brandkärsväsendet .....	6 746	4 249	38.2
18	5/5 1912	Dekret rör. utvidgning av asylbyggnaden i Malevoz (utgifter) .....	4 383	2 846	24.2
19	23/3 1912	Lag om införande av den schweiziska civillagboken .....	9 848	2 424	40.9
20	12/1 1913	Ändring av lagen ang. val och folkomröstningar .....	8 948	5 614	28.9
21	»	Konkordat om ömsesidig rättshjälp .....	6 087	4 270	28.9
22	22/6 1913	Dekret rör. ändring i bestämmelserna för hypotekskassan (statsbidrag) .....	6 399	1 553	26.2
23	28/12 1913	Dekret rör. statens deltagande i utgifter för sjukhusväsendet m. m. ....	5 524	2 665	26.5



N:r	Tid för omröst- ningarna	Omröstningsämnen	Anta' godkända röster		Antal röstande i % av röstberät- tigade
			jaröster	nejröster	
24	2/7 1916	Lag ang. biografföreställningar .....	6 610	1 125	25.1
25	»	Dekret ang. upprättandet av en kantonal- bank .....	5 958	1 653	25.1
26	29/4 1917	Värdshuslag .....	8 477	5 728	45.4
27	29/7 1917	Ändring av jaktlagen .....	4 480	454	15.9
28	30/12 1917	Lag ang. subvention till jordförbättringar	6 307	1 608	25.2
29	27/1 1918	Statslån (1 500 000 fr.) .....	5 581	3 256	24.9
30	22/6 1919	Lag ang. organisation av lantbruksunder- visningen .....	6 599	3 568	31.6
31	»	Lag ang. folkskollärarnas löner .....	5 288	4 840	31.6
32	»	Dekret ang. administrationen av saltregalet	3 749	6 326	31.6
33	25/1 1920	Författningsändring (införande av propor- tionella val till parlamentet) .....	7 724	5 233	40.0
34	»	Dekret ang. vissa ombyggnadsarbeten ....	8 689	4 033	40.0
35	16/5 1920	Ny processlag för kantonen .....	20 391	2 243	68.8
36	30/10 1920	Dekret ang. uppförande av ett folksanato- rium .....	9 796	8 195	55.5
37	12/12 1920	Dekret om statslån (1 400 000 fr.) för täc- kande av kostnader förorsakade av över- svämningar .....	5 572	5 358	34.2
38	26/12 1920	Partialrevision av författningen (val av re- geringar genom folket, skärpta bestä- melser för finansreferendum, progressiv- skatt m. m.) .....	9 610	5 154	48.2
39	»	Ändring av lagen om val och omröstningar	10 144	5 601	48.2
40	»	Dekret om lönetillägg åt folkskollärare ....	6 979	8 758	48.2
II. <i>Folkinitiativ.</i>					
1	23/6 1912	Författningsändring (minskning av parla- mentets medlemsantal):			
		a) Initiativförslaget .....	1 133	10 800	40.3
		b) Parlamentets motförslag .....	7 889	4 071	40.3



## KÄLLOR OCH LITTERATUR.

### Källor.<sup>1</sup>

Kaiser, S. und Strickler, J., Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart. Bern 1901.

Snell, L., Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, I—II. Zürich 1839—44.

Arbetet utgör huvudsakligen en publikation av edsförbundets och kantonernas konstitutioner och konstitutionella stadgar m. fl. aktstycken.

Sammlung der Bundes- und Kantonsverfassungen. Im Auftrage des schweiz. Bundesrates von der Bundeskanzlei herausgegeben. Zofingen 1910. Supplement 1914 (kompletterat genom tillgång till senare tillkomna författningsändringar rörande referendum och initiativ).

Handbuch für die schweizerische Bundesversammlung. Herausgegeben von der Bundeskanzlei. Bern 1916.

Innehåller förbundsorfattningen jämte därtill hörande konstitutionella stadgar.

Lagar och förordningar rörande folkomröstningsinstitutets tillämpning i förbundet och följande kantoner: Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Baselstadt, St. Gallen, Vaud, Neuchâtel och Genève (anf. ovan å sid. 176, n. 1 samt sid. 201, n. 1).

Duguit, L. et Monnier, H., Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Troisième édition. Paris 1915.

Die Berathung der Bundesrevision im National- und Ständerath im November und December 1871 und im Januar und Februar 1872. Nach den Referaten des "Bund" zusammengestellt, nebst einer vergleichenden Zusammenstellung des Textes der alten und neuen Verfassung. Bern 1872.

Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths. Bern 1871.

Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Ständeraths. Bern 1871.

Protokoll über die Verhandlungen der am 17. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths. Bern 1873.

Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung 1891—1922.

<sup>1</sup> Källorna till de i Bil. II meddelade tabellariska översikterna finnas i samband med dessa för förbundet och varje kanton särskilt angivna.



För tiden före 1891 äro förbunds församlingens protokoll, på några undantag när, icke tryckta. — Kantonala parlamentsförhandlingar ha anlitats för Wallis (1904—1906) och Freiburg (1919).

Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft 1874—1922 (B. Bl.).  
Innehåller bl. a. regeringens budskap (propositioner) och berättelser till förbunds församlingen.

Officiella regeringspublikationer (Kantonsblatt, Recueil des actes du gouvernement) för följande kantoner: Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Baselstadt, St. Gallen, Vaud och Wallis.

Rörande folkomröstningsinstitutets praktiska användning har diverse material (upplysnings- och agitationsbroschyrer, referendum- och initiativlistor, olika slag av röstsedlar m. m.) stått till mitt förfogande, varav en del på sina ställen återopats.

## Litteratur.

Adams, F. O. et Cunningham, C. D., La confédération suisse. Édition française avec notes et additions par H. G. Loumyer. Bâle, Genève et Lyon 1830 (eng. uppl. 1889).

Aureglia, L., Évolution du droit public du canton Tessin dans le sens démocratique. Paris 1916.

Baumgartner, G. J., Die Schweiz in ihren Kämpfen und Ungestaltungen von 1830 bis 1850, I—IV. Zürich und Stuttgart 1868.

Berney, J., L'initiative populaire en droit public fédéral. Lausanne 1892.

Blumer, J. J., Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, I—II. St. Gallen 1850—58.

Blumer, J. J.—Morel, J., Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, I—III. 2. Aufl. Basel 1877—87.

Bluntschli, J. C., Das Volk und der Souverän im allgemeinen betrachtet und mit besonderer Rücksicht auf die schweizerischen Verhältnisse. Zürich 1831.

Boëthius, S. J., Om statslivet. Uppsala 1916.

Bonjour, F., La démocratie suisse. Lausanne 1919.

Borgeaud, Ch., Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893.

Brooks, R. C., Government and politics of Switzerland. Newyork 1920.

Brusewitz, A., Det konsultativa referendum. En jämförande politiskt statsrättslig undersökning. (Folkomröstningskommitténs utredningar rörande referendum i främmande länder. I). Uppsala 1921.

— „ —, Schweiz' historia i två handböcker (Historisk tidskrift 1922).

Bryce, J., Modern democracies, I. London 1921.

Burckhardt, W., Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Zweite, vollständig durchgesehene Auflage. Bern 1914.

— „ —, Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund (Politisches Jahrbuch 1912).

v. Burg, W., Die Volksabstimmungen im Kanton Solothurn (Zeitschr. für schweizerische Statistik 1913).

Bürkli, K., Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. Sept. 1869 in Basel zu eröffnenden Kongress der Internationalen Arbeiter-Association. Wieder-Abdruck Juni 1893.

Columbel, E., La constitution de 1793 et la démocratie suisse. Paris 1903.



Commons, J. R., Proportional representation. With chapters on the initiative, the referendum and primary elections. Newyork 1907.

Curti, Th., Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. 2. Aufl. Zürich 1885.

— „ —, Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900. Bern 1900.

— „ —, Die Resultate des schweizerischen Referendums. Bern 1911.

— „ —, Das Referendum. Volksschriften des Nationalvereins für das liberale Deutschland. Heft. 31. München 1912.

Chaudet, G., Histoire du parti radical suisse. Bern 1917.

Cherbuliez, A. E., De la démocratie en Suisse, I—II. Paris 1843.

Deploige, S., The referendum in Switzerland. Edited with notes, introduction and appendices by L. Tomn. London, Newyork and Bombay 1898 (första uppl. på franska, Bruxelles 1892).

Derendinger, J., Geschichte des Kantons Solothurn von 1830 bis 1841. Basel 1919.

Dierauer, J., Geschichte der schwizerischen Eidgenossenschaft, I—V. Gotha 1919—22.

Droz, N., Der bürgerliche Unterricht. Lausanne 1886.

— „ —, Études et portraits politiques. Genève et Paris 1895.

— „ —, Histoire politique de la Suisse au XIX:me siècle (i La Suisse au dix-neuvième siècle, I. Bern 1899).

Dubs, J., Zur Bundesrevision. Zürich 1865.

— „ —, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung. Zürich 1868.

— „ —, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, I—II. Zürich 1878.

Duft, J., Die politischen Volksrechte in der st. gallischen Demokratie. Ihre Entwicklung seit Entstehung des Kantons. Wintherthur 1910.

Dändliker, K., Die Berichterstattungen und Anfragen der züricher Regierung an die Landschaft in der Zeit vor der Reformation (Jahrbuch für schweizerische Geschichte 1896).

— „ —, Züricher Volksanfragen von 1521 bis 1798 (Jahrbuch für schweizerische Geschichte 1898).

— „ —, Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich, I—III. Zürich 1908—1912.

Esmein, A., Éléments de droit constitutionnel français et comparé, I. Septième édition revue par H. Nézard. Paris 1921.

Fazy, H., Les constitutions de la république de Genève. Étude historique. Paris 1890.

Feddersen, P., Geschichte der schweizerischen Regeneration von 1830 bis 1848. Zürich 1867.

Fleiner, Fritz, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Basel 1898.

— „ —, Die Fortbildung der schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1907).

— „ —, Die Partialrevisionen der schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1906—13 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1914).

— „ —, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz. Akademische Antrittsrede. Zürich 1916.

— „ —, Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz. Schriften für Schweizer Art und Kunst 85. Zürich 1918.



Fleiner, Fritz, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Lieferung 1—3. Tübingen 1922—23.

Av detta ännu ej avslutade verk har den år 1923 utgivna del 3, som bl. a. behandlar folkomröstningsinstitutet, först kommit mig tillhanda vid föreliggande arbetes tryckläggning och därför ej för detta kunnat tillgodogöras.

Fleiner, Roland, Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. In ihrer Entwicklung und Umbildung durchgeführt an der Repräsentativ-Verfassung des Kantons Zürich 1814—1842. Zürich 1917.

Freeman, E. A., The growth of the english constitution from the earliest times. Leipzig (Tauchnitz) 1872.

Gagliardi, E., Alfred Escher. Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte. Frauenfeld 1919.

— „ —, Geschichte der Schweiz von den Anfängen bis auf die Gegenwart, I—II. Zürich 1920.

Ganzoni, R. A., Beiträge zur Kenntniss des bündnerischen Referendums. Zürich 1890.

Georg, E., Le contrôle du peuple sur la politique extérieure. Étude d'histoire des institutions politiques suisses et de droit public fédéral. Genève 1916.

Giacometti, Z., Das Verfassungsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1922).

Grönlund, O., Om olika former av referendum. Lund 1912.

Guhl, Th., Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht. Basel 1908.

Heusler, A., Schweizerische Verfassungsgeschichte. Basel 1920.

Hiestand, P., Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht. Zürich 1891.

Hilty, C., Theoretiker und Idealisten der Demokratie. Bern 1868.

— „ —, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik. Bern 1878.

— „ —, Revision und Reorganisation. Bern 1882.

— „ —, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht (Archiv für öffentliches Recht 1887).

— „ —, Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1891.

— „ —, Le referendum et l'initiative en Suisse (Revue de droit international et de législation comparé 1892).

— „ —, Das "Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung" (Politisches Jahrbuch 1892).

His, E., Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts. Erster Band: Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813. Basel 1920.

Huber, A., Übersicht der Volksabstimmungen im Kanton Zürich (1889—1908). Zürich 1908.

Im Hof, A., Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstädtlichem Verfassungsrechte (i Festschrift für Theodor Plüss, Basel 1905).

Jagmetti, R., Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht. Zürich 1920.

Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1914.

Kaufmann, P., Geschichte, Dogmatik und Ergebnisse des kantonalen Finanzreferendums. Zürich 1917.

Keller, A., Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889.



Kern, E., Über die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie. Eine staatsrechtliche Skizze als Beitrag zur Frage der Wahlreform. Basel 1893.

Klaus, E., Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung. Affoltern a. A. 1906.

Kummer, J., Bundesrat Schenk. Sein Leben und Wirken. Ein Stück bernischer und schweizerischer Kulturgeschichte. Bern 1908.

Lambelet, G., Die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Stimmabgabe in den fünf Kantonen Zürich, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau (Zeitschr. für schweizerische Statistik 1893).

Lampert, U., Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Systematische Darstellung mit dem Text der Bundesverfassung im Anhang. Zürich 1918.

Leimgruber, O., Referendum und Initiative in der Schweiz (Monatrosen, mars 1914).

Linder, P., Die direkte Volksgesetzgebung im schweizerischen Staatsrecht. Erster Teil: Geschichte. Halle a. S. 1905.

Lloyd, H. D., The Swiss democracy. The study of a sovereign people. Ed. by John A. Hobson. London 1908.

Lowell, L., Governments and parties in continental Europe, II. London 1896.

—, —, The Referendum and initiative: Their relation to the interest of labor in Switzerland and in America (International Journal of ethics, vol. VI, 1895—96).

—, —, Public opinion and popular government. London 1914.

Maillefer, P., Histoire du canton de Vaud dès les origines. Lausanne 1903.

Manatschal, F., Einiges aus Bündens öffentl. Leben der letzten 50 bis 60 Jahren (Bündnerisches Monatsblatt 1915).

Marsauche, L., La confédération helvétique d'après sa constitution. Neuchâtel 1890.

Micheli, H., Le parlementarisme en Suisse (Wissen und Leben 1911).

Mitteilungen des kantonalen statistischen Bureaus (Bern). Jahrg. 1920, Lieferung 1. Bern 1920.

v. Muiden, B., La Suisse sous le pacte de 1815, I—II. Lausanne et Paris 1890—92.

Müller, O., Die kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen, mit besonderer Berücksichtigung derjenigen von 1891—1913. Statistik des Kantons St. Gallen, XXXII. Heft. St. Gallen 1914.

Oechsli, W., Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, I—II. Leipzig 1903—13.

v. Orelli, A., Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. Freiburg i. B. 1885.

Ornstein-Brodsky, Nadja, Das Referendum in der Praxis. 25 Jahre Gemeindeabstimmungen in Zürich. Wien 1922.

Philipona, P., Le parti conservateur suisse (Monatrosen 1914).

Picavet, C. G., Une démocratie historique. La Suisse. Paris 1920.

Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft 1886—1917 (ârg. 1886—1909 utg. av C. Hilty; ârg. 1910—1917 av W. Burckhardt).

Puibaraud, L., Le gouvernement direct chez J. J. Rousseau et après lui. Poitiers 1908.

Rappard, W. E., The initiative, referendum and recall in Switzerland (Annals of the american academy of political and social science 1912).

Redslob, R., Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Leipzig 1912.



Reichesberg, N., Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, I—III: 1, 2. Bern 1903—11.

Robbi, J., Die Volksabstimmungen des Kantons Graubünden von  $\frac{1}{2}$  1848 bis  $\frac{1}{3}$  1917. Aus Engadiner Post, Jahrg. 1917. St. Moritz 1917.

Rollier, A., Das Referendum (Die Alpen. Monatschrift für schweizerische und allgemeine Kultur 1912—13).

Rousseau, J. J., Contrat social (ed. Vaughan, se nedan).

— „ —, Lettres écrites de la Montagne (ed. Vaughan).

Ryffel, H., Die schweizerischen Landsgemeinden. Zürich 1904.

Rühlmann, P., Demokratische Rechte und Pflichten in der Schweiz. Berlin 1919.

v. Salis, L. R., Schweizerisches Bundesrecht. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, II. Bern 1903.

— „ —, Bundesgesetzgebung (i Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft etc. von N. Reichesberg, I. Bern 1903).

Sarraut, A., Le gouvernement direct en France. Paris 1899.

Schnüriger, X., Die Schwyzer — Landsgemeinde. [1906].

Schollenberger, J., Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I—III. Zürich 1898—1900.

— „ —, Geschichte der schweizerischen Politik, I—II. Frauenfeld 1906—08.

— „ —, Die Schweiz seit 1848. Ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch. Berlin 1908.

— „ —, Das schweizerische öffentliche Recht (Bibliothek des öffentlichen Rechts, 5. Band). Hannover 1909.

— „ —, Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. Berlin 1910.

— „ —, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System. 2. Aufl. Berlin 1920.

Schreiber, P., Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden. Chur 1921.

Sée, H., Les idées politiques en France au XVIII:e siècle. Paris 1920.

Segesser, A. Ph., Fünfundvierzig Jahre im luzernischen Staatsdienst. Erinnerungen und Akten aus dem kantonalen Leben. Bern 1887.

Seiler, F., Die Anfänge der modernen Demokratie im Kanton Wallis. Brig 1921.

Signorel, J., Étude de législation comparé sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif. Paris 1896.

Speiser, P., Eidgenössische Gesetzgebungsinitiative (Separatdruck aus den Basler Nachrichten vom 6. und 7. November 1909).

Staaff, K., Det demokratiska statskicket. Jämförande politiska studier, II. Stockholm 1917.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1881—1920. Herausgegeben vom Statistischen Bureau des eidg. Departements des Innern.

v. Stürler, M., Die Volksanfragen im alten Bern. Bern 1869.

Stüssi, H., Referendum und Initiative im Kanton Zürich. Horgen 1886.

— „ —, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Zürich 1893.

v. Tschärner, L. S., Volk und Regierung beim Abschluss von Staatsverträgen und sonstigen Fragen äusserer Politik in der alten Eidgenossenschaft. Bern 1914.



Tingsten, H., Olika metoder för objektiv upplysning vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta stater (Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder, II). Uppsala 1921.

Wagnière, G., La démocratie en Suisse. Conférence donnée le 22 mars 1905 à l'École des hautes études sociales de Paris. Genève 1905.

v. Waldkirch, E., Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone. Bern 1918.

Vallette, G., Jean-Jacques Rousseau genevois. Paris 1911.

Vaughan, C. E., The political writings of Jean Jacques Rousseau. Edited from the original manuscripts and authentic editions with introductions and notes, I—II. Cambridge 1915.

Weber, H., Bundesrat Emil Welti. Ein Lebensbild. Aargau 1903.

Weidenmann, C., Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich. Zürich 1917.

Vincent, J. M., Government in Switzerland. Newyork 1913 (första uppl. 1900).

Winchester, B., The swiss republic. Philadelphia 1891.

Winiger, J., Bundesrat Dr. Zemp. Lebens- und zeitgeschichtliche Erinnerungen. Luzern 1910.

— „ —, Konservativ Luzern 1871—1921. Fünfzigjähriges Regierungs-Jubiläum der konservativen Partei des Kantons Luzern. Luzern 1921.

Vogt, G., Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen (Zeitschr. für die gesammte Staatswissenschaft 1873).

Wyss, A., Neue Wege und Ziele politischer Volkserziehung (Politische Rundschau 1922. Bern 1922).

Zimmermann, W., Geschichte des Kantons Zürich von 6. September 1839 bis 3. April 1845. Zürich 1916.

Zinsli, A. E., Studien über das schweizerische Referendum speziell das Bundesgesetz-Referendum. Chur 1908.







## INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	sid.
<b>Förord</b> .....	3
I.	
HISTORISKA OCH IDÉPOLITISKA FÖRUTSÄTTNINGAR.	
(Sid. 5—144.)	
<b>Kap. I. Aldre former av direkt folkstyrelse</b> .....	7
<i>Det gamla edsförbundet</i> .....	7
<i>Landsgemeindedemokratierna</i> .....	11
<i>Federativa kantoner</i> .....	20
<i>Stadsrepublikerna</i> .....	26
<b>Kap. II. Schweiz och den franska revolutionens idéer</b> .....	36
<i>Folksuveränitetssidén</i> .....	36
<i>Rousseau och den direkta demokratin</i> .....	39
<i>Referendum i de franska revolutionsförfattningarna</i> .....	46
<i>Den helvetiska republiken</i> .....	50
<i>Reaktionen</i> .....	53
<b>Kap. III. Den moderna referendumrörelsen i kantonerna</b> .....	55
<i>Allmän översikt</i> .....	55
<i>Referenduminstitutets första framträdande under regenerationsperioden</i> .....	58
<i>Författningsreferendum och författningsinitiativet</i> .....	58
<i>Lagvetot</i> .....	62
<i>Övriga former av referendum och initiativ</i> .....	79
<i>Referenduminstitutets genombrott och seger</i> .....	83
<i>Genombrottet på 1860-talet. Det obligatoriska lagreferendum</i> .....	84
<i>Utvecklingen under det senaste halvsekle</i> .....	95
<b>Kap. IV. Folkomröstningsinstitutets införande i edsförbundet</b> .....	99
<i>Författningsreferendum och författningsinitiativet</i> .....	99
<i>1848 års författning</i> .....	99
<i>Det partiella författningsinitiativet</i> .....	101
<i>Lagreferendum</i> .....	104
<i>Referendum i utrikespolitiska frågor</i> .....	119
<i>Förslag om folkomröstningsinstitutets ytterligare utvidgning</i> .....	123
<b>Kap. V. Det schweiziska folkomröstningsinstitutets förutsättningar. Sammanfattning</b> .....	129
<i>Problemställningen</i> .....	129



<i>Inhemskt nationella förebilder</i> .....	sid. 130
<i>Det idépolitiska inslaget</i> .....	135
<i>Realpolitiska inflytelser</i> .....	139

## II.

## NUVARANDE FORMER. SYSTEMATISK ÖVERSIKT.

(Sid. 145—206.)

<b>Kap. I.</b>	<b>Referendum</b> .....	147
	<i>Allmän översikt</i> .....	147
	<i>Författningsreferendum</i> .....	149
	Förbundet .....	150
	Kantonerna .....	152
	<i>Lagreferendum</i> .....	155
	Förbundet .....	155
	Kantonerna .....	163
	Fakultativt lagreferendum .....	163
	Obligatoriskt lagreferendum .....	168
	<i>Finansreferendum</i> .....	170
	<i>Traktatreferendum</i> .....	172
	Förbundet .....	172
	Kantonerna .....	174
	<i>Referendumproceduren</i> .....	175
	Referendumbegäran och dess behandling .....	175
	Folkomröstningens anordnande .....	180
	Sammanfattning av referendumproceduren .....	184
<b>Kap. II.</b>	<b>Folkinitiativet</b> .....	185
	<i>Allmän översikt</i> .....	185
	<i>Författningsinitiativet</i> .....	189
	Förbundet .....	189
	Kantonerna .....	194
	<i>Laginitiativet</i> .....	196
	<i>Initiativproceduren</i> .....	201

## III.

## FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET I VERKSAMHET.

(Sid. 207—321.)

<b>Kap. I.</b>	<b>Folket som lagstiftande organ. Allmän orientering</b> .....	209
	<i>Antal omröstningar samt folkets deltagande i desamma</i> .....	211
	<i>Omröstningarnas negativa karaktär</i> .....	222
	<i>Folkets förutsättningar såsom lagstiftande organ</i> .....	226
<b>Kap. II.</b>	<b>Referendum i praxis</b> .....	234
	<i>Omröstningar i förbundet</i> .....	234
	<i>Omröstningar i kantonerna</i> .....	254
	<i>Tendenser och resultat</i> .....	268
<b>Kap. III.</b>	<b>Folkinitiativet i praxis</b> .....	284
	<i>Omröstningar i förbundet</i> .....	284



	sid.
<i>Omröstningar i kantornerna</i> .....	296
<i>Tendenser och resultat</i> .....	302
<b>Kap. IV. Folkomröstningsinstitutet och det representativa systemet</b> .....	<b>309</b>

## BILAGOR.

(Sid. 323—370.)

<b>Bil. I. Areal, folkmängd och antal röstberättigade i edsförbundet och kantonerna</b>	<b>325</b>
<b>Bil. II. Folkomröstningar i edsförbundet och kantonerna</b> .....	<b>327</b>
<i>Edsförbundet</i> .....	327
<i>St. Gallen</i> .....	333
<i>Luzern</i> .....	337
<i>Baselstadt</i> .....	339
<i>Genève</i> .....	342
<i>Vaud</i> .....	344
<i>Zürich</i> .....	345
<i>Bern</i> .....	357
<i>Solothurn</i> .....	363
<i>Wallis</i> .....	369
<b>Källor och litteratur</b> .....	<b>371</b>

---



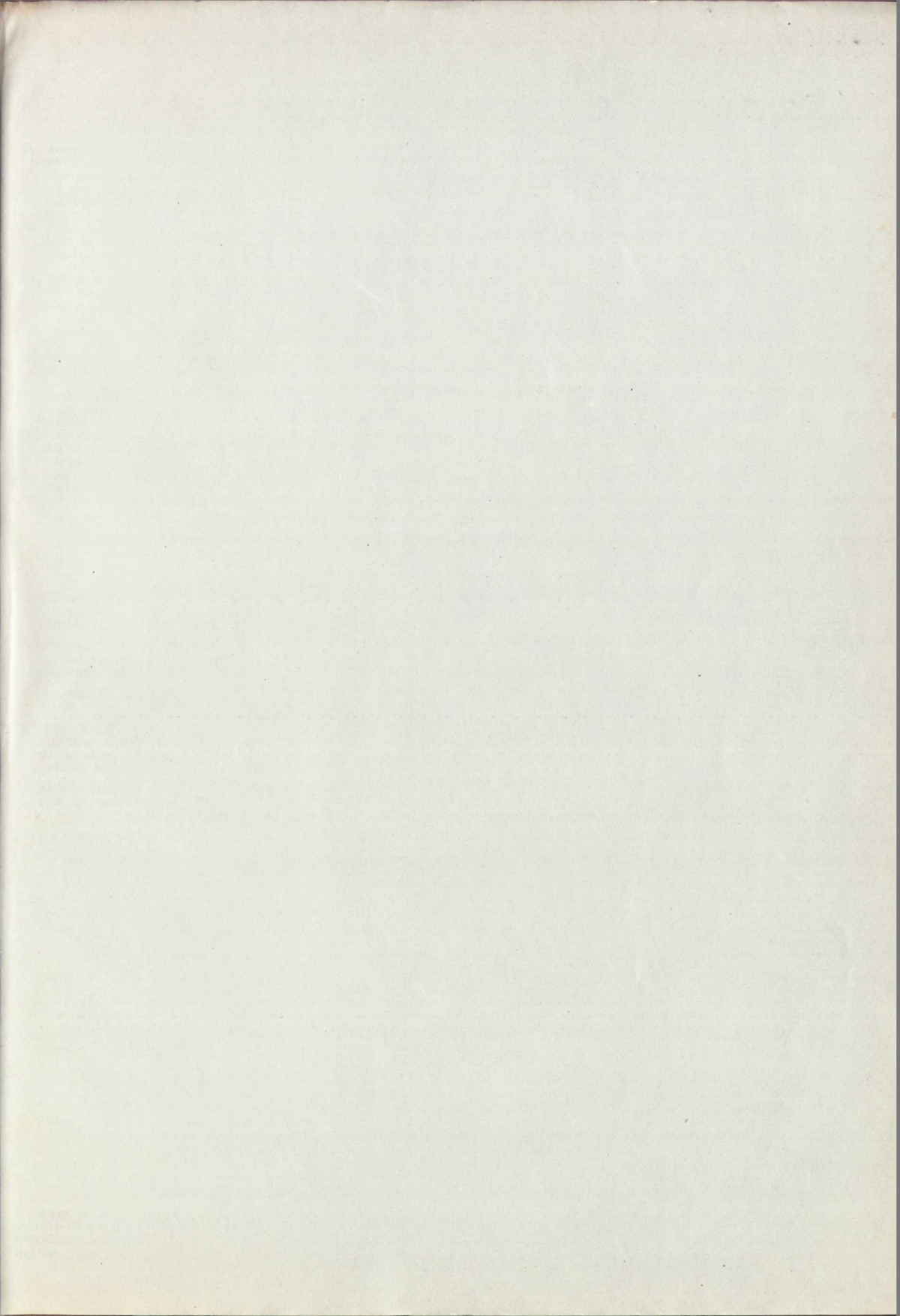
181  
 180  
 179  
 178

INDEX

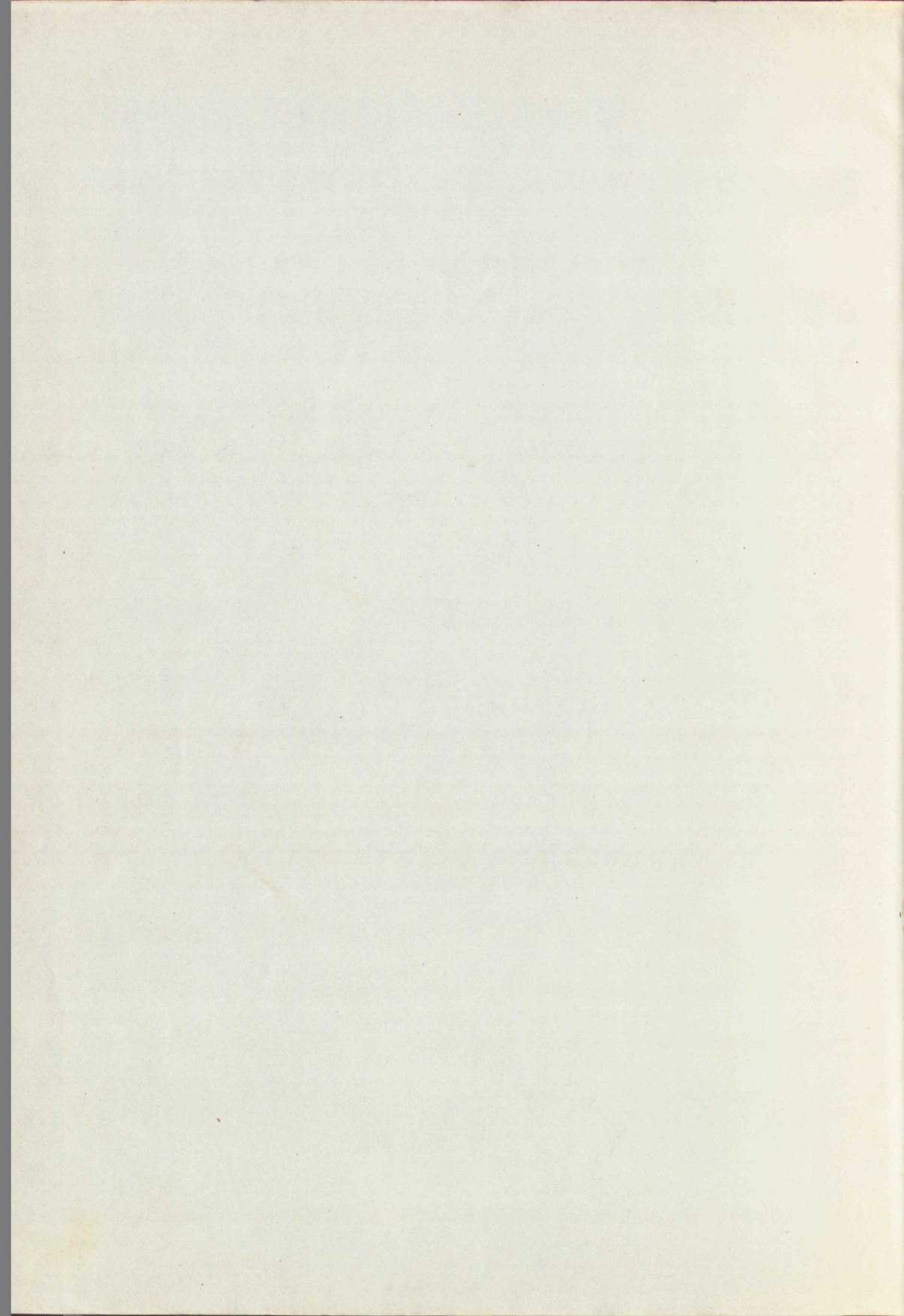
(181-185)

Bil. I. Årsberättelse om årets verksamhet i skolorna och förskolorna 181  
 Bil. II. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 182  
 Bil. III. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 183  
 Bil. IV. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 184  
 Bil. V. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 185  
 Bil. VI. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 186  
 Bil. VII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 187  
 Bil. VIII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 188  
 Bil. IX. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 189  
 Bil. X. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 190  
 Bil. XI. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 191  
 Bil. XII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 192  
 Bil. XIII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 193  
 Bil. XIV. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 194  
 Bil. XV. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 195  
 Bil. XVI. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 196  
 Bil. XVII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 197  
 Bil. XVIII. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 198  
 Bil. XIX. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 199  
 Bil. XX. Heltidsutbildning i skolorna och förskolorna 200











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. Odllingsorganisationens verksamhet åren 1918—1922. Marcus. 46 s. Jo.
46. Betänkande med förslag till lag om tvångsuppföstram 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 statistikkens 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 traktatkommitténs 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 traktatkommitténs 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. Petterson. 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, Berlin. 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 kronouppbörderna m. m. Norstedt. 57 s. Fi.
2. Förslag till lag om lösdrivares behandling m. fl. förkattningar. 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. Skollkommissionens betänkande 5. Organisatoriska och ekonomiska utredningar. Norstedt. 236 s. E.
6. Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen. Av N. Herlitz. Norstedt. 162 s. Ju.
7. Statens ställning till järnvägarna i olika främmande länder. Av A. Lillenberg. 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 demokratin, dess förutsättningar, former och funktioner. Av A. Brusewitz. Tullberg. 381 s. Ju.



# Statens offentliga utredningar 1922—1923

## Systematisk förteckning

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

### Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Utkast till lag om visst tryggnads av byggnadsborgernärers fordringar m. m. [26]  
1920 års krigslagstiftningskommittés betänkande. [34]  
Förslag till lag om tvångsuppfostran. [46]  
Förslag till lag ang. hyresregleringens avveckling. [56]  
Utredning rör. städernas domstolsväsen. [1923: 6]  
Förslag till strafflag, allmänna delen, samt till lag angående villkorlig frigivning. [1923: 9]

### Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmannaval. [11]  
Statistiksakkunnigas betänkande. [15] Bilaga till d:o. [50]  
Kommunikationsverkens lönekommitté 4. [44]  
Folkomröstningskommitténs utredningar 3. Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin. [1923: 10]  
4. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas förenta stater. [1923: 8]

### Kommunalförvaltning.

Om rötsammanräkning vid kommunala val. [21]

### Statens och kommunernas finansväsen.

Betänkande och förslag ang. utbildningskurser inom tullverket. [23]  
Åtgärder mot godsanhopning i tullpackhus m. m. [30]  
Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 11. Pappersindustriens produktionsförhållanden. [36] 12. Margarinindustriens utveckling. [40] 13. Den svenska kautschukindustriens utveckling. [38] 14. Huvuddragen av det svenska jordbrukets utveckling. [41] 15. Översikt av jordbrukets utveckling i vissa främmande länder. [42] 16. Den svenska järnhanterings utveckling. [52] 17. Den svenska glasindustriens utveckling. [53]  
Förslag till förordning ang. tillverkning och beskattning av maltdrycker m. m. [37]  
Magistraternas befriande från ansvar för kronouppbörd m. m. [1923: 1]

### Politi.

Betänkande och förslag rörande brandskyddsföreskrifter och ordnandet av brandväsendet inom riket. 7. [28]  
Förslag till omorganisation av polisväsendet. [49]  
Utlåtande över förslag till omorganisation av polisväsendet. [58]  
Förslag till lag om lösdrivares 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 bränsleskaffningen under krigsåren. [14]  
Mellanhandssakkunnigas betänkande. [20]

### Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande rör. fiskerinäringens främjande. [7]  
Om lapps kattelandsinstitutet. [10]

Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rör. jakt och fågelskydd. 2. [16]

Det svenska lanbrukets produktionskostnader. 1. Bokföringsåret 1919—1920. [18]

Betänkande med förslag ang. arrendators rätt till ersättning 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. Värmlands län. [27]

Odlingsorganisationens verksamhet. [45]

Jordkommissionens betänkande. 4. Om bildande av nya jordbruk. [47] 5. Redog. för resultatet av vissa enquetes i jordfrågan. [48]

Spannmålsmarknadssakkunnigas betänkande. [1923: 3]

### 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]

#### 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 främjande. [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 befordringsväsendet. [17]

Supplement nr 1 till Sveriges familjenamn. [31]

Förslag rör. forskaffande av lik för den anatomiska undervisningen. [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. förrädsverksamheten vid marinen. [6]

Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående skolreglemente för flottan. [29] 4 angående undervisningsplan för skolor och kurser vid sjömanskåren. [51]

Förslag om upprättande av ett under K. Arméförvaltningens sjukvårdsstyrelse lydande statsapotek. [54]

Bokförelsen vid försvarsförvaltningen. [55]

#### Utrikes ärenden. Internationell rätt.