



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

X.A
S.O.U.
o

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:18
JUSTITIEDEPARTEMENTET



Folkomröstnings- institutet utanför Schweiz och Förenta staterna

Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings-
och valsättsutrednings betänkande II

STOCKHOLM
1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Hæggeström. 457 s. Fi.
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummesson. 212 s. Fi.
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 100 s. C.
4. Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. Beckman. 38 s. U.
5. Det yngsta fängvårdsklientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 20 s. Ju.
6. Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. Hæggeström. 173 s. C.
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 96 s. Ju.
8. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Av E. Håstad. Bilaga 1 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 216 s. Ju.
9. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. Av E. G. Ohlin. Bilaga 2 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 159 s. Ju.
10. Sjömännens sjukförsäkring. Appelberg, Uppsala. 152 s. H.
11. Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Beckman. 66 s. Fi.
12. 1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. Victor Pettersson. 95 s. Fi.
13. Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. Marcus. 246 s., 1 karta. Jo.
14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Kihlström. 447 s. I.
15. Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. Beckman. 135 s. H.
- 16—17. Tull- och valutältnader i resandetrifiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. Gernandt. 31 resp. 15 s. U.
18. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 88 s. Ju.

Ann. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex.. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:18
JUSTITIEDEPARTEMENTET



Folkomröstnings- institutet utanför Schweiz och Förenta staterna

Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings-
och valsättsutrednings betänkande II

Stockholm 1952
Emil Kihlströms Tryckeri A.-B.

520694



STATS-ORIENTERING I HÖRSÄLLSALLEN
I STOCKHOLM 1914



Folkkommissionens Instituter utanför Schweiz och Förenade staterna

Hilf till att förstå folkommissionens
och utbildningsinstitutioner II



INNEHÅLL

| | |
|-----------------------------|----|
| Förord | 5 |
| Danmark | 7 |
| Norge | 13 |
| Finland | 19 |
| Tyskland | 21 |
| Österrike | 36 |
| Estland | 38 |
| Lettland | 45 |
| Frankrike | 51 |
| Belgien | 54 |
| Italien | 56 |
| Spanien | 59 |
| Irland | 60 |
| Folkdemokratierna | 63 |
| Australien | 64 |
| Nya Zeeland | 80 |
| Uruguay | 87 |

INNEHALT

| | |
|----|------------|
| 1 | Erdkunde |
| 2 | Dänemark |
| 3 | Norwegen |
| 4 | Schweden |
| 5 | Finnland |
| 6 | Estland |
| 7 | Lettland |
| 8 | Litauen |
| 9 | Polen |
| 10 | Tschechien |
| 11 | Ungarn |
| 12 | Rumänien |
| 13 | Bulgarien |
| 14 | Serbien |
| 15 | Kroatien |
| 16 | Slowakei |
| 17 | Tschechien |
| 18 | Ungarn |
| 19 | Polen |
| 20 | Litauen |
| 21 | Lettland |
| 22 | Estland |
| 23 | Finnland |
| 24 | Schweden |
| 25 | Norwegen |
| 26 | Dänemark |
| 27 | Erdkunde |

FÖRORD

1950 års folkomröstnings- och val-sättsutredning har — liksom tidigare 1920 års folkomröstningskommitté — ansett undersökningen av folkomröstning i främmande länder ej böra be-gränsas till de statsbildningar vilka kun-na anses som referendumtankens egentliga hemländer, Schweiz och Förenta staterna, utan även funnit det påkallat att utarbета kortfattade översikter avse-ende andra stater, som i detta samman-hang äro av intresse. Härvid har det syntts önskvärt att uppmärksamma såväl länder, i vilkas författningar bestä-melser om folkomröstning införts som sådana där folkomröstningar anordnats utan stöd av författningsstadganden eller där referendumfrågan eljest blivit föremål för uppmärksamhet.

Tyngdpunkten i framställningen har helt naturligt i allmänhet lagts vid den tid som förflutit efter offentliggörandet av den tidigare folkomröstningskommitténs undersökningar (SOU 1923: 20), så-ledes de tre sist förflutna årtiondena. Detta har haft till följd att redogörelser nu lämnas för delvis andra länder än dem som vid utredningen i början av

1920-talet blevo föremål för undersök-ning. Storbritannien och Nederländerna, i vilka stater folkomröstningsfrågan under senare år icke varit aktuell, ha så-lunda uteslutits. Å andra sidan ha i ut-redningen medtagits några stater, för vilka förra gången ej bereddets utrymme.

De föreliggande redogörelserna ha på folkomröstningsutredningens uppdrag utarbetats av följande personer: Tysk-land av pol. mag. Rune Tersman, Est-land av f. d. ministern August Rei, Lett-land och folkdemokratierna av docenten Bruno Kalnins, Australien av fil. stud. Olle Wiberg, Nya Zeeland av pol. mag. Rolf Hagman, Frankrike och Belgien av utredningens sekreterare, undertecknad Widegren, samt övriga länder av utred-ningens biträdande sekreterare, fil. lic. Eric G. Öhlin.

Redogörelserna ha, sedan de överläm-nats till folkomröstningsutredningen, ge-nom sekretariatets försorg i viss ut-sträckning underkastats omarbetning, huvudsakligen av formell natur.

Stockholm i april 1952.

Björn Widegren

DANMARK

Folkomröstningsinstitutet införlivades med den danska författningen år 1915 i samband med en allmän grundlagsrevision. Krav på införande av skilda slag av folkomröstning hade dessförinnan rests vid ett flertal tillfällen, till en början främst av socialdemokraterna och den radikala vänstern, vilka framlade flera förslag i denna riktning i riksdagen. Vid denna tid dominerades första kammaren (landstinget) av de konservativa, andra kammaren (folkettinget) av vänstern. Anledningen till denna motsättning var att landstinget valdes enligt avsevärt mera restriktiva rösträttsbestämmelser än folkettinget. Då det förutsattes, att röstretten skulle vara lika vidsträckt vid folkomröstningar som vid folketingsval, väntades det att referenduminstitutets införande skulle gynna vänsterpartierna. Efter de radikalas framgångar vid 1913 års val visade det sig möjligt att genomdriva en demokratisering av landstinget; på grund härav svalnade intresset för folkomröstning inom vänstern och i stället väcktes på konservativt håll den förhoppningen att detta institut, förutsatt att enbart referendum och icke initiativ infördes, skulle utöva en återhållande verkan på en radikaliserad riksdag. Vänsterpartierna motsatte sig bestämt införande av fakultativt lagreferendum; enighet uppnåddes emellertid inom riksdagen om att i grundlagen inskriva ett stadgande angående *obligatoriskt författningsreferendum*.¹

Enligt § 94 i den nu gällande danska grundlagen, vilken antogs 1915, kunna förslag om författningsändringar framläggas vid såväl lagtima som urtima riksdag. Antaga båda kamrarna ett sådant förslag och önskar regeringen främja saken, upplöses riksdagen och allmänna val hållas såväl till folkettinget som landstinget. Sedan beslutet i oförändrat skick antagits av den nyvalda lagtima eller urtima riksdagen, skall det, innan det förelägges konungen till stadfästelse, inom ett halvt års förlopp framläggas för väljarna till godkännande eller förkastande vid en direkt omröstning. För godkännande erfordras att majoriteten av de i omröstningen deltagande och minst 45 % av samtliga valmän rösta för riksdagens beslut. Först om beslutet därefter även stadfästes av konungen, blir det grundlag.

Dessa bestämmelser äro i flera avseenden egenartade. För det första är konungens sanktions- och vetorätt orubbad; endast ett negativt referendumutslag är således decisivt. En dylik vetorätt synes utom i Danmark föreligga endast i Australien. Märkligt är vidare, att för grundlagsändring kräves

¹ Beträffande folkomröstningsinstitutets införande i Danmark hänvisas till 1920 års folkomröstningskommittés undersökningar av folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna, SOU 1923:20, s. 22 ff., samt *Grönlund, O.*, Till frågan om referendum. III. Referendum i Danmark, (Statsvetenskaplig Tidskrift 1922) s. 211.

såväl riksdagsupplösning och nyval som folkomröstning. Visserligen måste i några av de amerikanska delstaterna författningsändringar godkännas av legislaturerna under två på varandra följande valperioder, innan de föreläggas folket. Där inväntas emellertid de ordinarie nyvalen, medan i Danmark en särskild riksdagsupplösning med därpå följande val måste hållas. Folket måste således två gånger ta ställning innan grundlagsändring kan genomföras.²

Störst intresse har stadgandet om det för positivt resultat nödvändiga antalet ja-röstande. Det innebär, att så snart mindre än 90 % av de röstberättigade deltaga i en omröstning, kvalificerad majoritet erfordras för godkännande av ett förslag; skulle deltagandet sjunka under 50 %, kan ett mycket litet antal nej-röstande fälla avgörandet. Verkningarna av nämnda bestämmelse skola i det följande närmare belysas.

Förfarandet vid folkomröstningarna skall enligt bestämmelse i grundlagen närmare regleras genom lag. En sådan lag antogs 1920. I denna stadgas bl. a., att dagen för folkomröstningen skall fastställas av inrikesministern genom offentlig kungörelse; minst åtta dagar dessförinnan bör det förslag, som omröstningen gäller, ha publicerats. Röst rätt äga alla i folketingsval röstberättigade. Omröstningarna ledas av de vid dessa val fungerande valnämnderna, vilka förse de röstande med röstsedlar. På dessa skola orden »ja» och »nej» tryckas det ena ovanför det andra. I övrigt tillämpas samma regler som vid folketingsval.

Ehuru den danska grundlagen icke innehåller något stadgande om *lagreferendum*, anordnades år 1916 en folkomröstning angående de dansk-västindiska öarnas försäljning.³ Denna omröstning var av halvt decisiv karaktär, ty enligt

riksdagens beslut skulle öarna icke kunna försäljas, om majoriteten bland de röstande motsatte sig detta, medan statsmakterna å andra sidan skulle vara obundna av ett referendumutslag till förmån för försäljning. Förslag om anordnande av en rent decisiv folkomröstning framlades i riksdagen år 1922 men förkastades, ehuru icke av konstitutionella skäl.⁴

Endast två författningsreferenda ha förekommit i Danmark. Den första omröstningen ägde rum den 6 september 1920 och gällde vissa grundlagsändringar, vilka hade antagits av riksdagen som följd av Nordslesvigs införlivande med Danmark. 640 759 personer eller 49,6 % av de röstberättigade deltago. Deltagandet var avsevärt lägre än vid de två folketingsval, som hade hållits tidigare samma år (80 % resp. 75 %). Ja-rösternas antal utgjorde vid folkomröstningen 614 130, nej-rösternas 19 581, varjämte 7 048 ogiltiga sedlar avgåvos. Då således 47,5 % av samtliga röstberättigade hade röstat för förslagen, godkändes dessa; antagandet skedde emellertid med knapp nöd, trots att endast 2,1 % av valmanskåren hade röstat för avslag.⁵

Den andra författningsomröstningen hölls den 23 maj 1939. De förslag till grundlagsändringar, som då framlades, voro synnerligen genomgripande, bl. a. skulle enkammarssystem införas jämte olika slag av fakultativt referendum. Dessa förslag understöddes vid riksdagsbehandlingen av fyra partier, nämligen de båda regeringspartierna, socialdemokraterna och radikala vänstern,

² Jfr däremot betr. *Norge* förslag av 1917 års valgordningskommisjon, återgivet s. 14 f. nedan.

³ Se härom *Brusewitz, Axel*, Det konsultativa referendum, s. 35 ff.

⁴ SOU 1923:20, s. 31.

⁵ Statistiske Efterretninger, udg. af det statistiske Departement 13 sept. 1920.

samt därjämte av högern och kommunisterna.⁶ De båda förstnämnda partierna innehade visserligen ensamma majoriteten i riksdagens båda kamrar; de konservativas stöd hade emellertid med hänsyn till svårigheten att i en folkomröstning uppnå positivt resultat betraktats såsom nödvändigt, och de framlagda förslagen utgjorde därför resultatet av en kompromiss. Oppositionen i denna fråga utgjordes av vänstern samt tre småpartier och några frondörer ur högern.

Vid folketingsvalet i april erhöilo regeringspartierna och högern sammanlagt omkring 1 190 000 röster.⁷ För grundlagsförslagets antagande krävdes ungefär 978 000 ja-röster (45 % av de röstberättigade). De partier, som motsatte sig revisionen, samlade omkring 400 000 röster. I folketingsvalet deltog 79 % av de röstberättigade. Författningsförslagets öde berodde således av allt att döma på om samma deltagande kunde uppnås i folkomröstningen. Slutavgörandet i landstinget skedde den 10 maj, och då folkomröstningen utsatts till den 23 maj, var tiden för förberedelser knapp. Ett exemplar av grundlagsförslaget utsändes emellertid av myndigheterna till varje hushåll; det innehöll blott själva författningstexten utan någon upplysande kommentar. En tämligen livlig agitation fördes under veckorna före omröstningen i press och på folkmöten; tidningsartiklar av mera sakligt utredande karaktär förekommo även.⁸ En rad ledande politiker talade vid möten i olika delar av landet. Regeringen engagerade sig starkt i kampanjen, bl. a. skickade statsministern i 150 000 exemplar ett brev till väljarna med uppmaning att rösta ja. Dagen före omröstningen framträdde representanter för de fyra största partierna i radion.

I omröstningen deltog 1 063 764 personer eller 49 % av de röstberättigade. Antalet ja-röster utgjorde 966 277, antalet nej-röster 85 717.⁹ Förslaget hade fallit igenom, då det samlat endast 44,4 % av valmanskåren. Dessa siffror ge ingen uppfattning om huru stor del av väljarkåren som motsatte sig författningsrevisionen, eftersom underlåtenhet att delta i en dansk folkomröstning har samma verkan som nej-röstning. Vänsterpartiets ledning hade sålunda före omröstningen uppmanat sina anhängare att stanna hemma. Med hänsyn till att de partier, som bekämpade revisionen, i aprilvalet samlade omkring 400 000 röster, kan det antagas att en mycket stor del av dem som underlåto att rösta i författningsfrågan utgjordes av motståndare till de framlagda förslagen. Det kan i detta sammanhang nämnas att under 1930-talet i medeltal endast omkring tjugo procent av väljarna avstodo från att delta i valen. Erfarenheterna från Schweiz och Förenta staterna visa emellertid att intresset vanligtvis är mindre för folkomröstningar än för val. Såväl vid 1920 års folkomröstning som vid 1939 års utgjorde de icke-röstande omkring hälften av valmanskåren; de likgiltigas antal var emellertid otvivelaktigt avsevärt mycket större år 1920, då ingen egentlig opposition hade bedrivits mot författningsförslagen.

Utgången av 1939 års folkomröstning möjliggjordes uppenbarligen därav, att anhängarna till de partier, som stödde

⁶ Beträffande tillkomsten av dessa förslag hänvisas till *Brusewitz*, En författningsrevision med förhindrar. (Statsv. tidskr. 1939, s. 297 ff.)

⁷ Statistiske Meddelelser udg. af det statistiske Departement, Riksdagsvalgene og Folkeafstemningen i april og maj 1939.

⁸ *Brusewitz*, a. a. s. 331.

⁹ De ogiltiga rösterna voro talrika, 12 000. Statistiske Meddelelser etc.

grundlagsrevisionen, icke i tillräcklig utsträckning följde partiledningarnas paroller. Särskilt torde detta gälla högern, inom vars riksdagsgrupp som ovan nämnts enighet icke hade kunnat uppnås om att rösta för författningsförslagen, vilkas karaktär av kompromiss sannolikt minskade deras popularitet hos de konservativa folkgrupperna.

En ofta debatterad fråga utgör folk-omröstningsinstitutets förhållande till parlamentarismen. Hur bör regeringen handla, om dess av riksdagsmajoriteten godkända förslag förkastas av folket? 1939 års danska referendum är ur denna synpunkt av stort intresse. Det bör i första hand understrykas, att regeringen icke före omröstningen hotade med avgång i händelse förslaget ej godkändes. Då vänsterns partiledare (Brorssen) efter omröstningen gjorde gällande att utgången borde betraktas såsom ett folkligt misstroendevotum, avvisade statsminister Stauning med skärpa denna tolkning. Statsministern motiverade sin hållning dels med att folketingsval helt nyligen ägt rum dels därmed att författningsförslaget fällts på grund av lågt deltagande i omröstningen och att utgången således icke kunde betraktas som ett misstroendevotum mot regeringen i grundlagsfrågan.

För högerpartiet medförde utgången av folkomröstningen uppseendeväckande följder. Partiets ledare (Christmas Möller) hade före omröstningen förklarat sig ämna avgå från denna sin befattning, om referendumresultatet bleve negativt, en avsikt som han också omedelbart efter folkomröstningen förverkligade.

Av de två danska författningsomröstningarnas resultat framgår klart, att utformningen av referendumreglerna gjort Danmarks grundlag till en av världens mest svårföränderliga konstitutio-

ner. Orsaken härtill är främst kravet att för bifall 45 % av de röstberättigade skola biträda ett framlagt förslag vilket innebär att förslagens motståndare som bundsförvanter ha den stora skaran av likgiltiga. — Det förhållandet att nej-röstning och underlåtenhet att rösta ha samma effekt medför också att många föredra att avstå från deltagande i omröstningarna framför att rösta nej; härigenom blir det omöjligt att erhålla en klar uppfattning angående valmans-kårens inställning.

Som tidigare nämnts utgjorde det år 1939 förkastade författningsförslaget resultatet av en kompromiss mellan socialdemokraterna och den radikala vänstern å ena sidan samt högern å den andra. De båda förstnämnda partierna hade sedan gammalt arbetat för landstingets avskaffande, under det att de konservativa motsatt sig denna förändring. I den av representanter för de fyra stora partierna sammansatta kommitté, som tillsattes år 1937, föreslogo de båda regeringspartierna, att landstinget skulle försvinna samt att bestämmelser om såväl beslutande som konsultativt lagreferendum skulle inskrivas i grundlagen. Högerns förslag innebar, att en första kammare med reducerade befogenheter skulle bevaras och att decisivt lagreferendum på begäran av en riksdagsminoritet eller ett visst antal röstberättigade skulle införas.¹⁰ En sammanjämkning av dessa ståndpunkter skedde sedan. De två regeringspartierna enade sig om ett modifierat enkammar-system — riksdagen skulle i vissa frågor arbeta på två avdelningar — samt om två former av fakultativt lagreferendum.¹¹ För detta förordades i huvudsak

¹⁰ Betänkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1937, s. 3 och 39.

¹¹ Ibidem, s. 50 ff.

följande regler. Av riksdagen antagna lagar skulle underställas folkomröstning, om två femtedelar av riksdagens medlemmar framställde krav härom. En sådan anhållan skulle tillställas statsministern, som det ålåg att låta kungöra ifrågavarande lagar; folkomröstningen skulle äga rum mellan tolv och aderton vardagar efter kungörelsen. Dessutom skulle folkomröstning hållas, såvida en referendumbegäran från minst en tredjedel av riksdagens medlemmar inom tolv helgfria dagar efter lagens kungörande understöddes av en petition, som underskrivits av femton procent bland de röstberättigade. En lag skulle anses förkastad om minst 35 % av valmanskåren hade röstat mot densamma. Finansiella frågor, bland annat skattelagar, voro enligt förslaget undantagna från referendum. — Beträffande det obligatoriska grundlagsreferendum yrkades ingen ändring.

De föreslagna referendumentreglernas restriktiva karaktär framgår av en jämförelse med motsvarande bestämmelser i Schweiz och Förenta staterna. I Schweiz skall folkomröstning om en av representationen antagen lag äga rum efter begäran av 30 000 medborgare, och i de amerikanska delstaterna kräves ingenstädes för referendumbegäran mer än tio procent av antalet vid föregående allmänna val röstande, vanligtvis fem procent. Vidare är referendumentfristen i flertalet av dessa stater liksom i Schweiz nittio dagar.¹² Slutligen skulle bestämmelsen, att de nejröstande måste utgöra minst trettiofem procent av alla röstberättigade otvivelaktigt ha tjänat som ett starkt skydd för omstridda lagar.

Vänstern ställde sig utanför den inom författningskommissionen ingångna kompromissen. Då frågan sedermera behandlades av riksdagen, framlade

emellertid partiet ett eget förslag till grundlagsrevision, vilket upptog såväl enkammarsystem som skilda slag av folkomröstning. Mest betydelsefullt var det föreslagna fakultativa lagreferendum. Enligt de bestämmelser, som i detta avseende föreslogos, skulle femton riksdagsledamöter ha rätt att begära trettio dagars uppskov med konungens stadfästelse av lagförslag, som riksdagen antagit. Folkomröstning skulle äga rum, såvida en petition undertecknad av tio procent bland de röstberättigade (omkring 200 000) inlämnades till statsministern. I vänsterns förslag ingick även referendum efter beslut av två tredjedelar av riksdagens ledamöter. Slutligen skulle regeringen äga rätt att utlysa folkomröstning för att söka bryta det suspensiva lagveto, som i partiets grundlagsförslag hade tillerkänts två femtedelar av riksdagens ledamöter.¹³ Även tio procent av väljarna skulle enligt förslaget kunna begära dylik folkomröstning. — Antalet från referendum undantagna ärenden var mindre än i författningskommissionens förslag; bl. a. kunde skattelagar göras till föremål för folkomröstning. För förkastande av en lag krävdes, att de nejröstandes antal uppgick till minst tjugofem procent av valmanskåren. Vänsterns förslag till folkomröstningsbestämmelser var som synes i alla avseenden mindre restriktivt än författningskommissionens.

Motsättningarna i folkomröstnings-

¹² I California, där insamlandet av namnunderskrifter på petitioner bedrivs med stor effektivitet av för ändamålet bildade firmor, betraktades det som en utomordentlig prestation, då vid ett tillfälle erforderligt antal underskrifter kunde anskaffas inom tjugotre dagar.

¹³ Enligt vänsterns förslag skulle två femtedelar av riksdagens medlemmar ha rätt att begära, att en av riksdagen antagen lag hänvisades till följande session för ny prövning.

frågan kunna endast förstås mot bakgrunden av vad som utgjorde huvudpunkten i författningsförslagen: landstingets avskaffande. Fakultativt referendum betraktades såsom en ersättning för den motvikt mot folketinget, som första kammaren utgjorde.¹⁴ Regeringspartierna ville göra denna motvikt så svag som möjligt, vänstern däremot önskade att ge den reell betydelse.

Slutligen nämnes att arbetet på en författningsrevision i Danmark återupptagits efter det andra världskrigets slut.

En nu verksam författningskommission är den tredje i ordningen som under denna tid tillsatts. Något definitivt beslut i frågan om referendum har emellertid ännu ej träffats inom kommissionen.

14 Då de båda regeringspartierna vid denna tid sedan några år tillbaka innehade majoriteten i båda kamrarna, var emellertid landstinget politiskt icke längre någon retarderande faktor, vilket förklarar högerens och vänsterns beredvillighet att avskaffa det och socialdemokraternas i grunden tämligen ljumma inställning i frågan. *Brusewitz*, a. a. s. 338.

NORGE

Den norska grundloven innehåller inga bestämmelser angående folkomröstning. Extrakonstitutionella folkomröstningar ha emellertid vid flera tillfällen anordnats efter beslut av stortinget. Två av dem ägde rum år 1905 och rörde unionsupplösningen samt frågan om den monarkiska statsformens bestånd; de föranleddes sålunda av utomordentliga förhållanden. Den första av dessa omröstningar var av rent bekräftande natur och även den andra torde böra betecknas som närmast decisiv.¹

Av klart rådgivande karaktär voro däremot två folkomröstningar som höllos i förbudsfrågan år 1919 och 1926. Sedan år 1917 ett provisoriskt, av krisförhållandena motiverat allmänt förbud hade införts, vilket gällde brännvin och starka viner, igångsattes en kraftig kampanj i syfte att göra detta förbud permanent. Förbudsanhängarna hade majoritet i stortinget men denna minskades genom 1918 års val. Då vidare vänstern, som vid denna tid innehade regeringsmakten, stod starkt splittrad i frågan, framkom tanken på att anordna en rådgivande folkomröstning. Regeringen framlade år 1919 för stortinget en proposition i vilken föreslogs att frågan om införande av ett permanent förbud skulle underställas folket. Denna proposition som åtföljdes av ett lagförslag rörande sättet för omröstningens ordnande bifölls av stortinget och omröstningen ägde rum den 5 och 6 oktober.

Under stortingets behandling av för-

slaget om folkomröstning tilldrogo sig två problem särskild uppmärksamhet, nämligen dels utformningen av frågeställningen dels frågan om rådgivande folkomröstning vore förenlig med grundlagen.² Vad det sistnämnda spörsmålet beträffar segrade den mening som hävdade att en omröstning av rent rådgivande natur kunde äga rum utan stöd av grundlagsstadganden. Beträffande frågeställningen framträdde inom stortinget flera skilda uppfattningar. Regeringens förslag, som av stortinget antogs, innebar att de röstande hade att svara ja eller nej på frågan om ett permanent förbud önskades. En minoritet inom stortinget krävde emellertid att folket i stället skulle ställas inför valet mellan totalförbud och någon form av ransonering.

Trots splittringen inom vänsterpartiet intog regeringen en utpräglat förbudsvänlig hållning och statsministern förklarade före folkomröstningen, att ministären skulle avgå, om majoritet icke uppnåddes för förbud.³ Omröstningens resultat blev att i runt tal 490 000 ja-röster avgavos mot omkring 305 000 nej-röster. Då sålunda en stark majoritet uttalat sig för förbud, framlade regeringen — dock först år 1921 — förslag om permanent förbudslagstiftning, vilket antogs av stortinget.

Under de närmast följande åren väcktes vid flera tillfällen i stortinget

¹ *Brusewitz, Axel*, Det konsultativa referendum, s. 43 f.

² Se härom *Brusewitz*, s. 46 ff.

³ *Björnberg, Arne*, Parlamentarismens tillämpning i Norge efter 1905, s. 237.

motioner med förslag om förbudets upphävande och slutligen föreslog regeringen år 1926 i en proposition att en ny folkomröstning i förbudsfrågan skulle anordnas. Detta förslag antogs av stortinget och omröstningen ägde rum den 18 oktober samma år. Dess resultat blev att omkring 531 000 röstade mot förbud, 423 000 för. Erfarenheterna av förbudets tillämpning hade således haft till följd en kraftig förskjutning inom opinionen. Under hänvisning till utgången av omröstningen föreslog regeringen följande år stortinget att förbudet skulle upphävas, vilket förslag av stortinget bifölls.

Förslag om införande av stadganden rörande folkomröstning i författningen ha framförts vid ett stort antal tillfällen. Redan under utarbetandet av 1814 års grundlag föreslogs sålunda, att frågan om ändring av den nya författningen med periodiska mellanrum skulle underställas folket. Därefter dröjde det till 1890-talet innan krav på folkomröstning i statliga angelägenheter ställdes i stortinget. Mellan 1892 och 1917 framlades en mängd motioner, i vilka påyrkades införande av obligatoriskt eller fakultativt författningsreferendum och fakultativt lagreferendum. Fram till år 1917 avvisade såväl stortinget som dess konstitutionsutskott dessa förslag; nämnda år beslöt emellertid stortinget att utan angivande av några direktiv hänvisa folkomröstningsfrågan till en tidigare tillsatt parlamentarisk »valgordningskommisjon», i vars uppdrag ingick att utreda flera andra konstitutionella frågor, bl. a. upplösningsrätten. Förslag om införande av folkomröstning väcktes ånyo inom stortinget 1920 och 1923 men förkastades under hänvisning till att problemet skulle behandlas av valgordningskommisjonen.

I sitt hösten 1924 avgivna betänkande angående folkomröstning föreslog kommissionen enhälligt att ett stadgande om *rådgivande* folkomröstning skulle inskrivas i grundlagen.⁴ Majoriteten förordade därjämte införande av *beslutande* folkomröstning. Rörande det föreslagna decisiva referenduminstitutets utformning rådde delade meningar. Beslutande folkomröstning i *andra frågor än grundlagsändringar* skulle enligt fyra medlemmars förslag anordnas blott efter beslut av stortinget, under det att två ledamöter ville därutöver införa skilda slag av fakultativt referendum (på begäran av en minoritet — en fjärdedel eller en tredjedel — inom folkrepresentationen eller av ett visst antal — tio eller tjugo procent — bland de röstberättigade). För *grundlagsändringar* föreslogs folkomröstning efter andra regler. Förslag till författningsändringar skulle som tidigare behandlas av två storting, och folkomröstning följa efter den sista stortingsbehandlingen. Tre medlemmar, däribland kommitténs ordförande, förordade ett i det närmaste obligatoriskt referendum: varje grundlagsändring skulle underställas folket, såvida icke stortinget med fyrafemtedelsmajoritet beslutade att så icke skulle ske. Alla omstridda författningsförslag skulle således underkastas folkomröstning. Av denna anledning ansågs det lämpligt att avskaffa den grundlagsbestämmelse, enligt vilken ett val måste äga rum mellan den första och andra behandlingen av ett grund-

⁴ »Innstilling VII fra den parlamentariske valgordningskommisjon nedsatt ved stortingets beslutning av 26. juni 1917. B. Folkeavstemning.» Två alternativa förslag till bestämmelser angående konsultativ folkomröstning framlades i betänkandet. Enligt det ena skulle dylik omröstning anordnas blott efter beslut av stortinget, enligt det andra dessutom på begäran av tio procent av de röstberättigade.

lagsförslag i stortinget. Om emellertid ett sådant val hållits, skulle stortinget ha rätt att med endast tvåtredjedelsmajoritet besluta att en antagen författningsändring ej skulle framläggas till folkomröstning. — Tre medlemmar av kommittén ville bibehålla kravet på val mellan den första och andra behandlingen av grundlagsförslag men föreslog att alla förslag, som antagits med tvåtredjedelsmajoritet inom stortinget, skulle vara undantagna från referendum.

I sin motivering för de framlagda förslagen uttalade kommitténs majoritet, att enligt dess mening folkomröstning icke kunde anses stå i strid med parlamentarismens principer. Till den förutsättningarna hörde att folkets representanter avspeglade folkviljan och tillsåge att landet styrdes i överensstämmelse härmed. Om genom folkomröstning ett säkrare uttryck för folkmeningen kunde erhållas i vissa situationer, borde detta institut utgöra ett stöd för parlamentarismen under förutsättning att, fränsett grundlagsändringar, referendum finge anordnas blott efter beslut av stortinget. Däremot borde initiativ eller fakultativt referendum icke införas, då något behov av folkomröstning som ett författningsmässigt skydd för folket mot dess representation icke ansågs föreligga. Referendum enbart efter beslut av stortinget utgjorde också en garanti mot att till folket hänskötes frågor, som icke lämpade sig för folkomröstning, eller betydelselösa frågor, i vilka omröstningsdeltagandet kunde väntas bli lågt. Samma syfte ansågs beträffande författningsändringar tillgodosett därigenom, att stortinget skulle få möjlighet att med fyrafemtedelsmajoritet undanta förslag från referendum.

Kommittémajoritetens förslag innebar, bortsett från det tilltänkta författnings-

referendum, tydligen ingen inskränkning av folkrepresentationens makt. Stortinget erhöll enligt förslaget endast rätt att då det så önskade överlåta beslutanderätten till folket. Betydelsen av denna nyhet minskades också i viss mån av att enligt redan dessförinnan erkänd praxis möjlighet fanns att anordna konsultativa omröstningar. Man hävdade emellertid, att erfarenheterna av det konsultativa referendum i vissa avseenden voro ofördelaktiga. När allmänt rusdrycksförbud år 1919 utfärdades, hade nämligen denna åtgärd väckt häftig kritik, emedan stortinget formellt icke var bundet av den detta år anordnade folkomröstningens resultat. En fråga, som bragts till avgörande genom decisivt referendum, skulle däremot enligt uppfattningen inom kommitténs majoritet på ett helt annat sätt avföras från debatten. Det ansågs emellertid lämpligt att i grundlagen — vid sidan av beslutande folkomröstning — införa ett stadgande om rådgivande folkomröstning, då även sådan omröstning i vissa situationer kunde vara av värde.

Två av kommitténs ledamöter önskade som ovan nämnts införa ett fakultativt decisivt referendum, den ene på begäran av visst antal röstberättigade, den andre efter framställning av en minoritet inom stortinget. Den senare motiverade sitt förslag därmed, att en referendumbegäran borde ingivas så fort som möjligt efter antagandet av en lag; insamling av namnunderskrifter på en petition bland väljarna skulle därför vara alltför tidsödande. För förkastande av en lag borde krävas kvalificerad majoritet bland de röstande.

Å andra sidan avvisade en medlem av kommittén införandet av beslutande folkomröstning. Han motiverade sin uppfattning därmed, att varje appell från stortinget till folket innebure, att

representationen icke utgjorde den högsta lagstiftande myndigheten; den kunde härigenom frestas att undandraga sig ansvaret för svåra beslut. Rådgivande folkomröstning kunde emellertid försvaras, emedan den formellt gav stortinget fria händer. Som ett skäl mot införande av decisivt referendum anfördes i reservationen även de större städernas, främst Oslos, underrepresentation i stortinget. Då vid en folkomröstning rösterna skulle sammanräknas för hela riket, skulle Oslos inflytande bli avsevärt större vid folkomröstningar än vid val, varigenom en motsättning mellan referendumutslagen och stortingets beslut kunde befaras uppstå.

Valgordningskommisjonens förslag behandlades av stortinget år 1926. Konstitutionsutskottets majoritet ansåg sig icke kunna tillråda att bestämmelser om folkomröstning av något slag infördes i författningen. Enligt minoritetens uppfattning borde enbart decisivt referendum grundlagfästas; då emellertid intet sådant förslag förelåg, anslöt sig utskottsminoriteten till kommitténs rekommendation av såväl beslutande som rådgivande folkomröstning. Två utskottsledamöter önskade att folkomröstning skulle få anordnas efter beslut av stortinget, två ville dessutom införa referendum på begäran av visst antal röstberättigade.

Stortinget följde konstitutionsutskottets majoritet; förslaget om folkomröstning efter beslut av representationen erhöll 53 röster, förslaget om folkomröstning efter beslut av stortinget eller på begäran av visst antal röstberättigade 39 röster.

Motioner om införande av folkomröstning framlades sedermera under 1928 års stortingssession. De avstyrktes av konstitutionsutskottets majoritet och förkastades av stortinget.

År 1927 tillsattes en »parlamentarisk valgordningsnevnd», vilken i samband med undersökning av frågan om införande av upplösningsrätt ansåg sig böra behandla även folkomröstningsinstitutet. I sitt år 1930 avgivna betänkande tog kommittén utan närmare motivering avstånd från tanken på ett författningsreferendum av något slag och avstyrkte även införande av beslutande folkomröstning i andra frågor. Stortinget måste, uttalade kommittén, på grund av möjligheterna till debatt anses ha större förutsättningar att bedöma förekommande problem än folket. Referendum enbart efter beslut av folkrepresentationen skulle icke utgöra en garanti för att endast frågor som lämpade sig för folkomröstning underställdes folket. Det kunde nämligen befaras att en häftig agitation utanför stortinget i vissa lägen kunde tvinga detta att anordna folkomröstning. En svår situation skulle också uppstå, om folkets mening i en fråga visade sig avvika från stortingsmajoritetens. I ett sådant fall borde minoriteten inom representationen överta regeringsmakten, något som emellertid skulle strida mot det parlamentariska styrelsesättet. Enligt kommitténs uppfattning kunde således folkomröstningsinstitutet icke logiskt förenas med parlamentarismen. Vidare framhölls att referendum skulle gynna Oslo och andra underrepresenterade distrikt, särskilt som valdeltagandet i städerna vanligtvis var större än på landsbygden. Mot rådgivande folkomröstning kunde enligt kommitténs mening icke lika starka invändningar riktas; då emellertid sådana omröstningar finge anordnas utan stöd av någon författningsbestämmelse, skulle någon fördel icke vinnas genom införande av ett grundlagsstadgande härom. En sådan åtgärd kunde ge upphov till den uppfattningen att rådgivan-

de folkomröstning borde utgöra ett regelbundet inslag i statslivet, vilket enligt kommitténs uppfattning icke vore önskvärt.

Efter år 1930 avstannade i Norge debatten i folkomröstningsfrågan. Emellertid uppdrogs år 1948 åt en ny parlamentarisk »valgordningskommisjon» att upptaga problemet till behandling. Något betänkande rörande folkomröstning har denna kommitté dock ännu icke avgivit.

Kommunal folkomröstning av decisiv karaktär rörande rusdrycksförbud, s. k. *lokalt veto*, infördes i Norge år 1894. Vin- och spritdrycker fingo enligt lag den 24 juli detta år försäljas av bolag, som erhållit kommunens auktorisation. Kommunalfullmäktiges beslut i ärendet måste godkännas i folkomröstning, vari alla män och kvinnor över 25 år hade rätt att delta. Tillstånd beviljades för fem år åt gången och skulle automatiskt förlängas, om icke sex månader före femårsperiodens utgång från en tjugondel av de i saken röstberättigade inlämnades en begäran om referendum. Som synes inneburo bestämmelserna en kombination av obligatorisk och fakultativ folkomröstning.

Under tiden fram till införandet av allmänt spritförbud år 1917 höllos ett stort antal kommunala folkomröstningar i förbudsfrågan.

Sedan det allmänna förbudet upphävts, utfärdades den 5 april 1927 en ny lag rörande lokalt veto, vilken med vissa förändringar — den senaste av år 1947 — alltjämt är gällande. Enligt denna lag skall i städer med minst 4 000 invånare på begäran av en tjugondel av de röstberättigade anordnas folkomröstning för att avgöra om spritdrycker (vin och öl inbegripas icke) skola få

försäljas och utskänkas. Omröstning får påkallas endast vart åttonde år (före 1947 vart sjätte år) och skall äga rum inom fjorton dagar efter de allmänna kommunalvalen, vilka hållas på hösten. Begäran om referendum skall vara inlämnad före den 1 februari samma år. Stadsfullmäktige äro bundna av omröstningens resultat, men regeringen har rätt att i strid mot referendumutslag bevilja tillstånd att försälja och utskänka spritdrycker.

Genom 1927 års lag erhöilo stadsfullmäktige i de städer, som icke hade lokalt förbud år 1916, rätt att tillåta försäljning och utskänkning av spritdrycker. S. k. brännvinsomröstningar ha sedan dess hållits 1928, 1934, 1946 och 1951, vid varje tillfälle i en rad städer. Som följd av dessa omröstningar har det lokala förbudet upphävts i åtskilliga städer; däremot har förbud ingenstädes införts, ehuru omröstning vid flera tillfällen begärts i sådant syfte av nykterhetsorganisationer. I stort kan det sägas att opinionen i de städer, där omröstningar ägt rum flera gånger, har utvecklats i förbudsfientlig riktning; denna tendens är emellertid icke alldeles enhetlig.

Deltagandet i »brännvinsomröstningarna» har genomsnittligt varit något lägre än i kommunalvalen. Anmärkningsvärt är att röstningsfrekvensen varit något högre bland kvinnorna än bland männen vid dessa folkomröstningar, medan förhållandet vid alla brukar vara omvänt. Då någon redovisning av rösterna efter de röstades kön ej förekommer, är det icke möjligt att erhålla kännedom om de olikheter i mäns och kvinnors inställning i förbudsfrågan som kunna finnas.⁵

⁵ Statistiske Meddelelser utgitt av Statistisk Sentralbyrå, 1946, s. 242 ff.

Lokala konsultativa folkomröstningar ha utan stöd i lagbestämmelser vid åtskilliga tillfällen förekommit i Norge.⁶ Sålunda ha fullmäktige i enskilda kommuner stundom anordnat referendum om försäljning och utskänkning av vin och öl, vilken fråga avgöres av fullmäktige och icke kan göras till föremål för beslutande folkomröstning. Vidare har det hänt att förslag om sammanslagning av en kommun med en annan underställts de röstberättigade, innan saken avgjorts. Även omröstningar i andra spørsmål, t. ex. anläggande av vägar, ha förekommit. Någon statistik över de konsultativa kommunala folkomröstningarna föreligger icke.

Stortinget beslutade år 1928 att anordna en folkomröstning av rådgivande natur i staden Trondheim. Denna omröstning gällde frågan om stadens namn borde ändras från Trondhjem till Nidaros. Majoriteten av de röstberättigade motsatte sig detta förslag, men

statsmakterna genomförde trots detta namnändringen. Detta väckte emellertid inom staden så häftig opposition att beslutet efter kort tid återkallades och staden i stället erhöll namnet Trondheim.

Slutligen kan nämnas att frågan om val av undervisningsspråk i folkskolan enligt lag den 16 juli 1936 skall underställas ett föräldramöte, i vilket samtliga skolbarns föräldrar ha rätt att delta. Mötets beslut som tillkommer genom omröstning är bindande för skolstyrelsen om det antagits av majoriteten bland de i saken röstberättigade. Ha två tredjedelar av de röstberättigade deltagit i mötet, är dock även beslut, som fattats med enkel majoritet bland de röstande bindande.

⁶ Uppgifterna om de rådgivande kommunala omröstningarna ha lämnats av konsulent S. Rognlien, sekreterare i 1948 års norska valgordningskommisjon.

FINLAND

Stadganden om folkomröstning förekomma icke i den finska författningen. Utan stöd av grundlagsbestämmelser har dock vid ett tillfälle, år 1931, anordnats ett konsultativt referendum i förbudsfrågan.

Det år 1919 införda allmänna rusdrycksförbudet, som visat sig i hög grad ineffektivt, hade blivit föremål för en efter hand allt häftigare kritik, och år 1931 krävde inom skilda läger en betydande opinion förbudets snara upphävande. En dylik åtgärd försvårades emellertid av det partipolitiska läget. Socialdemokraterna och agrarerna voro nämligen i viss mån bundna därav, att förbudet utgjorde en av dessa partiernas programpunkter. Inom de övriga partierna önskade man däremot omedelbart avskaffa förbudet. I denna situation framkom som en kompromisslösning tanken på en rådgivande folkomröstning i frågan. Den av samtliga borgerliga partier sammansatta regeringen framlade i slutet av november 1931 för riksdagen en proposition med förslag om anordnande av konsultativt referendum rörande förbudet. I propositionen hävdades att för en folkomröstning av nämnt slag någon grundlagsändring ej vore erforderlig, då statsmakternas handlingsfrihet icke i något avseende begränsades. Regeringen fann att den även utan riksdagens medverkan ägde besluta om en sådan omröstning; av praktiska skäl ansågs det dock lämpligast att beslutet fattades av regeringen och representationen gemensamt. Förslaget framläggande motiverades där-

med, att förbudet kunde upprätthållas blott om det stöddes av folkets övervägande flertal och att en folkomröstning vore det säkraste sättet att undersöka folkmeningen, eftersom skiljelinjen i förbudsfrågan ej följde partigränserna. Vid ett riksdagsval skulle sannolikt andra frågor dominera kampanjen, dessutom vore det knappast önskvärt att hålla ett val enbart på grund av förbudsfrågan. Det framhölls slutligen att rusdrycksregleringen utgjorde ett ämne, varom varje medborgare kunde bilda sig en uppfattning. — Propositionen tillstyrktes av grundlagsutskottet samt godkändes av riksdagen den 12 december. Under debatten underströks från flera håll, att beslutet icke finge utgöra något prejudikat för anordnande av referenda i andra frågor.

I den av riksdagen antagna lagen ut-sattes folkomröstningen till den 29 och 30 december 1931. Vid omröstningen tillämpades samma rösträttsbestämmelser som vid riksdagsmannaval.¹ De röstande ställdes inför följande tre alternativa frågor: 1) Skall förbudslagen bibehållas på basis av totalförbud? 2) Skall förbudslagen ändras och en lag stiftas, som tillåter reglementerad och beskattning underkastad tillverkning och handel med svagare alkoholhaltiga drycker? 3) Skall förbudslagen upphä-

¹ Lag om föranstaltande av konsultativ folkomröstning för klargörande av grunderna för rusdryckslagstiftningen. Se även Förordning angående bringande i verkställighet av lagen om föranstaltande av konsultativ folkomröstning. Finlands författningssamling, 1931.

vas och en lag stiftas, som tillåter reglementerad och beskattning underkastad tillverkning och handel jämväl med andra än svagare alkoholhaltiga drycker? Alternativ 2) byggde på ett förslag, som tidigare under året framlagts av en statlig kommitté.

Någon officiell upplysningsverksamhet anordnades icke, men intensiv propaganda bedreys veckorna före omröstningen, framför allt av förbudets motståndare, vilka organiserat sig i förbundet för folknykterhet utan totalförbud. Denna sammanslutning tillsatte en särskild kampanjkommitté.

Vid omröstningen uttalade sig en överväldigande majoritet av de röstande för alternativ 3), d. v. s. förbudets fullständiga upphävande. Alternativ 2) erhöi endast ett obetydligt antal röster. Följande år avskaffade statsmakterna förbudet. Det kan alltså sägas, att 1931 års rådgivande folkomröstning bringade förbudsfrågan ur det parlamentariska dödläge, vari den länge befunnit sig.

Kort efter det att Finland blivit oberoende, infördes av lantdagen ett *kommunalt* decisivt referendum för såväl städer som landskommuner. Bestämmelser härom upptogs i kommunallag för städerna (kap. 6 § 48), i kommunallag för landskommunerna (kap. 6 § 76) samt i lag om folkomröstning, samtliga av den 27 november 1917.² Folkomröstning kunde enligt dessa stadganden komma till stånd rörande alla beslut av fullmäktige utom sådana som rörde

inre ordningsangelägenheter, redovisnings- och ansvarsfrihet eller fastställande av inkomst- och utgiftsstat. Referendum fick ej heller anordnas angående val som verkstälts av fullmäktige. Slutligen undantogs från referendum alla beslut, vilkas verkställighet av fullmäktige med tre fjärdedels majoritet förklarats brådskande. Folkomröstning skulle i landskommunerna samt i städer med mer än 5 000 invånare hållas på begäran av en tjugondel av de röstberättigade, i övriga städer på begäran av en tiondel, dock minst 500 personer. En dylik petition skulle inlämnas till fullmäktiges ordförande högst två månader sedan det beslut fattats, varemot referendum begärdes. Den röstande skulle endast ställas inför två alternativ, godkännande eller förkastande av fullmäktiges beslut. Avgörandet fälldes genom enkel röstövertikt, i ärenden där för fullmäktiges beslut erfordrades kvalificerad majoritet skulle dock sådan krävas även vid folkomröstning. Vid lika rösttal skulle fullmäktiges beslut betraktas såsom godkänt. — Rösträtt vid kommunal folkomröstning hade alla vid kommunalval röstberättigade. Omröstningarna skulle förrättas av de nämnder som fungerade vid kommunalvalen.

Bestämmelserna om kommunalt referendum förblevo i kraft endast kort tid, de upphävdes den 27 mars 1919 på grund av de efter inbördeskriget rådande oroliga inre förhållandena.

² Finlands författningssamling, 1917.

TYSKLAND

1. Folkomröstningsinstitutet i Weimarförfattningen

*Historiska förutsättningar.*¹ I den tyska författningen av den 16 april 1871 saknades bestämmelser om ett folkomröstningsinstitut. Trots att det socialdemokratiska partiet under praktiskt taget hela tiden efter Tysklands enande bl. a. haft ett folkomröstningsinstitut på sitt program, förelåg först i samband med republikens införande praktiska möjligheter för programmets förverkligande i detta avseende. Detta berodde delvis på att de borgerliga partierna, som tidigare motarbetat denna form för direkt folklagstiftning, inför hotet av ett allt nyordnande parlament funno för gott att ändra åsikt. Folkomröstningsinstitutet ansågs vara ett konservativt skydd mot allt för radikala omstörtningar.

Sedan den tyska republiken utropats den 9 november 1918, uppdrogs åt inrikesministern, statsrättsläraren Hugo Preuss att utarbeta den nya författningen. I ett av Preuss den 3 januari 1919 avgivet författningsförslag stadgades om obligatoriskt författningsreferendum. Bestämmelserna härom skulle dock träda i kraft först fem år efter det författningen utfärdats (§ 51, Abs. 2). Vidare föreslogs ett fakultativt referendum för det fall att riksdagen och riksrådet ej kunde enas. Referendum kunde i detta fall påkallas av rikspresidenten. Dessutom var enligt förslaget folkomröstning erforderlig för presidentens avsättning före valperiodens utgång samt för bildande av nya fristater inom riksenheten (§ 67, II).

I ett förslag, som den 21 februari 1919 framlades av riksregeringen för nationalförsamlingen i Weimar, funnos följande bestämmelser:

1) Rikspresidenten kunde anordna referendum då riksdagen och riksrådet² stannat i olika beslut i en lagfråga (art. 26).

2) Folkomröstning om avsättning av rikspresidenten före valperiodens utgång skulle äga rum, om riksdagen beslutat om avsättningen (art. 72).

Redan innan regeringen framlade sitt författningsförslag för nationalförsamlingen hade denna fattat beslut om en provisorisk författning, »Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt» av den 10 februari 1919. Enligt denna författning skulle nationalförsamlingen ensam av-

¹ Här och för det följande hänvisas främst till *Fetzer, Max*: Das Referendum im deutschen Staatsrecht (1923). Allmänt hänvisas dessutom till 1920 års folkomröstningskommittés utredningar, särskilt *Brusewitz, Axel*: Tyskland (i SOU 1923:20); vidare *Arrhén, Erik*: Den tyska parlamentarismens utveckling under kejsardöme och republik (1929), *Frykholm, Lars*: Studier över artikel 48 i Weimarförfattningen (1942), *Huber, Ernst Rudolf*: Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches (1939), *Stampfer, Friedrich*: Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik (1936), *Wegener, Wilhelm*: Die neuen deutschen Verfassungen (1947) samt Die Verfassung des deutschen Reiches av den 11 aug. 1919 med inledning av *Zweigert, Erich* (1919). Vissa ytterligare arbeten anmärkas i följande noter.

² Riksrådet utgjorde det främsta federala elementet i riksförfattningen. Det bestod av från varje delstat regeringsvalda delegater, vilka bildade ett slags första kammare med vissa begränsade befogenheter men vilka också hade rätt att utan rösträtt delta i riksdagens förhandlingar.

göra författningsfrågor, medan övriga lagar skulle stiftas av nationalförsamlingen och ett »Staatenausschuss» (en församling av delstatsrepresentanter) gemensamt. Vid olika beslut av dessa båda organ kunde rikspresidenten anordna referendum om lagfrågan.

Vid behandlingen i nationalförsamlingens författningsutskott godkändes regeringens förslag i ovan angivna punkter 1) och 2). Till dessa fogades ett fakultativt referendum på begäran av en tiondel av de röstberättigade eller efter förordnande av rikspresidenten. Vidare medtogs Preuss' förslag angående folkomröstning vid statliga nybildningar, vilket av riksregeringen utelämnats. Slutligen föreslog utskottet folkinitiativ.

Därmed voro författningens huvudprinciper i detta avseende klara. Mindre ändringar företogs dock såväl av utskottet som av nationalförsamlingen in pleno.

Den s. k. Weimarförfattningen antogs av nationalförsamlingen den 31 juli 1919 och utfärdades den 11 augusti samma år. Härmed var folkets direkta inflytande i den tyska riksenheten möjliggjort inom följande områden, nämligen: lagstiftning (inkl. författningsändringar); avsättning av rikspresidenten; nybildning av ett statsområde. Bestämmelsernas utsträckning inom dessa områden skola i det följande närmare studeras.

Allmänna drag. Bestämmelserna om det egentliga folkomröstningsinstitutet intogs i art. 73—76 av författningen. En särskild lag, »Gesetz über den Volksentscheid» av den 27 juni 1921 reglerade förfarandet vid institutets tillämpning men däri funnos även medtagna bestämmelser av sådan art, att man kan ifrågasätta om icke denna lag innebar en författningsändring.

Enligt Weimarförfattningen skulle författningsändringar tillkomma på samma sätt som lagar i allmänhet (art. 76). I såväl författningen som »Gesetz über den Volksentscheid» funnos vissa undantag från denna princip. Undantagen voro emellertid ej av sådan omfattning, att ett särskiljande på detta stadium av begreppen författningsändring och lagstiftning i allmänhet kan anses vara motiverat.

Referendum i det tyska folkomröstningsinstitutet var uteslutande *decisivt*. Rätt att deltaga vid omröstningar och initiativ ägde alla som hade rösträtt vid riksdags- och presidentval.³ För undanröjande av ett riksdagens beslut erfordrades att minst hälften av alla röstberättigade deltagit i omröstningen (art. 75). I övrigt bestämdes omröstningens resultat av åsikten hos majoriteten av de deltagande. Dock kunde författningsändringar, vilka genom folkinitiativ blivit föremål för folkomröstning endast beslutas om mer än halva antalet röstberättigade hade uttalat sig för ändringen (art. 76). Vidare kunde referendum om en och samma lag äga rum endast en gång, och en genom folkomröstning beslutad lag åtnjöt ej något särskilt skydd utan kunde genom en ny lag ändras eller upphävas.⁴

Referendum var icke i något fall obligatoriskt. Fakultativt referendum kunde påfordras av: 1) rikspresidenten, 2) riksrådet, 3) en minoritet inom riksdagen i förening med en viss procent av folket.

En särskild plats intog folkinitiativet, som dock icke nödvändigtvis behövde leda till folkomröstning.

Regler för påkallande av det fakultativa referendums. Rikspresidenten kun-

³ Gmelin, H., Einführung in das Reichsverfassungsrecht (1929), s. 68.

⁴ Fetzer, s. 54 och 56.

de inom en månad föranstalta om folkomröstning över en av riksdagen beslutad lag (art. 73). Att det endast kunde gälla hela lagen och ej blott en del av den, framgår av bestämmelsens formulering («ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz»). Denna bestämmelse förefaller vid första anblicken att vara ett gott skydd i presidentens hand mot maktmissbruk från riksdagens sida. Enligt art. 50 skulle emellertid alla anordningar och beslut av rikspresidenten för att vara giltiga vara kontraserade av rikskanslern eller annan minister. Då dessa enligt författningen skulle åtnjuta riksdagens förtroende, förefaller presidentens möjlighet att med hjälp av referendum motsätta sig en av riksdagen beslutad lag att ha varit mycket begränsad. Rikspresidentens möjligheter till ett ingripande torde ha varit något större vid oenighet mellan riksdagen och riksrådet även om rikspresidenten även härvidlag var bunden av kontraseringsvillkoret. Hade riksdagen beslutat en lag och riksrådet motsatt sig densamma, måste meddelande härom inom två veckor efter riksdagens beslut vara inkommet till riksregeringen. Inom ytterligare två veckor måste protesten ha försetts med motivering. Hade så skett återförvisades lagen till förnyad behandling i riksdagen. Medförde ej detta enighet mellan riksdagen och riksrådet, kunde rikspresidenten inom tre månader föranstalta om referendum. Gjorde presidenten ej bruk av denna rätt, förföll frågan. Hade emellertid riksdagen avslagit riksrådets invändningar med 2/3-majoritet måste rikspresidenten inom en månad utfärda lagen eller anordna referendum (art. 74). Av särskilt intresse är att referendum i dessa fall ej behövde gälla hela lagen utan endast de delar, om vilka oenighet förelåg. Folket hade vid

referendum i dessa fall endast möjlighet att rösta för ettdera alternativet och hade således icke möjlighet att direkt motsätta sig lagstiftning inom området.⁵ Gällde frågan icke en vanlig lag utan en författningsändring, fanns dock jämväl denna möjlighet. Vid förfall för rikspresidenten kunde hans ställföreträdare utöva hans befogenheter i ovannämnda avseenden.

Riksrådet hade tilldelats en mycket begränsad möjlighet att påfordra referendum. Endast om riksdagen mot riksrådets invändningar hade beslutat en författningsförändring hade riksrådet rätt att fordra referendum. Begäran härom måste ha framställts inom två veckor efter riksdagens beslut och rikspresidenten fick i så fall icke kungöra författningsändringen med mindre referendum givit positivt resultat (art. 76).

En minoritet i riksdagen hade ingen egen möjlighet att påkalla referendum över en av riksdagen beslutad lag. Referendum kunde emellertid komma till stånd under förutsättning att minst en *tredjedel av riksdagens medlemstal* beslutat hemställa om uppskov med kungörandet av den beslutade lagen och en *tjugondel av de röstberättigade medborgarna* därefter begärt referendum (art. 73). Allt detta måste ske inom loppet av två månader (art. 72). Även i detta fall ger författningens formulering vid handen att endast lagen i dess helhet kunde bli föremål för referendum. Bestämmelsen kunde sättas ur kraft genom att lagen förklarades för brådskande (art. 72); för dylikt beslut krävdes blott enkel majoritet i riksdagen och riksrådet men samstämmigt beslut av dessa bägge. Presidenten var likväl i detta fall ej förpliktad att promulgera lagen omedelbart utan kunde låta den begärda folkomröstningen hållas.

⁵ Gesetz über den Volksentscheid § 18.

Det förtjänar att framhållas att i detta fall referendum kunde komma till stånd endast rörande beslutade *lagar*. Representationens övriga beslut och presidentens förordningar kunde icke bliva föremål för referendum.⁶ Vidare kunde referendum i vissa frågor, som reglerades genom lag, komma till stånd endast genom beslut av presidenten. Detta gällde bl. a. budgeten och lönelagar (art. 73).

Folkinitiativet. Utöver vad ovan anförts hade folket fått ett relativt vidsträckt område utmätt för sitt handlande inom folkomröstningsinstitutets ram.

En tiondel av de röstberättigade hade rätt att lägga fram ett fullt utarbetat lagförslag, som med riksregeringens obligatoriska yttrande skulle läggas fram för riksdagen. Antogs lagförslaget oförändrat, behövde referendum ej anordnas. I annat fall skulle så ske (art. 73).⁷ Att folkinitiativet förutsatte ett fullt utarbetat lagförslag är fullt i överensstämmelse med den förut anförda regeln att referendum skulle äga rum över en lag i dess helhet. Detta avsåg att förhindra slagordspropaganda i alltför vid omfattning. Folkinitiativet kunde i princip angå allt, som kunde bliva föremål för lagstiftning. I en del fall, t. ex. beträffande budgeten och avlösningsreglementen var det dock ej fullt klart, huruvida folkinitiativrätten även inbegrep dem; författningens ordalydelse gjorde intet undantag för dem, men då rikspresidenten eljest var den ende som kunde besluta om referendum om budgeten och löner, ansågs det strida mot författningens principer att medge folket initiativrätt härom. Frågan aktualiserades aldrig i praktiken, varför oklarheten bestod.⁸ Av visst intresse är att förbund och traktater icke kunde bliva föremål för initiativ, emedan de icke bekräftades genom lag.

»Gesetz über den Volksentscheid» in-

nebar även i fråga om folkomröstning på grund av folkinitiativ en ändring. Om genom flera initiativ olika lagförslag samtidigt framlagts i samma fråga, skulle alla förslagen tillsammans med riksdagens eget föreläggas folket till omröstning (§ 3).

Några utmärkande drag. Bestämmelserna om referendum och folkinitiativ i Weimarförfattningen ha delvis utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i andra länder, enkannerligen Schweiz. På väsentliga punkter funnos dock vissa skillnader. Särskilt framträdande var det matematiskt-teoretiserande drag, som gått igen även vid utformningen av reglerna om folkomröstning.

Mest karakteristiskt för Weimarförfattningen var att exekutivmakten i enlighet med den av de borgerliga hävdade idéåskådningen tilldelats en i teorien mycket vidsträckt rätt att hänskjuta frågor till folkets avgörande. Det förhållandet att referendurrätten lagts i rikspresidentens hand får dock icke tolkas såsom ett personligt maktattribut åt honom; rikspresidenten kunde endast handla under medverkan av den parlamentariskt ansvariga ministären. I första hand avsågo rikspresidentens rättigheter dock blott att få till stånd ett slags plebiscitärt skiljedomsförfarande vid konflikter mellan den folkvalda representationen och riksrådet såsom delstaternas organ. Karakteristiskt var vidare, i jämförelse med Schweiz, att Weimarförfattningen ej gjorde någon egentlig åtskillnad mellan författning och lag; härigenom kom folkinitiativet att

⁶ *Fetzer*, s. 44.

⁷ *Jellinek, W.*, *Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder* (1926) s. 102.

⁸ *Giese, Friedrich*, *Grundriss des Reichsstaatsrechts* (1923), s. 125.

få en vidare utsträckning i Tyskland än i Schweiz, där blott författningen kan göras till föremål för folkinitiativ. Däremot kunde i Tyskland endast ett fullt utarbetat lagförslag framläggas genom folkinitiativ (folkomröstningslagen § 3); den schweiziska förbunds författningen tillåter vid initiativ även endast en önskan om lagstiftning, allmänt hållen och ej preciserad i detalj. Vidare skall i Schweiz folkomröstning alltid äga rum om ett genom folkinitiativ framlagt lagförslag, oavsett om detsamma i oförändrat skick antagits av representationen eller ej. Slutligen hade folket i Tyskland möjlighet att få referendum till stånd angående en av riksdagen beslutad lag endast om en tredjedel av riksdagens ledamöter begärt uppskov med lagens kungörande i två månader. Någon sådan inskränkning finnes icke i det schweiziska institutet. Härtill kommer att de procentsiffror, som uppställdes i Tyskland såsom minimum för att folket skulle kunna framkalla ett referendum eller ett folkinitiativ, resp. 5 och 10 procent, liksom också kravet att minst hälften av de röstberättigade vid en av folket initierad omröstning om författningsändring skulle ha uttalat sig för denna, voro faktiskt rent prohibitiva. Såsom professor Brusewitz⁹ framhållit var det uppenbart att det tyska rikets folkomröstningssystem, trots mångfalden av delvis mycket invecklade regler, av författningsfäderna aldrig tänktes få samma betydelse som i Schweiz, där detsamma användes för vardagsbruk. I huvudsak åsyftades blott ett institut, som skulle utnyttjas allenast i spända situationer och då såsom det medel, varmed balansen i statssystemet återställdes. Detta förklarar också de stränga villkoren för referenda och initiativ, igångsatta av folket.

Det praktiska förfarandet vid folkini-

tativ och referendum. Bestämmelserna om det praktiska förfarandet vid folkinitiativ och referendum finnas intagna i den nämnda »Gesetz über den Volksentscheid».

För ett folkinitiativ erforderliga namnunderskrifter insamlas i Schweiz medelst cirkulerande listor. Ett sådant system var olämpligt i den stora, tätt befolkade tyska riksenheten. Insamlingen av namnunderskrifterna lades därför i händerna på inrikesministeriet. Den första förutsättningen för initiativet var att en begäran härom överlämnades till riksinrikesministern. En sådan begäran skulle vara undertecknad av 5 000 personer, vilkas behörighet härtill styrktes av de lokala valmyndigheterna. Dispens härifrån kunde ges partier och föreningar som kunde göra sannolikt att de stöddes av 100 000 röstberättigade medborgare (lagen § 27). En sådan begäran, vilken kunde återtagas, måste inom 14 dagar meddelas riksdagen (§ 28, jfr § 32). Verkställigheten ålåg emellertid riksinrikesministern, som inte kunde vägra att anordna folkinitiativ, om lagens bestämmelser voro uppfyllda. Beslut om folkinitiativ och tidpunkten för insamlingen skulle sedan kungöras. Insamlingen fick taga sin början först 14 dagar efter kungörandet och densamma skulle pågå 14 dagar (§ 31). De lokala valmyndigheterna skulle på listorna styrka rösträtten. Om det erforderliga antalet namnunderskrifter uppnåddes, fick folkinitiativet åsyftad verkan. I annat fall var det att betrakta blott som en opinionsyttring.

Med insamlingen förenade kostnader skulle bestridas dels av förslagsställarna, dels av riksregeringen och dels av kommunerna (§ 44).

⁹ Brusewitz, Axel, Den tyska riksförfattningens typologiska byggnad.

Vid referendum bestämdes dagen för omröstningen av regeringen, som hade att formulera frågorna. Dessa skulle vara sådana, att de kunde besvaras med antingen »Ja» eller »Nej». Ingenting hindrade att flera lagar vid samma tillfälle blevo föremål för omröstning. Omröstningsresultatet prövades sedermera i riksdagens valprovsningsutskott, som kunde underkänna resultatet, om förfarandet ej varit i enlighet med lagen (§ 24). Kostnaderna för referendum bestredos av statsmedel (§ 44). Närmare bestämmelser om förfarandet kunde utfärdas av riksriksministeren efter godkännande av riksrådet (§ 45).

Folkomröstning angående avsättning av rikspresidenten. Ehuru icke direkt sammanhängande med vad man i allmänhet brukar beteckna som referendum torde den folkomröstning rörande presidentens avsättning, som omtalas i författningen (art. 43), i detta sammanhang ha sitt intresse.

Rikspresidenten kunde före valperiodens utgång skiljas från sitt ämbete, om riksdagen med två tredjedels majoritet så beslutat och folket genom referendum bekräftat riksdagens beslut. Genom riksdagens beslut var presidenten förhindrad att utöva sitt ämbete tills resultatet av folkomröstningen förelåg. Upphävdes genom omröstningen riksdagens beslut, var presidenten omvald och riksdagen upplöst.

Rikspresidentens avsättning genom referendum förutsatte beslut av riksdagen. Folket hade således ingen möjlighet att medelst initiativ återkalla sitt val av president. Vid omröstning torde vanliga regler ha varit gällande för frågans avgörande. Visserligen fordrades enligt art. 75, att mera än halva antalet röstberättigade deltagit, för att riksdagens beslut skulle kunna kullkastas, men då riksdagen ej hade be-

fogethet att ensam besluta om avsättningen, var art. 75 i detta fall icke tillämplig.¹⁰

Folkomröstning angående delstatsområden. Även den typ av folkomröstning som i detta fall kunde anordnas ligger något utanför det egentliga folkomröstningsinstitutets ram. Bestämmelserna finnas intagna i art. 18 i författningen.

Om en tredjedel av de röstberättigade i ett landområde önskade folkomröstning om den territoriella landsindelningen, skulle riksregeringen anordna sådan. Uttalade sig därvid minst tre femtedelar av de röstande för förslaget, skulle detsamma gå vidare till riksdagen, som hade avgörandet. Minst hälften av de röstberättigade skulle dock ha deltagit i omröstningen. Beslutade icke riksdagen en lag i enlighet med förslaget, hade frågan förfallit. Någon ytterligare omröstning skulle icke äga rum.

Enligt »Gesetz zur Ausführung des Artikels 18 der Reichsverfassung» av den 8 juli 1922 (§ 1) kunde riksregeringen även av eget initiativ anordna en omröstning rörande landsindelningen, »um den Willen der Bevölkerung nach Artikels 18 der Reichsverfassung festzustellen».

2. Folkomröstningsinstitutet i landsförfattningarna under Weimartiden

Weimarförfattningen föreskrev visserligen icke något om ett folkomröstningsinstitut i landsförfattningarna, men i art. 17 uppställdes vissa demokratiska grundsatser om ländernas författningar, som gjorde att dessa delvis blevo ganska likformiga även beträffande referendum och folkinitiativ.

Trots detta fick institutet i de olika länderna en mycket skiftande betydelse.

¹⁰ Fetzer, s. 62—63.

I en del länder blev sålunda institutet enbart en konstruktion beroende på att lagar om det praktiska förfarandet ej stiftades eller att den politiska maktfördelningen blev sådan, att regeringen ej hade förmåga att anordna referendum om en av lantdagen beslutad lag, även om den hade önskat att så göra.¹¹

I motsats till riksförfattningen innehöll författningarna i några av länderna bestämmelser om *obligatoriskt* referendum. Det *fakultativa* referendum var dock regeln för flertalet länder. Referendum var även i landsförfattningarna *decisivt*. Rätt att deltaga tillkom alla, som hade valrätt till lantdagen. Fordringarna på majoritet och deltagande vid omröstningar och initiativ varierade i de olika författningarna (jfr det följande). Smärre olikheter funnos även på sina håll mellan författningsreferendum och lagreferendum samt mellan författningsinitiativ och laginitiativ.

Obligatoriskt referendum. Obligatoriskt författningsreferendum fanns föreskrivet i författningarna för Hessen och Baden. I Hessen behövde emellertid referendum ej äga rum om författningsändringen var beslutad av lantdagen med åtta tiondels majoritet. Man ansåg tydligen i detta fall lantdagen vara en säker mätare av folkmeningen.

Alla ändringar av författningen, såväl totala som partiella, voro i nämnda länder obligatoriskt underkastade referendum. Badens författning gick längre än Hessens så tillvida att även lagar, som icke ändrade författningens bokstav men väl dess anda, fordrade referendum. Självfallet kunde gränsen i sådana fall vara svår att draga. Enligt nu angivna principer måste alla förslag om författningsändringar som framställts genom folkinitiativ i nämnda båda länder bli föremål för folk-

omröstning, emedan lantdagen ej ägde att avgöra en författningsfråga. För positivt resultat fordrades vid det obligatoriska författningsreferendum i såväl Baden som Hessen en majoritet av minst två tredjedelar av de röstande.

Fakultativt referendum. Det fakultativa referendum kunde i de flesta länderna anordnas av *regeringen*. I Oldenburg, Anhalt, Schaumburg-Lippe, Bremen och Lübeck hade även *lantdagen* (motsv.) denna möjlighet, medan i Preussen och Braunschweig lantdagen var ensam därom.

I princip kunde alla av lantdagen antagna lagar bli föremål för referendum, men i Mecklenburg-Schwerin, Lippe och Schaumburg-Lippe var även referendum över statsfördrag möjligt. I Lübeck åter tilläts referendum om varje statsfråga och i Braunschweig och Mecklenburg-Strelitz om alla beslut av lantdagen.

Undantagna voro budgeten jämte vissa finanslagar i Bayern, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg och Hamburg, Hessen samt i Baden och Württemberg. I regel kunde lantdagen dock förklara en lag vara brådskande och på så sätt omöjliggöra referendum.

I flertalet av länderna kunde endast frågan om lagen i dess helhet underställas folket. Undantag härifrån voro Württemberg, Mecklenburg-Schwerin och Bremen.

Även *folket* kunde i vissa länder påkalla referendum, nämligen i Baden, Bayern, Württemberg, Oldenburg och Hamburg. Området för referendum i detta fall var av lantdagen beslutade lagar, som ej förklarats vara brådskande. Vissa finanslagar voro traditionellt undantagna. Med undantag för Württemberg skulle frågan alltid gälla hela la-

¹¹ *Fetzer*, s. 67.

gen. Referendumpetitionen måste vara undertecknad av 80 000 röstberättigade i Baden, av 20 000 röstberättigade i Oldenburg, i Würtemberg och Bayern av en tiondel samt i Hamburg av en tjugondel av hela antalet röstberättigade medborgare. I Würtemberg måste petitionen ha framlagts inom två månader, och i Bayern, Baden och Oldenburg inom tre månader efter lantdagens beslut. I Hamburg var förutsättningen att kungörandet av den ifrågavarande lagen på begäran av 60 folkrepresentanter uppskjutits från en till två månader.

För att referendum skulle leda till resultat måste i Preussen, Braunschweig, Sachsen, Thüringen, Lippe och Schaumburg-Lippe minst hälften av de röstberättigade ha deltagit. I Bayern erfordrades två femtedelar. Uppnåddes icke detta, var referendum utan verkan eller ansågs frågan besvarad med nej.

I övrigt gällde vanliga majoritetsregler. För författningsändringar fordrades dock i Preussen, Thüringen, Braunschweig, Lippe och Hamburg att flertalet av de röstberättigade hade uttalat sig för ändringen, i Bayern, Würtemberg, Baden, Hessen och Bremen minst två tredjedelar av de röstande samt i Oldenburg två tredjedelar av de röstberättigade.

Endast i Bremen erhöll en genom referendum beslutad lag särskilt skydd (nyval av borgarskapet).

Folkinitiativ. Liksom i riksförfattningen hade i landsförfattningarna folkinitiativet lämnats förhållandevis stor plats. Område för initiativet var i regel landslagstiftningen över huvud taget. Förutom att innehållet i detta begrepp varierade i olika länder, förekommo i en del länder såväl inskränkningar som tillägg, vilka beröra folkinitiativet. Initiativet kunde ej avse så-

dant som tillhörde rikslagstiftningen och ej heller förordningar i allmänhet. I regel var budgeten och vissa finanslagar undantagna från folkinitiativ I författningarna för Preussen, Bayern, Sachsen, Meckenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe och Schaumburg-Lippe var detta uttryckligen angivet. I de övriga länderna var ett initiativ rörande budget eller finanslagar visserligen icke helt uteslutet, men då det tillkom regeringen att avgöra huruvida folkomröstning i sådan fråga skulle få äga rum eller ej, torde betydelsen av initiativ i dessa avseenden ha varit mycket liten. Endast i Hessen kunde folkinitiativ om denna grupp av lagar i praktiken förekomma, emedan regeringen icke kunde vägra omröstning härom. Författningsändringar kunde i regel bli föremål för folkinitiativ, eftersom de antogos som vanlig lag. Statsfördrag voro däremot uteslutna i de fall de ej antogos genom lagstiftning. Ett undantag härvidlag utgjorde Mecklenburg-Schwerin, där initiativ var möjligt rörande statsfördrag även då det ej var föremål för lagstiftning.

Såväl författnings- som laginitiativ förutsatte i regel ett fullt utarbetat lagförslag. I Bayern, Sachsen, Baden, Thüringen och Oldenburg skulle förslaget vara försett med motivering. I Würtemberg kunde däremot laginitiativet bestå endast av en begäran om lagstiftning i en viss riktning, i vilket fall lagförslaget skulle utarbetas av regeringen. Initiativet skulle i allmänhet ingivas till regeringen. I Oldenburg och Bayern skulle det dock ingivas till lantdagen, då denna var samlad. Samma var förhållandet i Baden. I Mecklenburg-Schwerin förekom båda alternativen. Hade regeringen mottagit initiativet, skulle det av denna föreläggas

lantdagen vid kommande session, i regel tillsammans med regeringens eget yttrande.

Folkinitiativet måste i Baden stödjas av minst 80 000 personer och i Hessen av 1/20 av de vid senaste lantdagsvalet röstberättigade. Detta gällde såväl författningsinitiativ som laginitiativ. I Preussen måste författningsinitiativet stödjas av 1/5 och laginitiativet av 1/20 av de röstberättigade, motsvarande siffror äro för Bayern 1/5 resp. 1/10, Mecklenburg-Schwerin 1/3 resp. 1/6 samt för Lippe och Schaumburg-Lippe 1/3 resp. 1/5. I de andra länderna voro fordringarna lika för författningsinitiativ och laginitiativ. Fordringarna voro i Sachsen, Thüringen, Braunschweig, Württemberg och Hamburg 1/10, i Bremen 1/5 samt i Anhalt 1/4 av antalet röstberättigade. I Oldenburg slutligen måste 20 000 personer deltaga i initiativet.

Om lantdagen (motsv.) antog folkförslaget i oförändrat skick, skulle i regel folkomröstning ej äga rum. I Thüringen gällde detta även om lantdagen företagit smärre ändringar i det ursprungliga förslaget. I annat fall skulle omröstning äga rum. Detta skulle som ovan nämnts under alla förhållanden ske i Baden och Hessen, om folkinitiativet gällde en författningsfråga. I Württemberg ledde alla initiativ till folkomröstning oavsett om frågan gällde en författningsändring eller en ny lag. Om lantdagen i Bayern, Baden och Hessen ej antagit folkets förslag, utan folkomröstning således måste äga rum, skulle lantdagen upprätta ett eget förslag, och omröstningen skulle stå mellan detta och folkets. Så kunde också ske i Württemberg.

Giltighets- och majoritetsbestämmelserna för folkomröstning i samband med folkinitiativ voro desamma som

för ett referendum anordnat i annat sammanhang.

I några stater hade man i författningen eller i tillämpningslagen sökt skapa garantier mot missbruk av folkinitiativet. I exempelvis Bayern var folkinitiativ i samma fråga ej möjligt förrän tre år förflutit från det tidigare initiativet, då det gällde författningsfrågor, och ett år då det gällde lagfrågor i allmänhet.

Förfarandet. Om förfarandet vid referendum och folkinitiativ skulle även enligt landsförfattningarna särskilda lagar stiftas. I de fall sådana lagar utfärdades, blevo i huvudsak samma regler föreskrivna, som gällde för riksenheten. År 1923 funnos emellertid lagar om förfarandet endast i Bayern, Sachsen, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin, Bremen, Hamburg, Baden, Hessen och Lippe.

Upplösning av lantdagen genom folkomröstning. I landsförfattningarna funnos särskilda bestämmelser om upplösning av lantdagen före valperiodens utgång genom folkomröstning. En sådan folkomröstning kunde i allmänhet anordnas av regeringen på dess egen önskan eller på begäran av folket. Då emellertid regeringen valdes av lantdagen och således var beroende av denna, torde folket ha varit den mera verkningsdugliga faktorn i detta fall. För att få till stånd en folkomröstning i förevarande fråga fordrades i Bayern, Baden, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig, Oldenburg och Schaumburg-Lippe alltid en begäran av folket. I Sachsen, Württemberg, Hessen, Lippe och Anhalt kunde regeringen jämväl på eget initiativ anordna folkomröstning. I Preussen kunde omröstningen påkallas av folket eller statsrådet och i Bremen av folket eller senaten.

Förutsättningarna för initiativ av detta slag voro i allmänhet desamma som för det vanliga laginitiativet. I Preussen, Bayern och Würtemberg måste dock 1/5 av de röstberättigade ha undertecknat initiativet och i Anhalt, Lippe och Schaumburg-Lippe var motsvarande siffra 1/3.

Fordringarna på deltagande och majoritet vid här avsedda omröstningar voro desamma som för referendum i allmänhet med undantag för Preussen, Baden, Thüringen, Braunschweig och Bremen, där flertalet röstberättigade måste ha uttalat sig för upplösning, samt för Bayern, där hälften av de röstberättigade måste ha deltagit i omröstningen och av dessa minst två tredjedelar ha uttalat sig för upplösning.

3. Folkomröstningsinstitutet i verksamhet under Weimartiden

Riksenheten. Folkomröstningsinstitutet i Weimarförfattningen trädde endast två gånger i verksamhet. Första gången gällde frågan de avsatta furstarnas förmögenhetsförhållanden, andra gången de ekonomiska problemen i samband med kriget, den s. k. Young-planen.

I båda fallen organiserades ett folkinitiativ. Riksdagen motsatte sig det framlagda lagförslaget och folkomröstning ägde rum. Eftersom det i båda fallen rörde sig om en författningsändring fordrades instämmande av mer än hälften av de röstberättigade. I intet fall erhöles erforderligt antal ja-röster.¹²

Frågan om de avsatta furstarnas förmögenheter hade länge varit omstridd i riksdagen. På hösten 1925 började man i de inre kretsarna av det socialdemokratiska partiet syssla med tanken att underställa frågan folkomröstning. Genom en indiskretion blevo dessa

planer kända och offentliggjorda av pressen. Detta inspirerade det kommunistiska partiet till en framställning till riksinrikesministeriet om anordnade av ett folkinitiativ. Då kommunisterna icke kunde tänkas samla erforderligt antal röster vid en kommande folkomröstning, får denna handling närmast ses som en partitaktisk åtgärd i syfte att förekomma socialdemokraterna. Socialdemokraterna kunde nu antingen låta kommunisterna helt ta hand om frågan och avstå från sina ursprungliga planer eller söka ett samgående med dessa. Att anordna ett med kommunisterna konkurrerande folkinitiativ ansågs icke kunna komma ifråga. Socialdemokraterna valde att söka få till stånd en överenskommelse med kommunisterna. Som väntat medförde detta svårigheter. Kommunisterna önskade en fullständig konfiskering av furstarnas förmögenheter och medlen skulle användas till arbetslösa krigsinvalida och andra hjälpbehövande. Socialdemokraternas förslag var mildare, men kommunisterna läto icke tala med sig och socialdemokraterna måste ge vika och foga sig. Enligt »Gesetz über den Volksentscheid» insamlades sedan av riksinrikesministeriet namnunderskrifter till initiativet. Det erforderliga antalet var en tiondel av de röstberättigade, d. v. s. 4 000 000 namnunderskrifter. Vid sammanräkningen visade det sig att 12 523 939 giltiga underskrifter erhöles. Detta tal översteg med ungefär 2 millioner sammanlagda antalet väljare för socialdemokrater och kommunister vid det senaste riksdagsvalet.

Härefter kom förslaget till riksdagen, där det avslogs av den borgerliga majoriteten. Folkomröstning måste således anordnas. Den 12 maj 1926 avgick rege-

¹² *Stampfer*, s. 445—448, 501—503.

ringen Luther, men den hade dessförinnan fastställt tidpunkten för omröstningen till den 20 juni. För bifall erfordrades c:a 20 millioner ja-röster, och att uppnå detta föreföll utsiktslöst. En viss hjälp erhöles de förslagsställande partierna genom att rikspresidenten Hindenburg blev inblandad i diskussionen. Detta föranleddes av att Hindenburg i ett handbrev hade uttalat åsikten att initiativet strede mot rätt och moral, vilket uttalande väckte häftig reaktion i de radikala leden. Att förslaget vid omröstningen samlade över 14 millioner ja-röster har därför ansetts delvis innebära ett misstroendevotum mot rikspresidenten. Den första tyska folkomröstningen medförde alltså ingen ändring av det bestående förhållandet, utan frågan återgick till riksdagen.

Andra gången folkomröstningsinstitutet trädde i verksamhet gällde frågan som nämnts den s. k. Youngplanen. År 1929 bildade de tysknationella och nationalsocialisterna den nationella enhetsfronten. Dess första åtgärd var organiserandet av ett folkinstitut mot Youngplanen. För detta ändamål tillsattes ett riksutskott med Hugenberg, Hitler och Stahlhelmedaren Seldt som ledare. Utskottet publicerade i september 1929 »Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes». Detta förslag innebar i huvudsak följande.

Riksstyrelsen skulle för de utländska makterna tillkännagiva att krigsskuldserkännandet i Versaillesfreden grundade sig på felaktiga förutsättningar och folkrättsligt var utan förbindelse. Vidare skulle riksstyrelsen verka för att krigsskuldserkännandet i artiklarna 231, 429 och 430 i Versaillesfördraget formligen sattes ur kraft. Dessutom skulle varje tyskt område ut-

rymmas av utländska trupper under uteslutande av varje kontroll, även från Haagkommissionen. Vidare skulle utländska makter ej kunna pålägga Tyskland nya förpliktelser på grundval av krigsskuldserkännandet. Slutligen skulle rikskanslern, en rikminister eller annan befullmäktigad, som tecknade fördrag om sådana förpliktelser, hemfalla under strafflagens paragraf 92, som handlade om landsförräderi.

Initiativet samlade c:a 4 130 000 namn och lagförslaget gick vidare till riksdagen. Riksdagen avvisade förslaget och folkomröstning anordnades den 22 december 1929. Omröstningen föregicks av en våldsam propaganda. Trots detta erhöles endast ungefär 5,83 millioner ja-röster eller c:a 1/4 av vad som behövts för bifall. Inte heller denna gång medförde således folkomröstningen någon förändring.

Så som reglerna för folkomröstning utformats vid folkinstitutiv formade sig omröstningen icke till en kamp mellan »ja» och »nej» utan mellan »ja» och den av författningen uppställda fordran om visst rösttal för att folkomröstningen skulle bli bindande. De som voro emot initiativet kunde följaktligen helt enkelt avhålla sig från att rösta.

Länderna. Den tyska litteraturen sysselsätter sig mycket litet eller inte alls med de folkomröstningar som — ehuru ytterst sparsamt — otvivelaktigt måste ha förekommit i länderna under denna tid. Stampfer omnämner sålunda endast en sådan omröstning, vilken ägde rum i Preussen.¹³

I Preussen hade år 1931 den nationella oppositionen med hjälp av Stahlhelmsorganisationen sökt göra en våldsam omstörtning. Denna hade emellertid misslyckats och folkomröstning an-

¹³ Stampfer, s. 553.

ordnades om upplösning av lantdagen. Härvid röstade dock endast 37,1 % eller c:a 9,8 millioner för upplösning och någon sådan kom därför icke till stånd.

Ur delstaternas statistiska årsböcker för ifrågavarande tid kan man emellertid erhålla vissa upplysningar om folkomröstningsinstitutets praktiska användning under Weimar-tiden.

I Bayern ägde sålunda år 1924 en folkomröstning rum rörande en omgestaltning av författningen.¹⁴ Antalet deltagare var 3 034 574 eller 70,9 % av antalet röstberättigade. Av de avgivna rösterna voro 161 254 ogiltiga. Av återstoden uttalade sig 1 377 839 röstande eller c:a 48 % för ändringen medan 1 495 481 personer eller c:a 52 % röstade mot densamma. Denna folkomröstning föranledde således ingen ändring av Bayerns författning.

Hessens statistiska årspublikation meddelar för år 1926 att såväl folkinitiativ som därav föranledd folkomröstning ägde rum detta år.¹⁵ Vid folkinitiativet, som åsyftade upplösning av lantdagen, insamlades 168 742 namnunderskrifter. Av dessa visade sig emellertid endast 61 999 vara giltiga. Att antalet ogiltiga namnunderskrifter blev så stort som 106 743 torde delvis ha berott på att även personer vilka ej voro medborgare i Hessen hade undertecknat initiativet. Antalet sådana underskrifter var 74 955. Vid folkomröstningen den 5 december 1926 avgåvos 427 359 röster motsvarande 48,8 % av de röstberättigade. Av de avgivna rösterna voro 422 171 giltiga. Bland dessa blev resultatet, att 202 326 röstande eller 47,8 % uttalade sig för lantdagens upplösning, medan nej-rösterna voro 219 845 motsvarande 52,2 %. Lantdagen blev således icke upplöst vid detta tillfälle.

Även i Thüringen förekom ett folkinitiativ rörande upplösning av lantdagen,

nämligen i maj 1931.¹⁶ Detta folkinitiativ ledde emellertid aldrig till folkomröstning. Endast 45 275 underskrifter erhöles, vilken siffra understeg det antal som erfordrades för att frågan skulle gå vidare till folkomröstning.

För såväl Baden och Württemberg som Sachsen saknas i landets statistiska årspublikationer uppgifter om att folkomröstningsinstitutet någonsin kom till användning under Weimartiden. Inte heller vid förfrågningar på ort och ställe ha några folkomröstningar kunnat anges under denna tid.

Det förtjänar även att omnämnas att författningarna i några av länderna blevo antagna genom folkomröstning. Så var t. ex. fallet med Badens författning, om vilken folkomröstning ägde rum i april 1919.¹⁷

4. Folkomröstningsinstitutet i »Tredje riket»

Hitlers »Machtübernahme» medförde icke som man skulle väntat sig, att Weimarförfattningen i sin helhet upphävdes. Vissa delar av författningen passade emellertid föga ihop med den nya politiska situationen och dessa sattes ur kraft medelst härför stiftade lagar. Vad folkomröstningsinstitutet i Weimarförfattningen beträffar ansågs detta endast kunna skapa tvist och oenighet inom riket och i »Gesetz über Volksabstimmung» av den 14 juli 1933 fick institutet ett helt annat utseende än tidigare.

Folkinitiativet är över huvud taget inte omnämnt i denna lag, och då rege-

¹⁴ Statistisches Jahrbuch für den Freistaat Bayern, 1926.

¹⁵ Mitteilungen der hessischen Zentralstelle für die Landesstatistik 1928.

¹⁶ Statistisches Taschenbuch für das Land Thüringen, 1923.

¹⁷ Lundberg, Ragnar, Staterna i vår tid, I, s. 175.

ringen kunde genomföra allt den önskade utan folkomröstning, var referendum ej i något fall obligatoriskt. Det fakultativa eller närmare bestämt frivilliga referendum kunde endast anordnas av riksregeringen. Området för referendum var icke som i Weimarförfattningen begränsat till lagar, utan regeringen kunde anordna omröstning i varje statsfråga. Referendum var teoretiskt sett decisivt (1933 års lag § 2), men då »der Führer» ansågs kunna handla som han önskade, om det visade sig att utgångsförutsättningarna för frågan blivit på något sätt ändrade, var nämnda regel utan praktiskt värde. En förordning av »der Führer» kunde alltså alltid upphäva ett vid referendum fattat beslut. Folkomröstningen hade med andra ord totalt förlorat sin karaktär av folkrätthet.

1934 års lag kom att tillämpas tre gånger före krigsutbrottet. Första gången gällde frågan Tysklands utträde ur Nationernas Förbund. Omröstningen ägde rum den 12 november 1933 och resultatet blev att 93,1 % av de röstande uttalade sig för utträdet ur förbundet. Andra gången, 1934, gällde frågan en författningslag — regleringen av exekutionsmakten efter rikspresidenten von Hindenburgs död — »das Staatsoberhauptgesetz». Den 19 augusti uttalade sig 89,9 % av de röstande för lagen. Tredje gången slutligen gällde frågan Österrikes återförening med Tyskland. Denna folkomröstning ägde rum den 10 april 1938, och resultatet blev i Tyskland 99,02 % och i Österrike 99,73 % ja-röster.

Folkomröstningsinstitutets ändamål under denna epok av Tysklands historia, att markera »harmonien» mellan Führern och folket, belyses bäst av följande rader av Huber: »Diese Volksabstimmung dient nicht dazu, einen Streit zwischen verschiedenen Reichsorganen

oder zwischen verschiedenen Parteigruppen auszutragen, sondern sie wird angewandt, um die völlige Einigkeit zwischen Führer und Volk in den Lebensfragen der Nation öffentlich zu bekunden».¹⁸ Folkomröstningsinstitutet hade med andra ord liksom på Napoleon I:s och Napoleon III:s tid blivit ett diktaturens eller caesarismens instrument.

5. Folkomröstningsinstitutet i efterkrigstidens västtyska republik och delstater

Västtysklands nuvarande författning, »Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland», innehåller ingenting om ett folkomröstningsinstitut i egentlig mening. Folkets direkta inflytande är endast möjliggjort vid förändring av den bestående landsindelningen inom republiken.

Enligt författningen skola sålunda alla ändringar i landsindelningen avgöras genom folkomröstning. Har folkinitiativ förekommit rörande en sådan ändring, skall folkförslaget därför alltid underställas folkomröstning. Folkinitiativet måste ställas av minst 1/10 av de röstberättigade inom det berörda området. En särskild lag reglerar förfarandet (art. 29).

Denna referendurrätt torde ha sin stora betydelse, sedd i samband med den landsindelning som företogs efter kriget i Tyskland. Orsaken till landsindelningen var dels uppdelningen av Tyskland i fyra militära ockupationszoner, dels uppdelningen av Preussen.

Fastän förbunds författningen saknar ett egentligt folkomröstningsinstitut, ha alla författningarna för de västtyska

¹⁸ Huber, s. 201.

länderna med undantag av Hamburg bestämmelser om ett dylikt.¹⁹

Obligatoriskt referendum. Obligatoriskt författningsreferendum finnes i Bremen, Bayern, Hessen, Baden och Württemberg-Hohenzollern. I Bremen behöves referendum icke äga rum om författningsändringar, som beslutats enhälligt av lantdagen, när flertalet medlemmar äro närvarande. I Bayern och Baden måste alla författningsändringar först beslutas av lantdagen med $\frac{2}{3}$ majoritet.

Fakultativt referendum. Representationen i Bremen kan anordna »frivilligt» referendum över varje fråga tillhörande dess arbetsområde, med undantag av budgeten m. fl. finanslagar. I Württemberg-Baden kan regeringen anordna referendum om en av lantdagen beslutad lag eller en av regeringen föreslagen lag, som ej antagits av lantdagen. Förutsättningen är att $\frac{1}{3}$ av lantdagens medlemmar instämmer med regeringen härutinnan. Referendum uteblir om lantdagen vid förnyad handläggning antager lagen med $\frac{2}{3}$ majoritet eller antager regeringens förslag. Budgeten är även i Württemberg-Baden undantagen från referendum. Referendum om författningsändringar i Württemberg-Baden kan anordnas endast efter medgivande av halva antalet av lantdagens medlemmar. Fakultativt referendum finnes icke omnämnt i Bayerns författning. I Rheinland-Pfalz kan referendum om en av lantdagen beslutad lag komma till stånd om $\frac{1}{3}$ av lantdagens medlemmar utnyttja sin rätt att uppskjuta kungörandet av lagen och $\frac{1}{20}$ av de röstberättigade medborgarna inkomma med begäran därom.

Folkinitiativ. Bestämmelser om folkinitiativ finnas i författningarna för Bremen, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz och Baden. I Bremen skall initiati-

vet omfatta ett lagförslag och vara undertecknat av $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade medborgarna. Förslaget skall av senaten med eget yttrande överlämnas till borgarskapet och folkomröstning kommer till stånd endast om borgarskapet icke oförändrat antagit detsamma. Har folkomröstningen givit negativt resultat, kan nytt initiativ i samma fråga förekomma först sedan borgarskapet nyvalts. Initiativet torde kunna beröra även budgeten men i så fall får folkomröstning ej anordnas. Ett förslag till författningsändring som framlägges genom folkinitiativ måste vara undertecknat av halva antalet röstberättigade medborgare. Initiativet i Bayern fordrar namnunderskrift av $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade medborgarna. Om lantdagen ej antager folkets förslag, skall folkomröstning äga rum, och lantdagen kan i så fall bifoga ett eget förslag till omröstning. Om initiativet ej behandlats inom sex månader av lantdagen, är densamma upplöst. I Hessens författning fordras namnunderskrift av $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade medborgarna. Förslaget skall vara ett utarbetat lagförslag. Initiativ om budgeten är ej tillåtet. Om förslaget oförändrat antages av lantdagen, skall folkomröstning ej äga rum, i annat fall måste så ske. Bestämmelserna för Rheinland-Pfalz äro analoga med de för Hessen. I Baden skall initiativet stödjas av $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade medborgarna. I övrigt äro bestämmelserna desamma som för Hessen och Rheinland-Pfalz.

Övriga bestämmelser. Referendum är

¹⁹ Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, art. 70, 72. Verfassung des Freistaates Bayern, art. 74, 75. Verfassung des Landes Hessen, art. 123, 124. Verfassung des Landes Baden, art. 92, 93. Verfassung für Württemberg-Hohenzollern, art. 71, 72. Verfassung für Württemberg-Baden, art. 83—85. Verfassung für Rheinland-Pfalz, art. 109, 115.

i de uppräknade staterna uteslutande *decisivt*. I regel erfordras endast enkel majoritet bland de deltagande. I Würtemberg-Hohenzollern fordras dock $\frac{2}{3}$ majoritet bland de deltagande vid ändringar av författningen. Rätt att deltaga tillkommer dem som ha valrätt till representationen. Frågorna skola i regel besvaras med »ja» eller »nej». En särskild lag skall lämna närmare bestämmelser.

Representationen kan upplösas före valperiodens utgång genom folkomröstning i Würtemberg-Baden, Bayern, Rheinland-Pfalz och Baden. I Würtemberg-Baden kan sådan omröstning begäras av 100 000 och i Bayern av 1 000 000 röstberättigade medborgare. Motsvarande siffra för Baden är $\frac{1}{4}$ av alla röstberättigade medborgare.

6. Folkomröstningsinstitutet i de nuvarande östtyska delstaterna

Folkomröstningsinstitutet finnes i begränsad omfattning infört i alla de nuvarande östtyska delstaterna. Författningsbestämmelserna äro i alla staterna tämligen lika utformade.²⁰ Gemensamt för dem är att folkomröstning kan komma till stånd endast efter begäran av en folkgrupp.

Enligt Thüringens författning skall folkinitiativ vara undertecknat av $\frac{1}{10}$ av de röstberättigade medborgarna eller av organisation som kan visa att den omfattar $\frac{1}{5}$ av dessa. Likadant är förhållandet i Sachsen-Anhalt, Brandenburg och Sachsen. I Mecklenburg skall initiativet vara undertecknat av $\frac{1}{5}$ av de röstberättigade medborgarna eller av sådan organisation som nyss nämnts.

I Thüringen skall initiativet omfatta ett utarbetat lagförslag, som av regeringen jämte eget yttrande inom två veckor skall föreläggas lantdagen. Folkomröstning äger icke rum, om

lantdagen antager förslaget oförändrat eller med de ändringar, varmed förslagställarna äro införstådda. Bestämmelserna för de övriga staterna äro analoga med dem för Thüringen.

Initiativet torde i alla staterna kunna omfatta jämväl budgeten. Folkomröstning därom kan emellertid icke äga rum.

Ehuru det icke direkt uttalats i Thüringens författning torde det vara möjligt för en folkgrupp att begära folkomröstning även beträffande en av representationen beslutad lag. Detta gäller även Brandenburg. Författningarna för Sachsen-Anhalt, Mecklenburg och Sachsen föreskriva uttryckligen att en minoritet i lantdagen omfattande $\frac{1}{3}$ av medlemmarna kan uppskjuta en lags ikraftträdande en månad för att folket skall beredas tillfälle att begära folkomröstning.

Lantdagen kan i samtliga stater upplösas genom folkomröstning.

Folkomröstning är i alla staterna uteslutande *decisiv*. För att en lag skall antagas genom folkomröstning kräves i Mecklenburg instämmande av flertalet röstberättigade. Författningsändringar måste där godkännas av $\frac{2}{3}$ av valmanskåren. I övriga stater är enkel majoritet bland de i omröstningen deltagande tillräcklig beträffande lagar, under det att för grundlagsändringar kräves bifall av flertalet röstberättigade. Slutligen kan nämnas att i Brandenburg en omröstning har rättslig verkan endast om mer än hälften av valmanskåren deltagit.

Alla författningarna förutsätta en särskild lag om förfarandet vid initiativ och folkomröstning.

²⁰ Verfassung des landes Thüringen, art. 38, 39. Verfassung für die Mark Brandenburg, art. 36. Verfassung des Landes Sachsen, art. 58, 59. Verfassung des Provinz Sachsen-Anhalt, art. 56—58. Verfassung des Landes Mecklenburg, art. 58—60.

ÖSTERRIKE

I den österrikiska förbundsstatens författning av år 1920 tilldelades folkrepresentationen en helt dominerande maktställning, under det att den av representationen valde presidenten erhöll blott mycket begränsade befogenheter. Parlamentet delades i två kamrar, det direkt folkvalda nationalrådet samt förbundsrådet, vars medlemmar utsågos genom indirekta val. Inom representationen koncentrerades makten till nationalrådet; förbundsrådet hade gentemot dess beslut blott suspensivt veto.

Bestämmelser om folkomröstning infördes i 1920 års författning för såväl författnings- som lagfrågor.¹ Beträffande *författningsändringar* skildes mellan total- och partialrevision; vid båda fordrades först och främst ett beslut av nationalrådet, fattat med två tredjedels majoritet. För *totalrevision* stadgades obligatoriskt referendum, för *partialrevision* blott fakultativt referendum, på begäran av en tredjedel av medlemmarna i den ena av representationens båda kamrar. Av representationen antagna *lagar* kunde efter beslut av nationalrådet underställas folkomröstning. Avgörandet i omröstningarna skulle föllas genom enkel majoritet bland de röstande. Något verkligt *initiativinstitut* infördes icke. 200 000 valmän eller halva antalet röstberättigade inom tre delstater kunde emellertid till förbundsregeringen inlämna ett lagförslag, vilket härefter i vanlig ordning skulle behandlas av nationalrådet.

Författningens bestämmelser om folkomröstning voro som synes restriktiva;

någon omröstning kom heller icke till stånd under tiden fram till år 1933, då det demokratiska styrelseskicket upphörde att fungera. År 1929 vidtogs en omfattande författningsrevision, innebärande en avsevärd förstärkning av presidentmakten (bl. a. skulle presidenten väljas av folket i stället för av representationen). Revisionen var emellertid av partiell natur och kunde genomföras utan folkomröstning.

År 1933 upprättades diktatur av den österrikiska regeringen, som följande år förmådde nationalrådet att anta en ny författning, vilken i strid med föreskrifterna i 1920 års författning icke underställdes folket.² Genom 1934 års konstitution kringgärdades den rådande regimen med mycket starka garantier; representationen, vilken organiserades enligt korporativa principer, erhöll blott begränsade befogenheter. Anmärkningsvärt nog infördes emellertid i författningen vissa bestämmelser om folkomröstning. Regeringen kunde sålunda till folkets avgörande framlägga dels lagförslag, som förkastats av förbundsdagen — en av representationens kamrar — dels utarbetade lagförslag över huvud taget, dels principfrågor angående planerad lagstiftning.

Någon folkomröstning i enlighet med stadgandena i 1934 års författning hölls aldrig. Inför den nationalsocialistiska,

¹ Se härom »Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna», SOU 1923:20, s. 47 ff.

² Beträffande 1934 års författning hänvisas till *Tingsten, H.*, Den nationella diktaturen, s. 205 ff.

mot regimen och mot landets oberoende riktade agitationen beslutade emellertid den österrikiska regeringen i början av mars 1938 att utan stöd av författningsbestämmelser anordna en folkomröstning rörande de allmänna riktlinjerna för den österrikiska politiken.³ Beslutet om folkomröstningen, vilken utsattes till den 13 mars, offentliggjordes den 10 mars. Det upphävdes redan följande dag efter ultimativa krav från tysk sida samtidigt med att tyska trupper började att besätta landet. Den 10 april anordnades i Tyskland och i Österrike i nationalsocialistisk regi folkomröstning i frågan om Österrikes införlivande med Tyskland, varvid i

Tyskland 99,02 % och i Österrike 99,73 % av de röstande uttalade sig för »Anschluss».

Sedan Österrikes oberoende efter det andra världskrigets slut återupprättats, ha de från och med år 1933 vidtagna konstitutionella förändringarna upphävts. Bestämmelserna om folkomröstning i 1920 års författning ha därmed åter satts i kraft. Någon omröstning har emellertid hittills icke ägt rum.

³ De röstande skulle ställas inför frågan om de önskade ett »fritt, självständigt, tyskt, kristligt och auktoritärt styrt Österrike». En utförlig skildring av bakgrunden till den planerade omröstningen ges av *Zernatto, G.*, Sanningen om Österrike, s. 227 ff.

ESTLAND

I Estlands första författning av den 15 juni 1920, som utarbetades av konstituerande nationalförsamlingen under åren 1919—1920, tilldelades referendum och folkinitiativ en betydande roll. Även i den nya författningen av den 17 augusti 1937 bibehölls referendum, ehuru i en ytterst begränsad omfattning, medan folkinitiativet helt avskaffades.

1920 års bestämmelser

I den konstituerande nationalförsamlingen fanns en stark majoritet — 71 medlemmar av 120 — som var böjd för radikala lösningar av alla på dagordningen stående problem, och bland dem även av författningsfrågan. Denna majoritet ville ge landet en författning som skulle tillfredsställa de mest långtgående demokratiska krav. Frånvaron av egna praktiskt politiska erfarenheter kom att medföra att författningen fick en i viss mån teoretisk prägel. Man utgick sålunda från att den statliga makts egentliga suveräna bärare, folket självt, alltid skulle, om det så begärde, äga möjlighet att direkt bestämma om statens angelägenheter genom referendum och folkinitiativ. Denna princip blev också klart uttryckt i författningens art. 29 som hade följande lydelse: »Folket utövar statens makt genom 1) referendum, 2) folkinitiativ, 3) val till riksdagen.»

Författningsreferendum var obligatoriskt. Ändring av författningen — liksom av lagar — kunde påkallas anting-

en av en folkgrupp genom folkinitiativ eller av riksdagen i vanlig ordning. Förslag om författningsändring måste beaktas för folket minst tre månader före omröstningen (art. 87).

De grundläggande bestämmelserna om lagreferendum och folkinitiativ hade följande lydelse (art. 30 och 31): »Kungörandet av varje lag som beslutas av riksdagen (Riigikogu) uppskjutes två månader, räknade från dagen för beslutet, därest detta kräves av en tredjedel av riksdagens ledamöter.» — »I kraft av folkinitiativ ha 25 000 röstberättigade medborgare rätt att kräva stiftande, ändring eller upphävande av en lag. Kravet härför inlämnas till riksdagen i form av ett utarbetat lagförslag. Riksdagen kan godkänna förslaget och göra det till lag eller avstyrka det. I det sistnämnda fallet framlägges förslaget för folket i folkomröstning för dess godkännande eller förkastande. Om flertalet av de röstande godkänner förslaget, vinner detta laga kraft.»

Det gemensamma för referendum och folkinitiativ var alltså, att en folkomröstning måste äga rum i båda fallen på begäran av 25 000 röstberättigade medborgare. Skillnaden var den, att i det förra fallet framlades för folket en lag, voterad av riksdagen, vars kungörande och ikraftträdande hade uppskjutits två månader på begäran av en minoritet inom riksdagen i syfte att ge folket rådrom för eventuell begäran om referendum, under det att i det senare fallet omröstningen skulle gälla stiftandet av en lag, vartill initiativet helt

tagits av de röstberättigade medborgarna utanför riksdagen.

Av de anförda bestämmelserna framgår att folket inte kunde genom folkomröstning ingripa i den verkställande maktens behörighet eller i rättskipningen. Därjämte hade restriktioner uppställts när det gällde området för den lagstiftning, som kunde ske genom referendum eller initiativ. Sålunda undantogs skattelagar. Detta undantag motiverades med att oförmodade ändringar i skattelagarna, beslutade av folket genom referendum eller folkinitiativ, kunde omöjliggöra jämvikt i budgeten. Undantagna från referendum och initiativ voro vidare upptagande av lån, krigsförklaring och fredsslut, proklamerandet och upphävandet av undantagstillstånd, mobilisering och demobilisering av stridskrafter samt fördrag med andra stater.

Referendum var av författningens författare tänkt som folkets latenta kontroll över riksdagens lagstiftande verksamhet, varvid en minoritet inom riksdagen uppgående till 1/3 av antalet ledamöter, fått sig anförtrodd uppgiften att liksom appellera till folket genom rätten att uppskjuta lagens promulgation. Riksdagsmajoriteten måste därför — i den mån den ej omfattade 2/3 av ledamotsantalet — vid lagbeslut alltid räkna med möjligheten av en appell till folket från minoritetens sida. Men även om motståndarna mot en lag utgjorde mindre än en tredjedel av riksdagens ledamöter, kunde de alltid igångsätta insamling av underskrifter för ett krav på att lagen skulle upphävas, och sålunda försöka att genom folkinitiativ få en ändring till stånd. Att insamla 25 000 underskrifter var inte i och för sig svårt ifall den ifrågavarande lagen framkallade ett större missnöje. Konstaternas bör dock, att folkets kontroll

över riksdagens lagstiftning i den form som författningen i art. 30 angav icke en enda gång kom till praktisk användning. Det hände nämligen aldrig att en minoritet inom riksdagen påkallade uppskov med promulgerandet.

I författningen reglerades uttryckligen hur det skulle förfaras, om folket och representationen kommo i konflikt med varandra genom utgången av en folkomröstning. Därvid skulle representationen utan något undantag upplösas. Det hette nämligen i art. 32: »Om folket avvisar en lag, som riksdagen beslutat, eller godkänner en lag, som riksdagen avvisat, utlyses nyval till riksdagen, vilket skall äga rum senast inom 75 dagar efter folkomröstningen.»

Till sist bör omnämnas, att riksdagens presidium enligt författningens art. 33 utgjorde den myndighet, under vilken förfarandet vid referendum och folkinitiativ sorterade. Om folket desavouerat riksdagen, ankom det sålunda på presidiet att förklara riksdagen upplöst.

Tillämpningsföreskrifter för referendum och folkinitiativ upptogs i en särskild, av konstituerande nationalförsamlingen stiftad lag, »lag om val till riksdagen samt om folkomröstning och folkinitiativ.» Om de väsentligaste bestämmelserna i denna lag kan följande nämnas:

Kravet på folkomröstning, undertecknat av minst 25 000 röstberättigade medborgare, skulle inges till riksdagens presidium, som därefter hade att vidta alla de åtgärder som påkallades för folkomröstningens anordnande. Det stod öppet för alla medborgare att anmäla sin anslutning till kravet på folkomröstning genom att underteckna detta på den lokala kommunalförvaltningens expeditioner, varvid kommunalförvaltningen hade att intyga, att undertecknaren var röstberättigad.

Vidare stadgade ifrågavarande lag att den officiella texten till den lag eller det lagförslag som förelades folket för omröstning, skulle översändas till kommunalförvaltningarna och där utläggas på expeditionerna minst 20 dagar före folkomröstningens första dag, så att allmänheten fick kännedom om dess innehåll. Lagen föreskrev alltså icke att texten skulle tillställas varje röstberättigad medborgare. Detta kunde måhända anses som en brist. Den konstituerande nationalförsamlingen förutsatte dock att dels tidningspressen dels anhängarna av och motståndarna till de ifrågavarande lagarna eller lagförslagen skulle dra försorg om informationen. Man utgick därvid ifrån att folkets överväldigande flertal skulle bilda sig en mening icke på grund av egen personlig granskning utan med hänsyn till de skäl för och emot, som komme fram under referendumkampanjerna.

Folkomröstning om en av riksdagen voterad lag måste äga rum senast fyra månader efter det att kravet därpå överlämnats till riksdagens styrelse. I fråga om folkinitiativ var riksdagen förpliktad att inom fyra månader, räknade från den dag då den fick emottaga kravet på folkomröstning, antingen godkänna eller avstyrka förslaget. I det senare fallet måste riksdagens presidium utlysa folkomröstning, vilken skulle äga rum senast inom två månader efter den dag då riksdagen avstyrkt förslaget.

I princip avgjordes folkomröstningen genom majoritet bland de röstande. Dock gällde för vissa särskilda fall speciella regler. Enklast var saken i det fallet att en av riksdagen beslutad lag skulle föreläggas folket på grund av författningens art. 30 — d. v. s. dess promulgering hade uppskjutits två månader och 25 000 medborgare anslu-

tit sig till begäran om folkomröstning — samt flertalet röstande röstade för lagen. I detta fall erkändes den ifrågavarande lagen som godkänd av folket, varefter riksdagens presidium hade att promulgera lagen. Därvid togs alltså ingen hänsyn till vilken procent av alla röstberättigade medborgare som deltagit i omröstningen och röstat för lagen. I fråga om författningsändring krävdes däremot att minst hälften av alla röstberättigade medborgare i republiken röstat för ändringen — en synnerligen hög siffra. Mellan dessa bägge extremer lågo de två fallen, att flertalet hade röstat *emot* en av riksdagen voterad lag, förelagd folket på grund av författningens art. 30, eller *för* ett på begäran av 25 000 medborgare för riksdagen framlagt och av denna avstyrkt förslag. I dessa båda fall avgjorde icke det enkla flertalet röstande saken, utan det krävdes därjämte att flertalet skulle utgöra minst hälften av de röstberättigade medborgare som deltagit i det sista riksdagsvalet, d. v. s. vid valet till den sittande riksdagen, om vars beslut folket hade att uttala sig.

Tillämpningen av 1920 års bestämmelser m. m.

Med stöd av bestämmelserna av år 1920 ha fyra folkomröstningar ägt rum i Estland. Den första hölls i februari 1923 och blev den enda som gällde ändring av en vanlig lag. Omröstningen rörde religionsundervisningen i folkskolorna och tillkom i form av folkinitiativ, avseende ändringar i den av konstituerande nationalförsamlingen stiftade lagen om de offentliga folkskolorna. De tre andra folkomröstningarna, vilka ägde rum under åren 1932 och 1933, gällde författningsändringar. Ytterligare en folkomröstning om författningsändring ägde rum i

februari 1936. Den sistnämnda anordnades dock icke på grundval av 1920 års bestämmelser utan i enlighet med en speciell lag, utfärdad av statsäldsten i kraft av den maktfullkomlighet som förlänats honom genom ett folkbeslut om författningsändring i oktober 1934.

Vad den första folkomröstningen beträffar hade den konstituerande nationalförsamlingen med utgångspunkt från religionsfrihetens principer uteslutit kristendomsundervisning från folkskolans schema. Om målsmännen så krävde, skulle eleverna dock få åtnjuta undervisning i kristendom, som emellertid blott skulle bli ett extra läroämne, och för undervisningen i detta ämne hade inte samhället utan elevernas målsmän och de religiösa föreningarna att dra försorg. Det visade sig dock att folkets överväldigande flertal hyste andra åsikter i denna speciella fråga än den konstituerande nationalförsamlingen. Särskilt de mera traditionsbundna lantborna ansågo det som något naturligt att samma slags religionsundervisning som de själva hade åtnjutit även skulle komma deras barn till del. Ett symptom på att nationalförsamlingen genom sitt beslut om religionsundervisningen avvikit från folkviljan kom till synes redan några få månader efteråt vid valet till den första riksdagen, i november 1920. Den politiska grupp som i nationalförsamlingen mest beslutsamt krävt, att religionsundervisningen skulle bli upptagen på folkskolans skolschema — det kristliga folkpartiet — ökade sitt röstetal vid valet till riksdagen med 76 procent, fastän partiet det oaktat förblev ett av de mindre. Den lilla grupp om sju riksdagsledamöter, som tillhörde detta parti, gjorde allt vad den kunde för att förmå riksdagen att ändra lagen. När alla ansträngningar visade sig förfelade,

tillgrep den folkinitiativet. Det visade sig icke vara svårt att samla ihop de erforderliga underskrifterna. Partiet krävde bl. a. att orden »utan religionsundervisning» i lagen skulle strykas, att ordet »religionsundervisning» skulle fogas till folkskoleschemat och att lagen skulle upptaga religionsundervisningen som ett icke-obligatoriskt ämne för både lärare och elever. Riksdagen avstyrkte förslaget med 39 nej-röster mot 29 ja-röster. Nästan en tredjedel av riksdagens ledamöter nedlade sina röster. Under folkomröstningskampanjen förekom icke någon livaktigare agitation för eller emot förslaget. Ingen präst underlät dock att påminna om saken från predikstolen eller att uppmana alla troende kristna att rösta för förslaget. En del möten anordnades och förlöpte i lugn och ro, utan att framkalla några lidelser. Resultatet blev att förslaget segrade med en förkrossande majoritet, 328 369 röster mot 130 476. Deltagandet i folkomröstningen var nästan lika livligt som deltagandet i valet till riksdagen: vid riksdagsvalet hade avgivits 471 228 röster och i folkomröstningen avgåvos 461 005 röster (därav 2 160 ogiltiga). Såvitt bekant har icke någon undersökning gjorts rörande orsakerna till det livliga röstdeltagandet. Som en förklaring kan anges att omröstningen gällde en sak som var välbekant för var och en och dessutom förbunden med känslöbetonade traditioner. Möjligtvis har även nyhetens behag spelat en viss roll; det var ju det första tillfälle, då folket fick utöva sin suveräna kontroll av parlamentet. — Eftersom antalet jaröster gick långt utöver det erforderliga minimum, hälften av de röster som avgivits vid sista riksdagsvalet, så var förslaget följaktligen godkänt av folket och riksdagen måste eo ipso upplösas.

De tre folkomröstningarna om författningsändringar, vilka ägde rum under åren 1932 och 1933, hade till bakgrund en växande otillfredsställelse med den utveckling som författningen möjliggjorde, nämligen parlamentets alltför stora övermakt, vilken gjorde exekutivmakten svag och till följd av mångpartisystemet dessutom instabil. Samtliga förslag togo också sikte på att stärka regeringsmakten. Två av dessa folkomröstningar ägde rum på riksdagens initiativ, medan den tredje initierades av folket.

Det är värt att omnämna, att deltagandet i omröstningen om det första av de av riksdagen utarbetade förslagen — i augusti 1932 — var ovanligt högt, nämligen i runt tal 40 procent högre än medeltalet röstande vid riksdagsval och 30 procent högre än det största antal röster som någonsin avgivits vid ett riksdagsval. I omröstningen deltog sålunda 679 190 röstande mot 486 369 i medeltal vid riksdagsval och 523 480 såsom maximum vid 1926 års val. Trots detta folkets vakna intresse kunde någon klar majoritet ej utkristallisera sig: 333 979 eller 49,2 procent röstade 1932 för och 345 215 eller 50,8 procent mot förslaget.

Den omständigheten att riksdagens förslag hade avvisats av folket kunde under dessa förhållanden icke tolkas som om folket vore belåtet med den gällande författningen eller ansåge ändringar obehövlige. I det dåvarande läget — svår ekonomisk depression och starka inflytelser av tysk nazism och finsk lapporörelse på vissa kretsar — hade man tvärtom all anledning förmoda, att flertalet nej-röstande voro ännu missnöjdare med författningen än de jaröstande samt att de röstade mot förslaget endast därför att de däri föreslagna författningsändringarna enligt deras mening icke gingo tillräckligt

långt. Den s. k. vabsrörelsen, en av tysk och italiensk fascism influerad riktning som vid denna tid började vinna stor utbredning, stämplade riksdagens förslag såsom en halvmesyr. Efterhand som den ekonomiska depressionen fortsatte att skärpas blev jordmånen för de antidemokratiska krafternas propaganda allt gynnsammare. Detta blev uppenbart i juni 1933, när folket förelades ett nytt förslag till författningsändring utgörande en omarbetning av det så knappt fällda förslaget. Denna gång avgavs dubbelt så många nej-röster som jaröster, varför även detta riksdagens förslag föll.

Den tredje folkomröstningen i författningsfrågan hölls i oktober 1933 och tillkom på initiativ av vabsrörelsen. Delvis vann förslaget även stöd från borgerliga partier. Vid folkomröstningen i oktober 1933 godkändes detta förslag med en majoritet av 416 848 jaröster mot 156 894 nej-röster. I denna författning utrustades särskilt statspresidenten med stora befogenheter och den hade över huvud taget en auktoritär tendens. Den var dock mycket oklart utformad och dessa oklarheter torde ha medverkat till att möjliggöra initianternas seger. Emellertid kom denna författning aldrig att strikt tillämpas. Kort efter folkomröstningen förklarade regeringen, som då leddes av bondepartiet, vabsrörelsen för upplöst och ett undantagstillstånd proklamerades, under vilken tid regeringen hoppades att oron i landet skulle stillas. När folket 28 månader senare med mer än tredubbel majoritet godkände stadsäldstens (presidentens) förslag om sammankallandet av en nationalförsamling som skulle utarbeta en ny demokratisk författning i enlighet med de i folkbeslutet givna bindande anvisningarna om dess viktigaste grundlinjer, så var det ett övertygande

bevis på att den politiska febern hade lagt sig under mellantiden.

Även vid denna folkomröstning i februari 1936 var röstdeltagandet ovanligt högt, fastän dock något lägre än vid folkomröstningen i augusti 1932. Antalet avgivna röster var nämligen 623 042, d. v. s. 19 procent högre än det största röstetal som nåtts vid riksdagsval. Av de röstande uttalade sig 474 218 för förslaget och 148 824 mot detsamma. Uppenbarligen voro medborgarna väl medvetna om denna folkomröstnings betydelse. I själva verket betydde denna omröstning en vändpunkt i Estlands politiska utveckling. I folkbeslutet hade framlagts grundlinjer till en ny författning, och omröstningen avsåg godkännande eller förkastande av dem. I enlighet med de i folkbeslutet av den 23—25 februari 1936 uppdragna grundlinjerna utarbetades Estlands nya författning som återställde demokratien, ehuru i en mindre ytterliggående form än som skedde 1920.

1937 års författning

Vid utarbetandet av den nya författningen gjordes värdefullt bruk av alla de erfarenheter som hade samlats sedan befrielsen 1918. Bland andra fundamentala problem hade nationalförsamlingen även att befatta sig med frågan om referendum och folkinitiativ. Resultatet av övervägandena blev att folkinitiativet helt avskaffades och att referendum bibehölls endast för tre speciella fall, där det gällde att lösa vissa meningsskiljaktigheter mellan riksdagen och republikens president vid författningsändring.

Initiativet till författningsändring tillhörde enligt den nya författningen endast republikens president och riksdagens båda kamrar. Om förslag till författningsändring godkännts av riksdagens båda kamrar, skulle nya val för de-

puteradekammaren utlysas och den (korporativt sammansatta) första kammaren ombildas i enlighet med författningens föreskrifter. Om den nya riksdagen godkände det av den föregående riksdagen voterade förslaget utan någon förändring, skulle ändringen föreläggas presidenten för promulgering. Presidenten ägde dock rätt att förelägga folket författningsändringen för slutgiltigt avgörande, om han så fann befogat. Ett annat fall då folkomröstning kunde äga rum var när ett förslag till författningsändring, som framlagts på presidentens initiativ, antingen icke blivit föremål för behandling i riksdagen inom tre månader från den dag det framlagts eller också avslagits av riksdagen. I detta fall kunde presidenten framlägga en principfråga angående detta förslag för folkomröstning. Röstade därvid flertalet medborgare för presidentens förslag, skulle nya val utlysas till deputeradekammaren och första kammaren ombildas; den nya riksdagen hade sedan att besluta om förslaget i samma ordning som beträffande vanliga lagar. Det tredje fallet var att ett förslag, som framlagts av presidenten, godkänts av riksdagen men därefter av den nyvalda riksdagen antingen avslagits eller icke blivit behandlat inom tre månader. Även i detta fall hade presidenten rätt att anordna folkomröstning om förslaget.

Som man ser gällde alla tre fallen en konflikt mellan presidenten och riksdagen, varvid det suveräna folket tillerkändes rätten att fälla sin dom. Därvid kunde endast det ena av de två organ, mellan vilka tvisten uppstått, appellera till folket, nämligen republikens president. Det är dock uppenbart att de anförda bestämmelserna om folkomröstning hade karaktären av lösningar för

vissa teoretiskt tänkbara fall, vilka i det verkliga livet endast ytterst sällan, om över huvud taget någonsin, uppstå.

Vad beträffar den vanliga lagstiftningen ansågs det ytterst osannolikt med något upprepande av vad som hände i frågan om religionsundervisningen. En så stor skiljaktighet mellan riksdagens vilja och folkets vilja ansågs tänkbar blott under de allra första åren av statlig självständighet, när viktiga grundläggande reformer i all hast måste verkställas och politiska erfarenheter i hög grad saknades. Under årens lopp

hade, menade man, de politiska partierna och riksdagsmännen lärt sig att mera uppmärksamt lyssna till folkets stämningar. Därför ansågs knappast längre ett så kostsamt medel som folkomröstning erforderligt för att folket skulle kunna utöva sin kontroll av riksdagen.

Att folkinitiativet avskaffades motive-
rades främst med hänvisning till de
ogynnsamma erfarenheterna under åren
1932 och 1933. I tider av politisk oro an-
sågs den fara ligga nära, att oöverlagda,
demagogiska förslag lätt vinna gehör.

LETTLAND

Folkomröstning och folkinitiativ infördes i Lettland av den konstituerande församlingen 1922, fyra år efter den oavhängiga republikens grundande. Bestämmelser härom upptogs i den författning, som antogs den 15 februari 1922.¹

Under förhandlingarna i den konstituerande församlingen voro alla politiska partier i princip för referendum. Dess nödvändighet motiverades delvis med doktrinära, delvis med praktiskt politiska skäl. Folkomröstning och folkinitiativ betraktades såsom ett uttryck för och en konsekvens av folksuveräniteten. De betecknades såsom tillhörande »folkets grundrättigheter». De båda instituten förklarades utgöra viktiga beståndsdelar av en verklig modern demokrati. Endast med referendum kan en stat anses vara »en fulländad demokrati», sades det under förhandlingarna i konstituanten. Dessutom betonades, att referendum kunde ge folket möjlighet att kontrollera parlamentets (saeimans) beslut och ingripa, därest den valda folkrepresentationen i en viktig fråga hade avvikit från folkmajoritetens uppfattning. I andra fall, då en betydelsefull lag hade antagits av parlamentet med endast några få rösters majoritet, skulle folkomröstning fungera såsom ett godkännande eller korrigerande medel. Genom folkomröstning skulle folket vidare få möjlighet att slita konflikter, vilka kunde uppstå mellan statspresidenten och parlamentet. Folkomröstningar skulle dessutom höja folkets politiska bildning. Det påpekades slutligen, att det just i små länder som Lett-

land vore praktiskt lätt att genomföra folkomröstningar. Det schweiziska referendum påverkade förhandlingarna i den lettiska konstituerande församlingen. De flesta talare åberopade Schweiz' exempel och en del av dem hade under emigrationstiden sökt sig till Schweiz och samlat erfarenheter om referendum där.

Ehuru enighet rådde i princip, uppstodo ganska stora meningsskiljaktigheter om referenduminstitutets omfattning och genomförande. Socialdemokraterna och en del av de liberala föreslogo att rätten till folkinitiativ skulle utsträckas till författnings- och lagfrågor. Bondepartiet och högerpartierna däremot ville blott införa ett författningsinitiativ — såsom i Schweiz — och betonade att en direkt lagstiftning av folket i and-

¹ Till grund för framställningen ligga officiella lettiska publikationer. I övrigt hänvisas till följande arbeten som delvis beröra folkomröstningsinstitutet i Lettland: *Laserson, M.*, Die Verfassungsentwicklung in Lettland, i Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1922. — *Dischlers, K.*, Die Verfassung der Republik Lettland, Riga, 1925. — *Plante-Cazejus, A.*, La constitution de la Lettonie, Toulouse, 1925 — *Rolnik, H.*, Die baltischen Staaten und ihr Verfassungsrecht, Leipzig, 1927. — *Graham, M. W.*, New Governments of Eastern Europe, New York, 1927. — *Schiemann, P.*, Acht Jahre lettländische Verfassung, i Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1928. — *Headlem Morley, A.*, The New Democratic Constitutions of Europe, New York, 1929. — *The Baltic States*, A Survey of the political and economic structure prepared by the Royal Institute of International Affairs, London, 1938. — *Håstad, Elis*, Den författningspolitiska utvecklingen i Baltikum, i samlingsverket Ha de rätt att leva?, Stockholm, 1943. — *Kalnins, Bruno*, De baltiska staternas frihetskamp, Stockholm 1950.

ra frågor skulle vara svår att genomföra. Konstitutionsutskottets första förslag innehöll endast författningsinitiativ, men vid tredje läsningen av författningen infördes också laginitiativ.

En annan skarp motsättning gällde frågan hur många röstberättigade det skulle fordras för att framföra ett folkinitiativ. Socialdemokraterna föreslogo att 1/30 av antalet röstberättigade medborgare skulle ha initiativrätt. Detta skulle betygt att omkring 30 000 väljare kunnat framlägga lagförslag. Högerpartierna och bondeförbundet ansågo detta antal för litet och ägnat att framkalla alltför många folkinitiativ med följande folkomröstningar. De föreslogo 1/5 av antalet röstberättigade eller 200 000 väljare. Under förhandlingarnas gång betonades det ofta att ett alltför högt krav i fråga om antalet underskrifter för initiativförslag skulle omöjliggöra tillämpningen av denna rättighet och förvandla den till fiktion. Till sist antog den konstituerade församlingen den bestämmelsen att folkinitiativ skulle framläggas av minst 1/10 av antalet röstberättigade, motsvarande omkring 100 000 väljare av en totalbefolkning av mellan 1½ och 2 miljoner. Också denna bestämmelse infördes i författningen mot socialdemokraternas röster, som betecknade den såsom alltför hög.

Utan meningsskiljaktighet eller diskussion fastställdes däremot att minst hälften av alla röstberättigade skulle delta i en folkomröstning för att denna skulle bli giltig, en bestämmelse som senare spelade en avgörande roll genom att praktiskt taget omöjliggöra alla folkomröstningsförsök i Lettland.

Den författning som antogs av den konstituerade församlingen innehöll utförliga bestämmelser om folkomröstningar och folkinitiativet. Inte mindre än 13 av författningens 88 artiklar av-

sågo detta ämne. Enligt författningen tillhörde lagstiftningsrätten i första hand parlamentet och endast i andra hand folket direkt (art. 64). Parlamentet förblev lagstiftningens huvudorgan, till vilket lagförslagen skulle inlämnas. Tillämpningsområdet för folkomröstning var starkt begränsat: frågorna om statsbudgeten, lån, skatter, tullar, järnvägstariffer, krigstjänst, krigsförklaringar, fredsslut, proklamerande av undantagstillstånd, mobilisering och avtal med främmande makter fingo ej underkastas folkomröstning (art. 73). Alla dessa frågor tillhörde således enbart parlamentets kompetens. Vidare kunde parlamentet med $\frac{2}{3}$ majoritet förklara varje lagförslag för brådskande med följd att förslaget undandrog referendum. Då parlamentet kunde förklara såsom brådskande även beslut, vilka ej voro av denna natur, innebar denna parlamentets rätt en betydande inskränkning av folkets referendumrätt. Ytterligare hade folkomröstning endast en korrigerande uppgift gentemot parlamentets beslut och intet fall av divergens mellan ett parlamentsbeslut och resultatet av en folkomröstning medförde parlamentsupplösning.

Vad *folkinitiativet* beträffar var även detta sammankopplat med parlamentets verksamhet. En tiondel av antalet röstberättigade väljare kunde överlämna ett lagförslag till statspresidenten, som denne vidarebefordrade till parlamentet (art. 78).² Ifall parlamentet antog lagförslaget utan förändringar, blev förslaget gällande lag. I motsatt fall överlämnades frågan till folkomröstning.

Än vidare kunde folket taga initiativ till *författningsändringar* (art. 78).

² Se Lettlands Republikas satversme (Republiken Lettlands författning) Stockholm, 1946.

Också i detta fall hade en tiondel av väljarna rätt att inlämna till statspresidenten ett »fullkomligt utarbetat» ändringsförslag som, ifall parlamentet inte godkände det utan förändringar, överlämnades till folkomröstning. Enligt författningen (art. 76) måste parlamentet anta författningsändringar med två tredjedelsmajoritet.

Referendum ägde enligt författningen rum i fyra olika fall: dels som följd av folkinitiativet, dels oberoende av detta.

För det första bestämde författningen ett *automatiskt* lag- eller författningsreferendum, ifall en tiondel av folket till statspresidenten inlämnat ett lagförslag eller förslag till ändring av författningen och parlamentet inte godkänt det utan ändringar (art. 78).

För det andra ägde ett *fakultativt* lagreferendum rum, ifall presidenten själv eller 1/3 av alla deputerade beslutat uppskjuta publiceringen av en lag, som antagits av parlamentet, och därefter en tiondel av de röstberättigade väljarna begärt folkomröstning om lagen (art. 72 och 74). I det förra fallet fungerade folkomröstningen som skiljedomsinstitut. Parlamentet kunde dock förebygga folkomröstningen, om det med 3/4 majoritet beslöt att godta lagen. Något sådant fall, då en folkomröstning omöjliggjordes genom ett förnyat beslut av saeiman med nämnda kvalificerade majoritet, inträffade dock aldrig i praktiken.

För det tredje måste ett *obligatoriskt* författningsreferendum tillgripas, ifall parlamentet hade beslutat att ändra författningens första, andra, tredje och sjätte artiklar, vilka bestämde om republikens regeringsform, folksuveräniteten, riksgrensarna och det allmänna, lika, direkta, hemliga och proportionella valsättet. För en sådan författningsrevision erfordrades att parlamen-

tets beslut godkändes av folket genom folkomröstning (art. 77). Över alla andra författningsändringar ägde parlamentet besluta självt utan folkets godkännande.

För det fjärde ägde ett *kreativt* referendum rum, ifall statspresidenten föreslog parlamentets upplösning. I detta fall måste folket genom folkomröstning yttra sig om förslaget. Godkändes presidentens förslag, skulle parlamentet upplösas och nyval äga rum. Avvisade folket presidentens förslag, måste presidenten avgå och parlamentet välja en ny statspresident (art. 48 och 50).

Såsom förut antytts upptogs i författningen en bestämmelse om att minst *hälften* av alla röstberättigade väljare måste delta i en folkomröstning för att lagförslag eller författningsförslag skulle kunna bli antaget. Om ett mindre antal väljare deltagit i folkomröstningen, hade denna följaktligen ingen verkan, oavsett om förslaget vann stöd av en stor majoritet bland de röstande. Denna bestämmelse visade sig i praktiken vara den mest inskränkande. I författningens text utsades icke, om samma kворum gällde i fråga om lagförslag som överlämnats till folkomröstning direkt på grund av ett folkinitiativ (art. 78). I praktiken blev vid den första folkomröstningen år 1923 frågan avgjord av statspresidenten i analogi med andra bestämmelser i författningen (art. 74) på det sättet, att detta kворum gällde för alla slag av folkomröstningar.

Vid sidan av författningen antogs av den konstituerande församlingen den 20 juli 1922 *en speciell lag* om folkomröstning och folkinitiativ.³ Denna av endast 14 korta artiklar bestående lag

³ Se Likums par tautas nobalsosanu un likumu ierosinasanu i bihang till författningens text, a. a.

innehöll närmare bestämmelser om referendums genomförande. Folkinitiativet realiserades i praktiken på så sätt, att 1 000 röstberättigade väljare hade att inför notarius publicus underteckna ett lagförslag (art. 11). Sedan skulle speciella listor göras upp i alla kommuner, där de väljare som ville stödja detta förslag kunde komma och skriva under sitt namn, varvid även uppgifter om ålder och adress skulle lämnas (art. 4). Listorna skulle vara tillgängliga för väljarna minst fyra söndagar. Folkomröstningen skulle genomföras senast 2 månader därefter på dag som presidenten fastställde (art. 7). Folkomröstningen övervakades av den centrala valkommissionen, som enligt vallagen av den 30 juni 1922 bestod av sex av parlamentet och en av högsta domstolen valda representanter jämte en av statspresidenten utnämnd person (art. 4 och 10).

Under de 16 år, som den demokratiska statsformen ägde bestånd i Lettland, förekommo där 7 folkinitiativ och 4 efterföljande folkomröstningar.

Sex av folkinitiativen avsågo lagförslag direkt framlagda av en tiondel av väljarkåren och endast ett initiativ gällde ett författningsändringsförsök. Inte en enda gång förekom fakultativ folkomröstning på grund av att presidenten eller parlamentsminoriteten inhyberat en av parlamentet antagen lag. Icke heller utnyttjade statspresidenten rätten att genom folkomröstning upplösa parlamentet.

De sju folkinitiativen ägde rum 1923 (två), 1927, 1929, 1931 och 1933 (två). Två av dem framfördes i agrarfrågor, två i kyrkofrågor och ett i sociala frågor; ett avsåg en ändring i medborgarskapslagen och ett en revision av författningen. Alla sju folkinitiativen be-

rörde frågor, vilka voro mycket omstridda i parlamentet och i pressen. Faktiskt försökte initianterna med hjälp av folkomröstning genomdriva en ändring av parlamentets och regeringens hållning i dessa frågor. Endast i 5 fall uppnådde undertecknarna av initiativen det i författningen föreskrivna antalet, en tiondel av valmanskåren, och i dessa fall överlämnades initiativförslaget till folkomröstning. Antalet underskrifter varierade i dessa fem fall mellan 13,1 % och 20 % av antalet röstberättigade väljare. Väljarna i städerna deltog aktivare i undertecknandet av initiativförslagen än lantbefolkningen. Så t. ex. deltog 1931 24,2 % av väljarna i städerna och endast 15,8 % av väljarna i lantkommunerna i undertecknandet av initiativförslaget. De manliga väljarna visade större aktivitet än de kvinnliga. Sålunda utgjorde 1927 männen 61,1 % och kvinnorna 38,8 % av initiativundertecknarna. Vad de olika åldersgrupperna beträffar visade väljarna i åldern 40—60 år av båda könen den största aktiviteten (1927 35,6 %). Nästan lika aktiva voro väljarna under 30 år (30,4 %). Däremot visade de 30—40 år gamla (20,5 %) och de över 60 år gamla (13,4 %) väljarna ett betydligt mindre intresse.

Endast i fyra av de fem fall i vilka folkinitiativ överlämnades till folkomröstning ägde en sådan verkligen rum. I ett fall, 1929, då 206 087 undertecknare (19 %) hade begärt en ändring av agrarlagen, gav regeringen vika för den oppositionella folkopinionen och genomförde själv dekretvägen den av initianterna begärda ändringen, varför omröstningen ej kom till stånd.

Den första folkomröstningen ägde rum 1923, då initiativtagarna begärde, att en luthersk kyrka i Riga ej skulle av staten överlämnas till katolikerna. I

folkomröstningen deltog 206 909 väljare (20 %). Den andra ägde rum 1927, då 243 822 (21,8 %) väljare yttrade sig om en ändring i medborgarskapslagen. Den tredje folkomröstningen ägde rum 1931, varvid 390 160 (32,1 %) väljare röstade om förslag till lag att en luthersk kyrka tillhörande den tyska församlingen skulle av staten överlämnas till lutherska kyrkans ärkebiskop. Den fjärde och sista folkomröstningen ägde rum 1933 och därvid yttrade sig omkring 400 000 väljare om ett av socialdemokraterna väckt lagförslag att införa ålderdomspensioner. I intet av dessa fyra fall nåddes alltså det av författningen bestämda deltagarekvorum, 50 % av de röstberättigade väljarna. Därför lyckades det *inte i ett enda fall* att genom folkomröstning genomdriva initianternas förslag. Motståndarna deltog ej i folkomröstningarna och deras anhängare utgjorde alltid tillsammans med andra passiva element majoritet inom väljarkåren. De som röstade i de lettiska folkomröstningarna voro därför nästan endast initiativtagarnas anhängare. Så t. ex. röstade vid en typisk omröstning (år 1931) 380 136 (97,4 %) för förslaget och 8 244 (2,1 %) mot, medan 1 780 röster (0,4 %) voro ogiltiga. Trots den väldiga övervikt som sålunda fanns för de ja-röstande, blev lagförslaget som nämnts icke antaget, då hela antalet röstande (390 160) utgjorde endast 32,1 % av valmanskåren. I praktiken genomdrev initianterna ändå vid två av de fyra folkomröstningarna sitt mål (1927 och 1931), ty regeringen respekterade den mening som kommit till uttryck genom det tämligen stora antalet röstande och genomförde dekretvägen de önskade ändringarna.

Vad beträffar olika väljargrupperns aktivitet vid folkomröstningarna var

förhållandet ungefär detsamma som vid undertecknandet av folkinitiativ. Vid folkomröstningen år 1931 deltog sålunda i städerna 39 % av alla röstberättigade väljare mot endast 27,7 % i landskommunerna.⁴

Efter statskuppen år 1934 förklarade den auktoritära regeringen i en deklARATION den 18 maj 1934, att en ny författning skulle »genomföras» och att regeringen till dess skulle »inneha parlamentets funktioner». Författningens bestämmelser om folkomröstning blevo inte formellt upphävida. Ingen ny författning utarbetades emellertid och ingen folkomröstning ägde rum åren 1934—1940.

Efter den ryska ockupationens början genomfördes i juli 1940 parlamentsval, i vilka endast en prokommunistisk kandidatlista tilläts. Detta parlament beslöt den 20 juli 1940 att förvandla Lettland till en sovjetrepublik och ansluta landet till Sovjetunionen. Någon bekräftande folkomröstning anordnades ej. Många letter ha hävdat att beslutet om införlivning i Sovjetunionen betydde en ändring av de artiklar i Lettlands författning, som enligt art. 77 obligatoriskt måste godkännas genom folkomröstning av folket.

I *Sovjet-Lettlands* författning finns en bestämmelse (art. 31), att Högsta Rådets presidium har rätt »att föranställa om folkomröstning (referendum)». Det är alltså ett fakultativt referendum, som kan komma till stånd endast om statsledningen själv önskar det. Det finns inga bestämmelser i författningen, som förklara, om detta refe-

⁴ Siffermaterialet är hämtat ur Valsts statistiskas parvaldes menesa biletini (Statens statistiska förvaltnings månadsbulletiner) 1927 (s. 322 och 415), 1928 (s. 34), 1931 (s. 573 och 646) och 1933 (s. 484 och 611).

rendum har en beslutande eller endast en rådgivande karaktär. En annan artikel i den sovjetlettiska författningen (art. 15) bestämmer att »Lettlands socialistiska sovjetrepublik behåller rätten att fritt utträda ur Socialistiska Sovjetrepublikernas Union.»⁵ I själva

verket har inget referendum vare sig i denna eller någon annan fråga ägt rum i Sovjet-Lettland.

⁵ Se Latvijas Padomju Socialistiskas Republikas konstitucija (Lettlands socialistiska sovjetrepublikens konstitution), Riga, 1950.

FRANKRIKE

Redan i revolutionsförfattningarna 1793 upptogs under inflytande av Rousseaus folksuveränitetslära olika former av referendum. Endast författningsreferendum har emellertid i Frankrike erhållit någon praktisk tillämpning. Då detta institut under napoleonstiden kom att utnyttjas för vidgande av statschefens personliga maktställning («plebiscit»), har sedermera alltid i Frankrike riktats stark misstro mot varje slag av folkomröstning. 1875 års författning saknade helt bestämmelser därom. Alla förslag som under den tredje republikens tid framställdes om användande av folkomröstning blevo också avslagna. Även förslag som endast gingo ut på hållande av en tillfällig konsultativ omröstning i någon aktuell politisk fråga möttes av invändningen att sådana omröstningar vore stridande mot författningen.¹ Emellertid togs författningsreferendum åter i bruk, när det efter det andra världskrigets slut gällde att i landet återställa normala konstitutionella förhållanden och antaga en ny författning. För detta ändamål hölls under åren 1945 och 1946 ej mindre än tre folkomröstningar. I den nu gällande författningen av år 1946 («den fjärde republiken») har jämväl givits ett visst utrymme åt referendum vid ändringar av författningen.

Tillkomsten av 1946 års författning²

I samband med utlysande av de första fria valen efter krigets slut påbjöd den provisoriska regeringen på hösten 1945 allmän folkomröstning, varvid två frå-

gor framställdes till besvarande. De röstberättigade tillfrågades för det första, om de önskade att den representation som samtidigt valdes skulle utgöra »une assemblée constituante» och vidare — för det fall att den första frågan av majoriteten besvarades med ja — huruvida de godkände ett av regeringen utarbetat lagförslag angående organisationen av den offentliga makten intill dess en ny författning kunde träda i kraft. Det nämnda lagförslaget innebar bl. a. att den konstituerande församlingen skulle utarbeta den nya författningen och att denna därefter skulle genom referendum underställas folket för antagande. Folkomröstningen ägde rum den 21 oktober 1945, varvid båda frågorna besvarades med övervägande ja. Röstfördelningen var för den första frågan över 18,5 miljoner ja-röster mot icke fullt 700 000 nej-röster, för den andra frågan omkring 12,8 miljoner ja-röster mot 6,5 miljoner nej-röster. Något över 5 miljoner röstberättigade (c:a 20 % av valmanskåren) avhöllo sig vid tillfället från att rösta.

Den 19 april 1946 förelåg ett av konstituerande församlingen utarbetat förslag till författning, vilket i enlighet med

¹ Se närmare *Brusewitz, A.*, Det konsultativa referendum (1921), s. 72 ff. — Vidare t. ex. *Laferrière, J.*: Manuel de droit constitutionnel (2 uppl., 1947), s. 451 ff.

² *Laferrière*, s. 453 ff.; *Duverger, M.*, Manuel de droit constitutionnel (5 uppl. 1948), s. 302 ff. — Betr. de i fortsättningen nämnda röstsiffrorna hänvisas även till Elections et referendums des 13 oct., 10 et 24 nov. et 8 déc. 1946, *Le Monde* (1947), s. XIII ff.

den förut nämnda lagen hänsköts till ny folkomröstning. Vid omröstningen, som hölls den 5 maj samma år, blev förslaget emellertid förkastat med 10,6 miljoner nej-röster mot 9,5 miljoner ja-röster (icke röstande, liksom förut, något över 5 miljoner).

Förkastandet av det nämnda författningsförslaget nödvändiggjorde val av en ny konstituerande församling med samma befogenheter som den föregående. Valet ägde rum den 2 juni 1946, och den 28 september samma år antog denna församling ett nytt förslag till författning. En tredje folkomröstning företogs därefter den 13 påföljande oktober, och denna gång godkändes det framlagda författningsförslaget. Ja-rösterna uppgingo vid omröstningen till i runt tal 9,3 miljoner, nej-rösterna till 8,2 miljoner; icke mindre än 8,5 miljoner av de röstberättigade avstodo från att rösta (resp. 35, 31 och 32 % av valmanskåren).

Utfallet av den slutliga författningsomröstningen den 13 oktober 1946 kräver att något närmare belysas. Påfallande är därvid dels att endast 35 % av de röstberättigade ställde sig bakom den nya författningen — ett t. o. m. mindre antal än de som den 5 maj röstade för det första författningsutkastet men då överflyglades av de nej-röstande — och dels det starkt stegrade antalet av dem som underlätto att rösta, nämligen nära en tredjedel av hela valmanskåren.

Den svaga majoriteten för den nya författningen liksom det ringa röstdeltagandet vid ifrågasvarande folkomröstning äro desto mera anmärkningsvärda som de partier, vilka under kampanjen inför omröstningen understödde förslaget, vid valet i juni 1946 inom det egentliga Frankrike hade samlat inemot 15 miljoner röster och de partier som motarbetade förslaget mindre än

5 miljoner röster. Även vid det val till nationalförsamlingen som hölls knappt en månad efter omröstningen — den 10 november 1946 — erhöilo de förstnämnda partierna en betydande övervikt, nämligen nära 14 miljoner röster mot endast något över 5 miljoner för motståndarna.

I någon mån kan måhända nedgången av antalet röstande vid omröstningen förklaras av att den företogs vid en mindre lämplig tidpunkt. En närmare undersökning av röstningsfrekvensen i de olika delarna av det franska moderlandet visar nämligen att röstdeltagandet var särskilt lågt i åtskilliga departement omfattande delar av Alperna eller andra bergstrakter med besvärliga kommunikationsförhållanden. Av en mera avgörande betydelse torde emellertid framför allt ha varit ställningstagandet av general de Gaulle, vilken i ett uppmärksammat uttalande förklarade sig vara motståndare till förslaget. Ett av de ledande partiernas förord för förslaget begränsades efter nämnda uttalande till en rekommendation »att acceptera författningen för att kunna ändra den».

Referendumbestämmelserna i den gällande författningen³

Sedan författningen antagits vid folkomröstningen den 13 oktober 1946, utfärdades densamma den 27 i samma månad.

Som förut antytts innehåller 1946 års författning ett stadgande om författningsreferendum (art. 90). Bestämmelsen härom är emellertid väsentligt snävare än den som upptogs i det författningsutkast som först utarbetades. Enligt nämnda utkast skulle varje av

³ *Laferrière*, s. 944 ff.; *Duverger*, s. 374 ff.

nationalförsamlingen antaget förslag, gällande en ändring av författningen, vara underkastat folkomröstning. I den slutligen antagna författningen är referendum vid författningsändringar däremot begränsat till vissa bestämda fall. Reglerna härom äro utformade på följande sätt.

Sedan ett ändringsförslag utarbetats inom nationalförsamlingen, prövas detta av parlamentet. Prövningen av författningsförslag sker i princip i samma ordning som avses för den vanliga lagstiftningen, dvs. beslutanderätten tillkommer nationalförsamlingen ensam, men medkammaren — det s. k. republikens råd — skall efter nationalförsamlingens beslut höras, och om rådets uppfattning avviker från beslutet, behandlas förslaget åter i nationalförsamlingen. Samlar förslaget vid denna andra läsning absolut majoritet bland församlingens samtliga ledamöter, är förslaget antaget som lag oaktat rådets motstånd. Utöver vad gäller vanliga lagförslag

fordras emellertid för slutligt antagande av författningsändringar alltid kvalificerad majoritet i parlamentet eller ock godkännande vid folkomröstning. Om en författningsändring vid andra läsningen antages av nationalförsamlingen med 2/3 majoritet eller om vid votering i vardera kammaren uppnås 3/5 majoritet för densamma, träder den sålunda i kraft utan att folkomröstning ägt rum. I annat fall måste ändringen däremot bekräftas vid folkomröstning för att bli gällande. En särskild regel upptages för ändringar avseende bestämmelserna om republikens råd. Någon författningsrevision berörande rådets tillvaro kan nämligen ej genomföras utan dess eget samtycke eller användande av folkomröstningsproceduren.

De i 1946 års franska författning upptagna stadgandena om beslutande författningsreferendum ha ännu icke vid något tillfälle tillämpats.

BELGIEN

Den belgiska författningen innehåller inga bestämmelser om folkomröstning.

Frågan om tillämpning av folkomröstning — antingen genom införande av författningsbestämmelser härom eller tillfälligt för lösning av någon omtvistad politisk fråga av större räckvidd — har emellertid vid skilda tillfällen varit livligt diskuterad. Vissa äldre förslag, av vilka flertalet gingo ut på att genom rådgivande folkomröstning klargöra folkets inställning till någon speciell fråga, bland dem särskilt rösträttsfrågan, ledde dock icke till något resultat. När i samband med en författningsrevision efter det första världskriget förslag väcktes om införande av beslutande folkomröstning, avslogos även dessa förslag. Först då frågan vid det andra världskrigets slut ånyo aktualiserades, ledde förhållandena till genomförande av en folkomröstning. Bakgrunden till denna var de skiftande uppfattningar som gjorde sig gällande inom landet vid bedömande av monarkens hållning under kriget och de djupgående meningsmotsättningar som med anledning därav framkommo i frågan om konungens återvändande till hemlandet och återtagande av regeringsbefogenheterna efter krigshändelsernas slut.

Striden i kungafrågan stod främst mellan det kristligt-sociala partiet, som önskade konungens återkomst, samt socialistpartiet, som lika bestämt motsatte sig densamma. Allmänna val till parlamentet, vilka höllos i juni 1949, medförde den socialistiska regeringens avgång och bildande av en kristligt-social rege-

ring med liberalt inslag. På förslag av den nya regeringen antog parlamentet sedermera en lag om rådgivande folkomröstning i kungafrågan. I lagen bestämdes att de röstberättigade skulle uttala huruvida de önskade att konung Leopold skulle återtaga utövningen av sina konstitutionella befogenheter eller ej. Lagen — som utfärdades den 14 februari 1950 — innebar således endast ett tillfälligt användande av konsultativt referendum (*consultation populaire*) i syfte att lösa en tillspetsad konstitutionell kris. Från regeringens sida hoppades man att ett avgörande i överensstämmelse med folkflertalets uppfattning skulle bidra att återföra nationen till lugnare politiska förhållanden. Å motståndarsidan varnades emellertid för att tillgripa en folkomröstning, som enligt denna mening t. o. m. kunde äventyra rikets enhet.¹

Folkomröstningen ägde rum den 12 mars 1950. För konungens återvändande uttalade sig därvid 2 933 000 personer eller 57,68 % av de röstande, medan 2 150 000 röstade nej. Att märka är att ehuru folkomröstningen sålunda, totalt sett, gav ett tämligen bestämt utslag till förmån för konungens återkomst, majoriteten var koncentrerad till de flamländska delarna av landet, under det att i trakter med övervägande vallonsk befolkning liksom i huvudstaden flertalet röstade mot. Omröstningen kom därför icke att medföra den avspänning varpå man hoppats. Då genom omröstningen

¹ Se t. ex. *Annales parlementaires* 1950, N. 16, s. 2.

blev klarlagt att de två stora befolkningsgrupperna inom landet i viss mån stodo emot varandra i kungafrågan, gav detta i stället nytt liv åt gamla motsättningar, och bitterheten i den aktuella kampen snarast ökades.

Sedan parlamentet upplösts, ägde nya val rum i juni 1950, varvid det kristligt-sociala partiet förvärvade absolut majoritet i båda kamrarna (tidigare endast i senaten). Parlamentet beslöt därefter den 20 juli 1950 att upphäva den s. k. regentskapslagen, och den 22 juli återvände konungen. Detta utlöste emellertid en våg av strejker och sabotage i landets vallonska delar. Krisen löstes först

sedan konungen erbjudit sig att tills vidare överlåta de kungliga befogenheterna på kronprins Baudouin med löfte att vid dennes ett år därefter inträffade myndighet slutgiltigt abdikera.

Sammanfattningsvis kan konstateras att 1949—50 års belgiska kris utgör ett fall där det visat sig icke vara möjligt att genom en folkomröstning bringa avspänning i ett upprört politiskt läge. Att med utgångspunkt härifrån draga några mera vittgående generella slutsatser i nämnda avseende torde å andra sidan, med hänsyn till de för landet och situationen säregna förhållandena, knappast vara möjligt.

ITALIEN

Frånsett de plebiscit som anordnades vid mitten av 1800-talet i samband med Italiens enande, förekom ingen folkomröstning i detta land förrän år 1946, och några författningsbestämmelser om referendum funnos ej vare sig före eller under den fascistiska epoken.

Sedan Mussolinis regim störtats, beslutade den provisoriska italienska regeringen att en nationalförsamling med uppgift att utarbeta en ny författning skulle väljas snarast möjligt efter krigets slut. Senare bestämdes att medborgarna samtidigt med detta val i folkomröstning skulle få ta ställning till frågan om monarki eller republik. Folkomröstningen ägde rum den 10 juni 1946, varvid 12 672 767 röstande uttalade sig för republik och 10 688 905 för monarki.¹ Den republikanska majoriteten var således ej särdeles stor och den var mycket ojämnt fördelad territoriellt: i hela Syditalien samt Romområdet röstade flertalet för monarki, i norra Italien däremot voro republikanerna kraftigt överlägsna i antal.

Då den konstituerande församlingen skred till verket att utarbeta en ny, republikansk författning, funnos till en början inom församlingen mycket starka sympatier för införande av ett omfattande folkomröstningsinstitut. De svalnade emellertid efter hand och de stadganden om referendum som influerades i den nya konstitutionen, vilken antogs den 22 december 1947, äro av mera restriktiv natur än nationalförsamlingens majoritet ursprungligen torde ha avsett.

I den italienska författningen fastslås redan i inledningen att suveräniteten tillhör folket.² Statsmaktens utövning har emellertid väsentligen överlåtits åt en representation, uppdelad i två kamrar, senaten och deputeradekammaren, samt en president, som väljes av parlamentet jämte vissa representanter för regionala församlingar. Regeringens medlemmar utses av presidenten; författningen föreskriver emellertid uttryckligen att de skola äga parlamentets förtroende. Direkt medverkan från folkets sida i statsverksamheten kan enligt konstitutionen förekomma i flera olika former.³

1. *Författningsreferendum.* (Art. 138.) Beslut om författningsändringar, vilka måste fattas med absolut majoritet av ledamöterna i såväl senaten som deputeradekammaren, skola underställas folkomröstning på begäran av *antingen* en femtedel av medlemmarna i en av kamrarna *eller* 500 000 väljare *eller* fem regionala representationer. En dylik referendumbegäran, som måste inlämnas inom tre månader efter parlamentets beslut, uppskjuter automatiskt detta besluts ikraftträdande, tills folkomröstningen ägt rum. Avgörandet i omröstningen fälles genom enkel majoritet bland de röstande. Referendum får icke begäras rörande författningsändringar

¹ Manuale parlamentare, 1948, s. 10 ff.

² Costituzione della repubblica italiana, art. 1.

³ Se härom *Battelli, Maurice*, Le istituzioni di democrazia diretta. (Commentario sistematico alla Costituzione italiana, II, 1950, s. 61 ff.)

som antagits av två tredjedelar av samtliga ledamöter i vardera kammaren.

Beträffande de här refererade bestämmelserna bör främst understrykas att folkomröstning icke — såsom i de länder, där grundlagsreferendum infördes före det första världskriget — är obligatorisk vid författningsändringar. Vad angår villkoren för framställande av begäran om referendum torde dessa icke böra betraktas som särskilt stränga. Antalet röstberättigade uppgår till omkring 25 miljoner, varför således två procent av dessa kunna framkalla folkomröstning. Stadgandet om regionsförsamlingarnas rätt att påyrka referendum kan betraktas som ett utslag av den decentraliserande tendens som utmärker den italienska författningen och som framdrivits av de starka motsättningarna mellan landets olika delar. Det innebär att en fjärdedel av de regioner, vari Italien enligt konstitutionen skall indelas, kunna påkalla folkomröstning.

2. *Lagreferendum.* (Art. 75.) Folkomröstning angående upphävande — helt eller delvis — av en gällande lag skall äga rum på begäran av 500 000 medborgare eller fem provinsförsamlingar. Från referendum äro undantagna anslags- och budgetbeslut, vilka i Italien fattas i lagform, vidare amnestilagar och beslut om godkännande av ingångna överenskommelser med främmande makter. För att en lag skall kunna upphävas genom folkomröstning kräves, utom majoritet härför bland de i frågan röstande, att mer än hälften av de röstberättigade deltagit i omröstningen.

Det italienska lagreferendum motsvarar statsrättsligt icke det institut för vilket vanligen denna beteckning brukar begagnas. Med lagreferendum avses i regel en omröstning rörande ett av representationen fattat beslut, vars ikraftträdande uppskjutits tills omröstningen ägt

rum och gjorts beroende av dennas resultat. Upphävande av gällande eller införande av ny lagstiftning på begäran av en folkgrupp brukar däremot benämnas folkinitiativ. Under de förhandlingar som föregingo antagandet av den italienska konstitutionen föreslog nationalförsamlingens författningskommission att även referendum av den suspensiva typen skulle införas och att dessutom presidenten skulle ha rätt att anordna folkomröstning då enighet ej kunnat uppnås i en fråga mellan parlamentets båda kamrar. Båda dessa förslag avslogos emellertid av den konstituerande församlingen.

Enligt art. 77 skall folkomröstning kunna påkallas rörande lag eller författning som har kraft av lag. Detta torde innebära att ej blott lagar, som antagits av representationen utan även sådana förordningar som utfärdats av regeringen med stöd av delegation från parlamentet kunna göras till föremål för referendum.

Beträffande det italienska lagreferendum kan slutligen framhållas att bestämmelsen att en lag kan upphävas genom folkomröstning endast om mer än hälften av valmanskåren deltagit i omröstningen torde vara ägnad att i hög grad försvåra undanröjande av lagar genom referendum.

3. *Folkinitiativ.* (Art. 71.) 50 000 röstberättigade medborgare ha rätt att till parlamentet överlämna ett utarbetat lagförslag, vilket skall behandlas av representationen i samma ordning som inom densamma väckta eller av regeringen framlagda lagförslag. Betydelsen av detta folkinitiativ är ytterst begränsad, då parlamentet har det slutliga avgörandet och någon lagstiftning således icke kan komma till stånd utan dess medgivande. Folkomröstning skall ej heller anordnas rörande förslag som

framlagts i initiativ. Till sin innebörd skiljer sig det italienska folkinitiativet från den allmänna petitionsrätt som författningen tillerkänner varje medborgare (art. 50) blott däri, att ett i form av initiativ inlämnat yrkande måste tas upp till behandling av representationen.

4. *Folkomröstning vid ändring av den regionala indelningen.* (Art. 132.) Enligt författningen indelas Italien som tidigare nämnts i ett antal regioner med vidsträckt självstyrelse. Ändringar av denna organisation — vare sig genom inrättande, avskaffande eller sammanslagning av regioner — få företas endast efter godkännande av folket i de områden som beröras av förändringarna. Den procedur som därvid skall tillämpas är tämligen komplicerad; en redogörelse för densamma torde icke vara av större allmänt intresse.

5. *Folkomröstning inom regionerna.* (Art. 123.) Under förhandlingarna inom

den konstituerande nationalförsamlingen påyrkades av åtskilliga deputerade införande av obligatoriskt referendum i en rad kommunala och regionala angelägenheter. Dessa förslag antogos emellertid icke av församlingen. Dock infördes i författningen ett stadgande, enligt vilket folkrepresentationen inom varje region skall anta bestämmelser om användning av initiativ och referendum i regionala frågor. Beträffande utformningen av dessa regler ges inga föreskrifter i konstitutionen.

I den italienska författningen förutsättes att förfarandet vid anordnande av folkomröstning skall närmare regleras genom en särskild lag. Någon dylik lag har emellertid ännu icke tillkommit, vilket torde kunna betraktas såsom ett uttryck för den avmattning i intresset för »direkt demokrati» som ägt rum sedan konstitutionen antogs.

SPANIEN

Sedan monarkien avskaffats våren 1931, utarbetades under sommaren och hösten en republikansk författning, vilken antogs i december samma år. Den nya konstitutionen var radikalt demokratisk men utgjorde liksom flera av efterkrigsförfattningarna en kombination av från olika håll hämtade institut. Representationen — cortes — bestod av en kammare, vald med allmän rösträtt för män och kvinnor. Presidenten valdes för sex år av cortes förstärkt med för tillfället folkvalda representanter till lika antal med kammarens ledamöter, han hade suspensivt veto samt upplösningsrätt. Konseljpresidenten utsågs av presidenten, men ministären måste avgå efter misstroendevotum från representationen.

Efter anhållan från femton procent av väljarkåren måste en av cortes antagen lag underställas folkomröstning. Från referendumbegäran undantogs emellertid beslut rörande författningen, konstitutionella lagar, lagar angående autonoma områden, finanslagar och internationella fördrag. Femton procent av väljarna kunde även inför representationen framlägga ett lagförslag. Folkom-

röstningsinstitutet omfattade således såväl fakultativt lagreferendum som initiativ. Anmärkningsvärt är att författningsändringar ej kunde göras till föremål för folkomröstning. Så snart folkrepresentationen fattat beslut om grundlagsändring, måste den emellertid upplösas och nyval förrättas inom sextio dagar.

För ett fall stadgade författningen obligatoriskt referendum, nämligen för införande av provinsiell självstyrelse inom en region. En dylik reform fordrade nämligen godkännande från minst två tredjedelar av de inom vederbörande område bosatta röstberättigade medborgarna. En folkomröstning av detta slag förekom i Katalonien där folket biföll förslag om upprättande av vidsträckt autonomi för denna landsdel.

1931 års författning var i kraft, tills den republikanska regimen slogs ned av general Franco. Även under åren före inbördeskriget rådde mestadels synnerligen oroliga förhållanden, någon referendumbegäran eller något initiativ synes ej vid något tillfälle ha inlämnats.

IRLAND

Det irländska statsskickets utformning har starkt påverkats av brittiska förebilder; betecknande är sålunda att kompetensfördelningen mellan parlamentets båda kamrar är densamma som i Storbritannien, i det senaten blott har suspensivt veto rörande lagar och i finansfrågor är maktlös. En betydelsefull olikhet är emellertid att proportionellt valsätt tillämpas, sedan år 1937 finnes vidare en av folket vald president. Slutligen har folkomröstningsinstitutet införts i författningen.

Bestämmelser om såväl obligatoriskt som fakultativt referendum och folkinitiativ inskrevos redan i Irlands första konstitution som antogs år 1922.¹

Det *obligatoriska referendum* omfattade alla författningsfrågor. Varje förslag till ändring av konstitutionen måste således, sedan det godkänts av parlamentets båda hus, underställas folket för slutligt avgörande. För positivt beslut krävdes därvid dels att en majoritet av de röstberättigade deltagit i omröstningen, dels att antingen en majoritet av de röstberättigade eller två tredjedelar av de i frågan röstande godtagit förslaget.

Författningen stadgade vidare ett *fakultativt lagreferendum*, från vilket emellertid undantogs finansbeslut samt lagar som av båda husen förklarats brådskande. För anordnande av dylikt referendum uppställdes dubbla fordringar. För det första måste hälften av senatens eller två femtedelar av deputeradekammarernas medlemmar inom sju dagar efter det att parlamentet antagit

en lag hos premiärministern begära nittio dagars uppskov med lagens promulgerande. För att folkomröstning sedan skulle komma till stånd krävdes att tre femtedelar av senatens medlemmar eller en tjugondel av valmanskåren fullföljde referendumbegäran; avgörandet skulle fällas genom enkel majoritet bland de i omröstningen deltagande.

Initiativet slutligen skulle kunna användas både i författnings- och lagfrågor. Ett av 50 000 röstberättigade undertecknat förslag måste, om det avsåg författningsändring, efter parlamentets handläggning underställas folket enligt de för grundlagsändringar stadgade reglerna. Gällde det däremot en vanlig lag (eller författningsfrågor, innan bestämmelserna om det obligatoriska författningsreferendum hade trätt i kraft, jfr nedan) skulle folkomröstning anordnas blott om initiativet icke godkändes av parlamentet; om parlamentet antog det, kunde emellertid folkomröstning begäras enligt reglerna för fakultativt referendum.

På grund av de oroliga förhållanden som år 1922 rådde på Irland ansågs det icke lämpligt att omedelbart låta folkomröstningsbestämmelserna träda i kraft. I författningen intogs därför en klausul, enligt vilken det obligatoriska författningsreferendum icke skulle tillämpas förrän efter åtta år, d. v. s. först från och med 1930; vidare skulle de för

¹ Draft constitution of the Irish Free State, London 1922. Se även Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenade staterna (SOU 1923:20), s. 56 ff.

initiativinstitutets användning nödvändiga detaljbestämmelserna utarbetas först efter två år och endast efter särskilt parlamentsbeslut eller på begäran av 75 000 röstberättigade — i senare fallet måste även folkomröstning anordnas i frågan.

Av de i 1922 års författning införda folkomröstningsreglerna trädde således endast det fakultativa lagreferendum omedelbart i kraft. Det hade erhållit en ur principiell synpunkt intressant utformning genom den betydelsefulla roll som tilldelats senaten vid referendumbegäran. På denna punkt förelåg otvivelaktigt påverkan av de i England före 1911 års reform av överhuset framlagda förslagen om rätt för detta hus att vädja till folket mot underhuset. Senaten hade i rätten att begära referendum fått en ersättning för det lagveto, som den saknade. Då emellertid något politiskt motsatsförhållande mellan de båda kamrarna ej framträdde, blev denna rättighet utan praktisk betydelse. Vid ett tillfälle inträffade det att senaten begärde uppskov med en lags ikraftträdande; aktionen fullföljdes emellertid icke, då tillräckligt stöd ej kunde vinnas för inlämnande av en slutlig referendumbegäran. Det förekom icke någon gång att utsättande av referendumfrist krävdes av en minoritet inom deputeradekammaren. Av betydelse var härvid, att den parlamentariska oppositionen — det av de Valera ledda republikanska oavhängighetspartiet — fram till år 1932 icke uppnådde två femtedelar av kammarens medlemsantal och därför var ur stånd att igångsätta referendumproceduren.

Regeringen, som fruktade att initiativet skulle komma att utnyttjas av det republikanska partiet, underlät år efter år att framlägga förslag om initiativbestämmelsernas ikraftträdande.² Som

ovan nämnts kunde emellertid begäran härom framställas även av 75 000 röstberättigade. En dylik petition under-tecknad av nära 100 000 personer inlämnades år 1927 av de Valeras parti. Parlamentsmajoriteten svarade med att upphäva bestämmelserna om såväl fakultativt referendum som initiativ och uppskjuta ikraftträdandet av det obligatoriska författningsreferendum ytterligare åtta år, d. v. s. till år 1938. Folkomröstningsinstitutet hade härigenom helt satts ur spel.

Vid valen år 1932 vunno republikanerna stora framgångar och övertogo för åtskilliga år framåt regeringsmakten. Folkomröstningsbestämmelserna återinfördes emellertid icke omedelbart, i stället genomdrevos vissa betydande konstitutionella förändringar i form av enkla parlamentsbeslut. Då en ny konstitution år 1937 antogs av parlamentet, framlades den dock till folkomröstning, ehuru detta icke var nödvändigt. Denna författning, som alljämt är i kraft, godkändes av folket med 685 105 röster mot 526 945.

Även 1937 års irländska författning innehåller stadganden om folkomröstning. *Författningsändringar* äro sålunda underkastade *obligatoriskt referendum*, och dessutom har införts ett *fakultativt lagreferendum* av samma omfattning som i den gamla konstitutionen. Däremot har initiativrätten utslutits.

Majoritetsreglerna vid omröstningarna äro ändrade därhän, att författningsförslag blott kräva enkel majoritet för

² Beträffande Irlands författningsutveckling efter 1922 och författningen år 1937 hänvisas till *Håstad, Elis*, Irlands författningsutveckling och nya konstitution (Statsv. tidskr. 1938 s. 52 ff) samt Eires referendumentregler (Statsv. tidskr. 1943, s. 66 ff).

att godkännas, medan lagar förkastas, om en majoritet av de i vederbörande fråga röstande avvisar dem och denna majoritet uppgår till en tredjedel av de röstberättigade. En lag kan alltså undanröjas genom referendum, endast om en mycket klar opinion mot densamma kommit till synes.

Av större betydelse är emellertid förändringen av det sätt varpå referendum kan begäras. Sedan uppskov med en lags ikraftträdande krävts av senatsmajoriteten eller av en tredjedel av deputeradekammaren inom fyra dagar efter det att parlamentsbeslutet i frågan fattats, måste presidenten högst tio dagar senare ta ställning till lagen. Dessförinnan skall han ha rådfört sig med »the council of state», ett organ, som består av dels självskrivna ledamöter (premiärministern, vissa högre domare m. fl.) dels medlemmar utsedda av presidenten. Om presidenten efter denna prövning anser att lagen ej är av större vikt, skall han omedelbart promulgera den. Finner han den däremot viktig, skall han antingen hänvisa den till folket eller till parlamentet för att detta efter upplösning skall återuppta frågan och fatta definitivt beslut. Varken en folkomröstning eller parlamentets nya beslut få dröja längre tid än aderton månader. Någon rätt för en del av parlamentet eller av folket att begära anordnande av referendum medger icke den nya författningen.

I den nya konstitutionen stadgades,

att bestämmelserna om lagreferendum skulle träda i kraft först efter tre år och att författningsreferendum före nämnda tidpunkt skulle anordnas blott efter beslut av presidenten. Referendumsreglerna skulle dock ej under denna period få ändras utan folkomröstning. De nödvändiga tillämpningsbestämmelserna antogs år 1941. Enligt dessa skall dagen för folkomröstning bestämmas av inrikesministern inom en vecka efter det parlamentet godkänt en författningsändring eller presidenten beslutat underställa en lag folkets avgörande. Folkomröstningen skall äga rum tidigast efter en och senast inom tre månader. Ett referendum i författningsfrågor kan hållas samtidigt med val till deputeradekammaren; berättigade att delta äro de som äga rösträtt vid val till denna kammare. — Exemplar av det under omröstning ställda förslaget skola finnas tillgängliga i postkontoren från och med tredje dagen efter det att referendum utlysts och till omröstningsdagen. Därutöver förutsätter lagen ingen officiell upplysningsverksamhet.

Någon folkomröstning har icke ägt rum på Irland efter år 1937. Beträffande det fakultativa lagreferendum bör särskilt framhållas att dess egenartade utformning — samverkan mellan senaten eller en minoritet inom deputeradekammaren och presidenten är sådan, att det endast sällan kan tänkas komma till användning.

FOLKDEMOKRATIERN

Sovjetunionens författning innehåller sedan 1936 ett stadgande enligt vilket Högsta Rådets Presidium har rätt att »anordna referendum på eget initiativ eller på anmodan från en av unionsrepublikerna».¹ Av denna bestämmelse framgår icke huruvida resultatet av en folkomröstning skall vara bindande eller ej, icke heller om vilken fråga som helst får göras till föremål för referendum. Någon folkomröstning har hittills icke ägt rum i Sovjetunionen.

Författningarna i de med Sovjetunionen allierade östeuropeiska staterna ha tillkommit under starkt inflytande av den sovjetryska författningen, ett faktum som betonas även i den sovjetiska statsvetenskapliga litteraturen.² Detta inflytande spåras även i de bestämmelser om folkomröstning som återfinnas i vissa av dessa författningar.

Folkomröstningsinstitutet har införts i *Albaniens*, *Bulgariens*, *Jugoslaviens*, *Ungerns* och *Rumäniens* författningar (samtliga antagna efter 1945).³

I alla dessa länder skall folkomröstning äga rum efter beslut av folkrepresentationen. Sådant beslut måste i Rumänien godkännas av två tredjedelar av representationens medlemmar. Förslag om folkomröstning får i detta land väckas blott av regeringen eller en femtedel av nationalförsamlingens ledamöter. Bestämmelserna om folkomröstning ha hittills icke tillämpats i någon av de nämnda staterna. Däremot anordnades i Bulgarien, före antagandet av den nu

gällande författningen, år 1946 en folkomröstning om monarkiens avskaffande, varvid 94,6 % av de röstberättigade uttalade sig för republik.⁴

I 1920 års *tjeckoslovakiska* författning stadgades att regeringen ägde rätt att anordna folkomröstning om ett av densamma framlagt lagförslag, vilket av parlamentet förkastats.⁵ Denna egenartade form av referendum togs aldrig i bruk. I den nya författning som antogs år 1948 återfinnas icke några bestämmelser om folkomröstning.⁶ Den *polska* författningen — antagen år 1921, i väsentliga avseenden reviderad år 1947 — innehåller inga stadganden om referendum.⁷ Med stöd av en särskild lag anordnades emellertid år 1946 folkomröstning i frågan om senatens avskaffande. Majoriteten av de i omröstningen deltagande röstade härvid för att senaten skulle försvinna.⁸

¹ Konstitucija sojuza sovjetskikh socialistiskih respublik, Moskva, 1947, s. 15.

² *Farberov, N.*, Gosudarstvennoje pravo stran narodnoi demokratiji (Folkdemokratiska ländernas statsrätt), Moskva, 1949, s. 30—31.

³ Författningarna äro återgivna i *Sovjetskoje gosudarstvo i pravo*, Moskva, resp. nr 6, 1947, s. 58, nr 3, 1947, s. 50 ff, nr 8, 1946, s. 74 och nr 6, 1948, s. 81.

⁴ *Farberov*, s. 187.

⁵ Se härom *Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta Staterna* (SOU 1923:20), s. 50 f.

⁶ Jfr *Sovjetskoje gosudarstvo i pravo*, nr 8—9, 1947, s. 50—60 och 62—72.

⁷ Jfr *Sovjetskoje gosudarstvo i pravo*, nr 4, 1947, s. 80.

⁸ Jfr *Farberov*, s. 108.

AUSTRALIEN

Australien är den stat, som efter Schweiz och USA närmast intresserar bland referendumdemokratierna i vår tid. Inom den australiska förbundsstaten har folkomröstning blivit författningens enligt stadgad i form av *obligatoriskt författningsreferendum*. Inom såväl federationen som delstater ha dessutom *konsultativa* folkomröstningar förekommit utan stöd i författningarna.¹

Inledningsvis må anmärkas att den australiska kontinenten (jämte ön Tasmanien) har en ytvidd som är ungefär tjugofem gånger Storbritanniens eller nästan densamma som USA:s utom Alaska. Den omfattar 6 delstater samt 2 territorier av mycket växlande storlek och folktäthet. Dessa äro Nya Syd-Wales, Victoria, Queensland, Sydaustralien, Västaustralien, Tasmanien samt Norra territoriet och Canberraterritoriet (förbundshuvudstaden). De nuvarande delstaterna motsvarades intill 1901 av sex från varandra fristående kolonier.

Den federativa författningen

Den australiska förbunds författningen trädde i kraft den 1 januari 1901. Befolkningen i de sex kolonierna hade dessförinnan vid folkomröstningar uttalat sig för författningsförslaget, som därefter på koloniernas begäran upphöjts till lag av parlamentet i England.

När man i Australien utarbetade ännu den federativa författningen, hade man god hjälp av de erfarenheter som vunnits i USA, Kanada och Schweiz. Den främsta

förebilden blev den amerikanska konstitutionen. Från denna hämtades grundprincipen i australisk maktfördelning — unionen har endast vissa uppräknade maktbefogenheter, övrig makt tillkommer delstaterna.

Sektion 51 i konstitutionen säger om unionens lagstiftningsmakt att »the Parliament shall, subject to this constitution, have power to make laws for the peace, order and good government of the Commonwealth» inom vissa uppräknade ämnesområden. De viktigaste äro: utrikeshandel och handel mellan staterna, beskattning, upptagande av lån för unionens räkning, post, telegraf och telefon, försvaret, mynt, mått och vikt, bank- och försäkringsväsen som omfattar mer än en stat, utländska bolag samt finans- och handelsbolag bildade inom unionen, invalid- och ålders-

¹ Här hänvisas allmänt till 1920 års folkomröstningskommittés utredningar, särsk. framställningen om Australien i Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna (SOU 1923:20). I övrigt har vid utarbetande av den föreliggande redogörelsen särskilt använts — förutom de tryckta parlamentsprotokollen — följande arbeten:

Grattan, C. H.: Australia (1947);
Greenwood, G.: The Future of Australian Federalism (1946);
Knowles, G. S.: The Commonwealth of Australia Constitution Act (1936);
Mc Innis, E. — *Reid, J.*: The English Speaking Peoples (1949);
Report of the Royal Commission on the Constitution (Canberra 1929);
The Annual Register (London);
Tingsten, H.: Samtidens förbundsstater (1942).

Bland de tidskrifter, som begagnats, må särskilt nämnas Journal of the Parliaments of the Empire och The Round Table.

pensioner, förliknings- och skiljedomsförfarande i arbetsvister som sträcka sig utöver en stats gränser. Vid flera referenda har det varit fråga om en utvidgning av unionens befogenheter under sektion 51.

Delstaternas kompetens omfattar främst straff- och civilrätt samt i någon mån socialpolitik. Som ett resultat av en folkomröstning 1946 överflyttades en stor del av sociallagstiftningen på unionen. Handel och samfärdslinor inom staterna tillhör också dessas kompetensområde. Beträffande järnvägarna har unionen ända sedan federationens tillkomst sökt förvärva lagstiftningsmakten, bl. a. vid referenda åren 1913 och 1944, dock utan framgång. Ett försök av unionen att få myndighet över flyget avsågs av väljarna vid en folkomröstning 1937.

När en statlig lag är oförenlig med en unionell skall den senare gälla, och den förra skall i mån av oförenlighet vara ogiltig. Om förbundsparlamentet överskrider gränserna för sina befogenheter, kan högsta domstolen (the High Court of Australia) förklara sålunda stiftade lagar ogiltiga — något som nyligen skett med antikommunistlagen. Endast i vissa fall som högsta domstolen själv bestämmer kan man, då det gäller förhållandet mellan union och delstater, vädja från denna domstol till the Privy Council i London.

Den federala rösträtten är allmän för män och kvinnor efter fyllda 21 år. År 1924 infördes röstplikt inom unionen. Dessa bestämmelser gälla även för referendum. Den som inte infinner sig vid en folkomröstning får böta, om han inte har laga förfall. Antalet röstkolkare har nedgått till under 10 % i alla val och referenda som hållits efter 1942.

Konstitutionen föreskriver som förut nämnts obligatoriskt författningsrefe-

rendum. En ändring i konstitutionen kan således under inga förhållanden komma till stånd utan att väljarna vid referendum lämna sitt samtycke härtill. Förslag till en författningsändring kan endast framläggas i parlamentet. Om i vardera kammaren en absolut majoritet godkänner ett sådant ändringsförslag, skall detta föreläggas väljarna för omröstning tidigast två, senast sex månader efter förslaget antagande i parlamentet.

Folkomröstning kan även förkomma, om en av kamrarna antar ett förslag till ändring i konstitutionen med absolut majoritet, men den andra kammaren avvisar det eller antar det med en förändring som den förstnämnda kammaren inte kan godkänna. Därest denna procedur upprepas efter en tid av tre månader, kan regeringen förelägga väljarna det sålunda framkomna förslaget vid folkomröstning. Att märka är att regeringen i detta fall icke är skyldig att anordna referendum. Det är ej heller att vänta att regeringen i ett sådant fall beslutar att hålla ett referendum, om inte förslaget till författningsändring väckts i representanthuset.

Svårigheterna att få till stånd en författningsändring förstärkas genom de krav som uppställas för att ett förslag skall anses antaget vid referendum. För att förslaget skall godkännas måste detta biträdas dels av en majoritet bland väljarna i hela unionen dels av en majoritet av staterna. Detta innebär — teoretiskt sett — att drygt hälften av väljarna i de tre minsta staterna kan förhindra en ändring i konstitutionen, som unionens övriga väljare önska få till stånd. Bestämmelsen om att en majoritet av väljare i minst fyra stater måste stödja ett referendumförslag, om detta skall antagas, genomdrevs av de

små staterna. Det folkrika Nya Syd-Wales krävde under förhandlingarna rörande förbunds författningen, att en majoritet av de röstande inom hela unionen skulle vara tillräcklig för ett författningsförslags antagande men vann icke gehör för denna synpunkt.

Folkomröstning erfordras i *ett* fall jämväl vid stiftande av *vanlig lag*. Ingen lagändring, som minskar en stats proportionella representation i någon av parlamentets båda kamrar eller minskar det minimiantal mandat en stat skall äga i representanthuset eller utvidgar, minskar eller på annat sätt ändrar statens gränser eller i övrigt påverkar författningens bestämmelser om vederbörande stat, kan nämligen fastställas, om inte en majoritet av väljare i den berörda staten lämnar sitt bifall till den föreslagna förändringen. Möjligen kan denna bestämmelse ändras genom en i vanlig ordning företagen författningsändring. Dock har i Australien hävdats att högsta domstolen skulle anse ett sådant förfarande grundlagsstridigt och kunna ogiltigförklara detsamma.²

Författnings- och partiutvecklingen efter 1901

Förbundsstaten har allt sedan federationens tillkomst ökat i makt och betydelse i förhållande till delstaterna. Särskilt var detta fallet under det första och ännu mer under andra världskriget. Förbundsstatens ökade makt har möjliggjorts genom högsta domstolens allt mer unionsvänliga inställning vid prövning av förbundsparlamentets befogenheter. Däremot ha som förut antytts få ändringar i författningen kommit till stånd. Australiens väljare ha vid folkomröstningar varit mycket ovilliga att ge unionen ökade befogenheter.

Författningsreferenda ha hållits vid elva olika tillfällen; nämligen åren 1906, 1910, 1911, 1913, 1919, 1926, 1928, 1937, 1944, 1946 och 1948. Därvid ha sammanlagt tjugotre olika förslag framlagts, men av dessa ha endast fyra sanktionerats av väljarna. Detta skedde åren 1906, 1910, 1928 och 1946. Endast de tre sista av dessa författningsändringar äro av större betydelse. Ändringen år 1910 innebar att unionen fick rätt att helt eller delvis överta staternas skulder. Räntor och amorteringar betalades genom att minska de till staterna utgående bidragen. Om ett sådant bidrag inte var tillräckligt stort, kunde unionen utkräva erforderligt belopp av vederbörande stat. Den andra författningsändringen av betydelse, en finansiell överenskommelse mellan union och delstater som bekräftades 1928, fick vittgående konsekvenser. Bland annat upprättades därvid ett unionen underställt låneråd (loan council) med befogenhet att handha all statlig låneverksamhet i Australien. Lånerådet har ibland lyckats framtinga ändringar i en stats inre politik som villkor för lån. På detta sätt ha staterna stundom kommit under ett betydande unionellt inflytande. Vid författningsändringen år 1946 slutligen överfördes en stor del av sociallagstiftningen på unionen.

Regeringsförslag att ändra författningen har vid ett tillfälle (under första världskriget) passerat båda husen utan att dock framläggas vid referendum. I några fall ha sådana förslag gått igenom endast i den nedre kammaren. En rad parlamentsledamöters förslag ha också behandlats. Antalet ändringsförslag beträffande författningen är omkring sextio, d. v. s. i genomsnitt mer än ett förslag per år.

² *Tingsten*, s. 122.

Den partipolitiska ställningen i federationen har sitt särskilda intresse då man studerar de författningsändringar eller försök därtill, som gjorts. Utvecklingen härvidlag har under det sista halvsekleet i korthet varit följande.

Till år 1910 låg ledningen mestadels hos de liberala; dock satt labourpartiet vid makten under två korta perioder åren 1904 och 1908. Vid valen 1910 fick labour för första gången klar majoritet och förblev i regeringsställning i tre år. Efter upplösningsval 1914 kom partiet tillbaka och stannade i ytterligare tre år. År 1917 splittrades labourpartiet och en grupp därur förenade sig med de liberala till det nationella partiet. Nationalisterna kom till makten och stannade i tolv år, efter 1923 dock i koalition med agrarpartiet. Efter en överlägsen val seger 1929 kom labour i ledningen, men redan efter två år splittrades partiet på nytt på grund av oenighet om depressionens bekämpande. En grupp ur partiet förenade sig med de nationella till det förenade australiska partiet. Det förenade partiet regerade till en början utan stöd av agrarpartiet, men 1934 års valresultat gjorde en koalition dem emellan nödvändig. År 1941 kom labour åter till makten. Tre år senare bildade det förenade partiet tillsammans med några mindre grupper utanför labour ett nytt liberalt parti. Hösten 1949 fick labour träda tillbaka för det liberala partiet i koalition med agrarpartiet, vilka 1951 vunno majoritet även i senaten.

Skiljedomsreferendum i Queensland

Den enda av delstaterna, som i sin författning har inryckt bestämmelser om referendum, är Queensland. Ett fakultativt referendum infördes där 1908 som ett medel att lösa de upprepade tvisterna mellan parlamentets båda

kamrar. I den nedre, folkvalda kammaren (Legislative Assembly) hade labour tidigt en fast och så gott som ständig majoritet, som befann sig i stark motsättning till den övre, av nominerade ledamöter bestående kammaren (Legislative Council).

Sedan L. C. två gånger avslagit av L. A. antagna förslag att avskaffa den förstnämnda kammaren, förelades frågan folket för omröstning. År 1917 och de båda följande åren förklarade väljarna i tre omröstningar att de ville bibehålla L. C. Regeringen skaffade sig då genom en massutnämning av nya ledamöter majoriteten i L. C. och förslaget antogs. Guvernören vägrade att sanktionera det och hänvisade det till imperiets regering. Kunglig sanktion gavs emellertid den 23 mars 1922. Därmed förklarades referendumbestämmelserna i Queenslands författning all betydelse.

Konsultativa referenda

Inom förbundsstaten höllos två konsultativa referenda under det första världskriget. Dessa synas vara de enda unionella omröstningar av detta slag som förekommit sedan federationens bildande.

År 1916 tillfrågades väljarna om de ville ge regeringen samma befogenheter över medborgarna när det gällde militärtjänst utom Australien, som den hade beträffande militärtjänst inom kontinenten. Resultatet blev 1 160 033 nej-röster mot 1 087 557 ja-röster.³

Året därpå hade väljarna att ta ställning till följande fråga: »Är Ni välvilligt inställd till regeringens förslag att förstärka Australiens imperiestyrkor utanför kontinenten?» Resultatet blev även denna gång negativt: 1 181 747 nej-röster mot 1 015 159 ja-röster.³

³ Parliamentary Papers 1940—43, vol. 2, s. 157.

Politiskt voro dessa båda omröstningar avsedda att utgöra skilje-dom i frågor om vilka regeringen och parlamentets majoritet voro oeniga. Konstitutionellt betraktades de som utan rättsligt bindande verkan. Dock torde båda parter på förhand ha ansett resultatet som förpliktande. Den första av de båda omröstningarna anordnades enligt en särskilt stiftad lag, Military Service Referendum Act 1916, den andra enligt ett regeringsförordnande med stöd av bestämmelserna i War Precautions Act 1914—1916.

En statlig konsultativ folkomröstning, till vilken senare i framställningen skall något anknytas, hölls den 8 april 1933 i Västaustralien. Väljarna tillfrågades då, om de önskade att staten skulle utträda ur federationen. Resultatet blev 138 653 ja-röster mot 70 706 nej. De federala myndigheterna påpekade nu att den enda legala vägen för Västaustralien att utträda var att hos »The Crown» an-hålla att denna skapade ett nytt domi-nion. Dess svar kunde dock bara bli ett — negativt.⁴

De särskilda författningsreferenda före 1926

De referenda som enligt författningen hållits efter 1901 i förbundsstaten ha, med undantag för 1906 års, samtliga gällt kompetensfördelningen mellan unionen och delstaterna. Den fråga som förelades väljarna vid 1906 års referen-dum var av rent formell natur. Den gällde några mindre ändringar i sam-band med val till senaten, och dessa godkändes också med stor majoritet.

Två förslag att ändra författningen underställdes väljarna 1910. Såsom tidi-gare omtalats blev det ena av dessa, vilket berörde unionens rätt att överta statsskulder, antaget. Det andra, vilket avsåg att reglera vissa finansiella för-

hållanden mellan unionen och delsta-terna, blev däremot avslaget. Det skulle ha medfört vissa betalningsskyldigheter för unionen gentemot delstaterna och motarbetades av labour. Två stater stöd-de förslagen och röstningen var mycket jämn.⁵

Ett år senare — 1911 — hade labour kommit till makten på grund av majori-tetsvals-systemet och splittringen bland de borgerliga. Regeringen framlade nu två vittgående förslag att stärka unio-nens makt på delstaternas bekostnad. Det ena innebar i korthet att hela han-dels-, bolags- och industrilagstiftningen skulle överföras på unionen. Det andra innebar rätt för unionen att socialisera monopolistiska företag. Vid referendum ledo båda förslagen klara nederlag; i genomsnitt voro röstsiffrorna 740 000 mot 485 000.

År 1913 fingo väljarna ta ställning till i stort sett samma förslag som två år tidigare, denna gång i form av sex olika författningsändringar. Även nu blev det avslag, men röstfördelningen var mycket jämn och tre stater stödde för-slagen.

Efter krigets slut framlades 1919 av den på en borgerlig majoritet stödda regeringen två mera moderata förslag att öka unionens makt. Enligt det ena skulle unionen få en generell rätt att lagstifta beträffande arbetstvister. Enligt det andra förslaget skulle unionen få rätt att nationalisera vissa monopo-listiska företag. Båda dessa författnings-ändringar skulle vara av provisorisk art och gälla för en tid av tre år. Förslagen väckte opposition i båda de politiska lägren, hos de borgerliga därför att de

⁴ Official Yearbook of the Commonwealth of Australia, nr 35, 1944, s. 70; Annual Register 1933, s. 133.

⁵ Betr. denna och följ. omröstningar se *Tingsten*, s. 128 ff.

ansågos ge unionen för stora befogenheter, hos labour av motsatt anledning. Delstatspolitiker tillhörande partier, som i unionsparlamentet stödde förslagen, motarbetade dem i de olika staterna. Trots detta var röstfördelningen mycket jämn vid 1919 års referendum. Visserligen voro endast tre stater positivt inställda till författningsändringarna, men hela antalet ja-röster var blott obetydligt mindre än nej-rösternas antal. Det kan anmärkas att folkomröstningen var sammankopplad med allmänna val till förbundsparlamentet.

Referendum 1926

Den 20 maj 1926 framlade premiärminister Bruce (National Party) i representanthuset två förslag att ändra författningen. Det ena — Constitution Alteration (Essential Services) Bill 1926 — avsåg tillägg av en ny paragraf till sektion 51 i författningen att »skydda allmänhetens intressen i händelse av ett faktiskt eller möjligt avbrott i någon oundgänglig näringsgren».⁶ Detta tillägg motiverades med att varken förbundsparlamentet eller regeringen hade konstitutionell makt att ingripa när nationens ekonomiska liv vore hotat eller att göra något för att tillförsäkra folket födoämnen, tjänster eller annat som kunde vara nödvändigt för samhällets bestånd.

Vid tredje läsningens votering blevo siffrorna i representanthuset 39 ja-röster mot 19 nej, i senaten 28 röster mot 8.⁷

I representanthuset framlades vidare den 20 maj av premiärministern ett förslag — Constitution Alteration (Industry and commerce) Bill 1926 — att ändra författningens bestämmelser beträffande industri och handel. Förslaget avsåg att utrusta förbundsregeringen med befogenheter att reglera arbetstider

och arbetsförhållanden för industriens anställda, liksom att ge statliga myndigheter makt att utfärda föreskrifter för trustar och ekonomiska föreningar (combines) i deras förhållande till fackföreningar och sammanslutningar av arbetsgivare och anställda.

Voteringen i samband med tredje läsningen resulterade i 46 ja-röster mot 2 nej. I senaten blevo motsvarande siffror 32 mot 1.⁸

Vid referendum den 4 september blev resultatet:⁹

| Industry | Ja | Nej |
|--------------------|-----------|-----------|
| and Commerce | 1 247 088 | 1 619 655 |
| Essential Services | 1 195 502 | 1 597 793 |

En knapp majoritet uppnåddes för de båda förslagen i Nya Syd-Wales och Queensland. Övriga stater röstade nej. Federala labourpartiet understödde förslagen, medan labourpartier i delstaterna voro motståndare till dem. Labours ledare krävde att frågorna skulle uppskjutas till efter en planerad överläggning om konstitutionen påföljande år. Mot den senare lagen reste labour eljest intet principiellt motstånd.

På båda sidor medgav man efter omröstningen att dålig ledning av referendumkanpanjen till stor del bidragit till nederlaget.

Referendum 1928

I augusti 1928 framlades i representanthuset ett författningsförslag — Constitution Alteration (State Debts) Bill 1928 — syftande till att genom en ändring i konstitutionen möjliggöra överenskommelser i finansiella frågor mellan unionen och delstaterna samt att

⁶ Parliamentary Debates, vol. 113, s. 2170 f.

⁷ a. a. s. 3111, 3534.

⁸ a. a. s. 2945, 3534.

⁹ Parliamentary Papers, s. 155.

möjliggöra för förbundsparlamentet att genom lagstiftning ge kraft åt sådana överenskommelser, om dessa enhälligt ingåtts mellan unionen och delstaterna. Året dessförinnan hade efter utdragna förhandlingar mellan regeringarna i unionen och i staterna en överenskommelse nåtts om ordnandet av deras finansiella mellanhavanden och denna ratificerades efter hand av de sju berörda parlamenten.

Förslaget föranledde obetydlig diskussion i parlamentet. I stort sett voro alla överens om att stödja det. Vid tredje läsningen gav voteringen i representanthuset följande resultat: 43 ja, 3 nej. I senaten blevo siffrorna 24 mot 2. Referendum hölls den 17 november. Resultatet blev att alla staterna med bred marginal biföllo regeringens förslag. Sammanlagt avgavs 2 237 391 ja-röster och 773 852 nej-röster.¹⁰

Nära 75 % av de röstande voro således positivt inställda till denna förändring i konstitutionen. Detta berodde emellertid på att man endast ansåg den som en nödvändig formell ändring för att bekräfta den redan ingångna överenskommelsen mellan unionen och delstaterna, inte som ett steg innebärande någon radikal ändring i författningen. Förbundsstatens ministrar hade också försäkrat att intet hot mot delstaternas självständighet förelåg. Men i det långa loppet skulle det visa sig att de resultat som blevo en följd av ändringen voro ofördelaktiga för delstaterna. I ett uttalande¹¹ tio år efter tillkomsten av ifrågavarande författningstillägg konstateras sålunda att denna överenskommelse betydde långtgående förvecklingar, men att man vid tillfället i fråga inte förutsett dessa och att flertalet väljare i avsaknad av en stark opposition hade accepterat sina ledares försäkringar att den var ofarlig.

Referendum 1937

Den 12 november 1936 framlades av premiärminister Menzies (United Australia Party) förslag till författningsändring — Constitution Alteration (Aviation) Bill 1936 — i representanthuset. Förslaget avsåg att åstadkomma sådan ändring av författningen (sektion 51) att förbundsparlamentet skulle erhålla generell myndighet att lagstifta beträffande flygtrafiken.

Den närmaste orsaken till förslaget var ett utslag av högsta domstolen några dagar tidigare. Domstolen biföll en besvärsskrivelse från en pilot, mot vilken åtgärder hade vidtagits för en påstådd överträdelse av luftfartsbestämmelser utfärdade av förbundsstatens departement för civilflygning. I samband därmed förklarade domstolen att förbundsparlamentets lagstiftande makt med avseende på flyget var på närmare angivet sätt begränsad.

I parlamentets båda kamrar rådde nästan allmän enighet om billens antagande. Röstsiffrorna blevo i representanthuset 50 ja mot 7 nej. I senaten bifölls förslaget utan votering.¹²

Ytterligare ett författningsförslag — Constitution Alteration (Marketing) Bill 1936 — framlades den 14 oktober samma år i representanthuset. Bakgrunden till detta förslag var följande. I Australien hade andrahandsindustrier vanligen utvecklats under skydd av tullar, och viktiga industrier hade uppmuntrats på olika sätt genom produktions- eller exportpremier. Sedan priserna på världsmarknaden fallit vid depressionen i början på 1930-talet, strävade man efter att kompensera pro-

¹⁰ Parliamentary Debates, vol. 119, s. 6314, 6732; Parliamentary Papers, s. 155.

¹¹ Round Table, juni 1937, s. 653.

¹² Parliamentary Debates, vol. 152, s. 1992, 2602.

ducenterna dels genom en devalvering av landets valuta, dels genom att upprätthålla ett på konstlad väg uppskruvat hemmapris. Allt detta kunde förbundsstaten göra enligt författningen. Men när det blev fråga om en industri av veteindustriens storleksordning, mötte genast allehanda svårigheter, bl. a. därför att högsta domstolen och Privy Council ogiltigförklarade en del regleringar, som beslutats av delstater, med hänvisning till författningens bestämmelse att den interstatliga handeln skulle vara fri. I detta läge såg sig förbundsregeringen nödsakad att försöka få till stånd en ändring i författningen i syfte att denna regel icke skulle vara tillämplig i fråga om lagar stiftade av förbundsparlamentet.

I representanhuset röstade 45 ledamöter för förslaget och 21 mot detta. I senaten blevo siffrorna 28 mot 5.¹³

Både detta och det förut nämnda förslaget stöddes i de tre största staterna av regeringarna, av största delen av oppositionen och av nästan alla dagliga tidningar. Ett undantag bildade dock en labourgrupp i Nya Syd-Wales, som propagerade för en dubbel nej-röst. I de tre mindre staterna opponerade premiärministrarna mot förslaget rörande handeln och de understöddes därvid av flertalet tidningar liksom av många medlemmar av oppositionen. Federala politiker voro nästan utan undantag för bifall till båda förslagen.

Resultatet vid referendum den 6 mars blev detta:¹⁴

| | Ja | Nej |
|-----------|-----------|-----------|
| Aviation | 1 924 946 | 1 669 062 |
| Marketing | 1 259 808 | 2 214 388 |

Det första förslaget avslogs, enär endast två stater (Victoria och Queensland) antagit det. Det andra förslaget

avslogs i samtliga stater och i alla utom Victoria var nej-rösternas övervikt förkrossande. Antalet ogiltiga röster var så stort som 342 266, vilket tyder på att många inte velat uttrycka någon mening utan avsiktligt avgivit ogiltig röst. Det är betecknande att antalet ogiltiga »handelsröster» var dubbelt så stort som antalet ogiltiga »flygröster».

Orsakerna till det negativa utfallet av röstningen voro många. Labourgruppen i Nya Syd-Wales påverkade säkerligen många arbetare i städerna. Man förklarade bl. a. att resultatet av handelsregleringarna skulle bli att londonborna kunde köpa billigare smör och andra förnödenheter på de australiska konsumenternas bekostnad. Premiärministern yttrade efter bakslaget att referendumresultatet visade en förvånansvärd anti-federalistisk anda bland folket. Särskilt i de små staterna var detta påtagligt. Därtill kom att åtskilliga av regeringens åtgärder under de två sista åren före omröstningen varit impopulära och att många genom en nej-röst gävo uttryck för sitt missnöje.

Förslaget angående flyget hade med ganska stor säkerhet antagits, om det ensamt kommit före vid referendum. Knappast någon ifrågasatte nämligen lämpligheten av att ge federationen den sökta kontrollen över flyget. Men liksom tidigare tog även nu den fientliga inställningen mot det viktigaste förslaget överhand också när det gällde att bedöma det andra.

Med anledning av referendumresultaten beslöt förbundsregeringen att lämna lösandet av handelsproblemen till delstaterna och att inbjuda dessa till en konferens för att säkerställa likformighet i luftfartsbestämmelserna.

¹³ a. a. s. 1465, 2617.

¹⁴ Parliamentary Papers, s. 156.

Referendum 1944

Den 1 oktober 1942 framlades i representanthuset ett förslag, Constitution Alteration (War Aims and Reconstruction) Bill 1942. Avsikten var att åstadkomma en sådan ändring i författningen att förbundsparlamentet finge befogenhet att stifta lagar »med syfte att förverkliga de föresatser Australien som en av de förenade nationerna hade i kriget, vilket inbegrep uppnående av social rättvisa och ekonomisk säkerhet i efterkrigsvärlden och återuppbyggande i allmänhet efter kriget». Förslaget mötte starkt motstånd, varför förbundsregeringen ersatte det med ett nytt, enligt vilket unionen skulle bemyndigas att stifta lagar för att genomföra en efterkrigstida återuppbyggnad och unionens makt skulle vidgas över handel, produktion, sysselsättning och socialvård.

Allteftersom överläggningarna fortskredo utkristalliserade sig den meningen att delstaterna genom lagar blott tillfälligt borde överföra återuppbyggandsbefogenheterna på unionen. Den 2 december meddelades att partierna enhälligt rekommenderade antagandet av en lag avseende att för fem år överföra från staterna till unionen fjorton särskilda befogenheter. De olika staternas premiärministrar lovade att göra sitt yttersta för att säkra antagandet i respektive parlament av en dylik lag. Vissa delstatslegislaturer vägrade dock i vändningen, varför premiärminister Evatt den 11 februari 1944 presenterade ett förslag — Constitution Alteration (Post-War Reconstruction) Bill 1944 — enligt vilket förbundsparlamentet för en begränsad period som skulle sluta fem år efter fientligheternas inställande skulle erhålla lagstiftningsmakt beträffande en grupp på fjorton uppräknade angelägenheter. I dessa

punkter berördes bl. a. återförande av män och kvinnor ur krigsmakten till det civila livet, sysselsättning och arbetslöshet, reglerad handel med vissa förnödenheter, bolag, truster, ekonomiska föreningar och monopol, vinster, produktion och distribution av viktiga produkter (med samtycke av berörda stat), handel och investeringar, luftfart, likformighet i järnvägstaxorna, nationella arbeten, nationell hälsovård, social säkerhet samt infödingarna. Oppositionsledaren Menzies yrkade att ingen ändring skulle godkännas som kunde möjliggöra socialisering av industrien, en obehörig centralisering av administrationen eller utfärdande av förordningar som onödigt inkräktade på medborgarnas frihet att själva bestämma sitt sätt att leva eller att utöva sina rättigheter som fria människor.

I parlamentets båda hus blev debatterna långa och intensiva. Den 15 mars 1944 fogade regeringen till de fjorton punkterna tre garantier: om tryck- och yttrandefrihet, religionsfrihet och säkerhet mot missbruk av den överlåtna lagstiftningsmakten. I samband härmed ändrades titeln på billen till Constitution Alteration (Post-War Reconstruction and Democratic Rights) Bill.

Vid tredje läsningen den 16 mars i representanthuset gav voteringen till resultat 44 ja mot 18 nej. I senaten blev motsvarande siffror 19 resp. 17.¹⁵

Vid referendum den 19 augusti samma år gällde frågan — så som regeringen lade fram saken — huruvida Australien skulle ta sig an återuppbyggnaden som en enhetlig nation eller om sex delstater av olika politisk sammansättning skulle lagstifta för sex olika ekonomiska system. Kampanjen blev

¹⁵ Parliamentary Debates, vol. 178, s. 1432, 1904.

den häftigaste dittills och formade sig till en strid mellan regeringen och oppositionen. Röstsiffrorna blevo:¹⁶

| | Totalt | Civila | Militärer |
|-----|-----------|-----------|-----------|
| Nej | 2 305 418 | 2 110 270 | 195 148 |
| Ja | 1 963 400 | 1 744 948 | 218 452 |

Antalet inregistrerade väljare var 4 482 000. Av de röstskyldiga deltog alltså 95 % i valet. De som tjänade eller tjänat den australiska krigsmakten utanför kontinenten fingo rösta efter fyllda 18 år.

Röstsiffrorna i de olika delstaterna visade hur partibanden genomskuros vid omröstningen. Två stater, Syd- och Västra Australien, accepterade regeringens förslag. Av dessa var den förra staten en av de två, som hade liberala regeringar. I den andra, Victoria, var nejmajoriteten knapp. I de två stater där labour hade sina starkaste ställningar, Nya Syd-Wales och Queensland, voro nej-rösterna överväldigande. Till och med premiärministerns valkrets i Nya Syd-Wales, som mindre än ett år tidigare hade återvalt honom med klar majoritet, visade nu en liten majoritet mot förslaget. Många fackföreningsmedlemmar röstade nej trots alla försäkringar, påverkade av fruktan för fortsatt kontroll av arbetskraften efter kriget, vilket var oppositionens mest effektiva varningsrop. I Victoria delade sig rösterna huvudsakligen efter partilinjer. De industriella valkretsarna röstade genomgående ja, men detta mer än uppvägdes av ett eftertryckligt nej på landsbygden och inom anti-labourdistrikt i städerna.

Referendum 1946

Under kriget hade regeringen genom den »nationella säkerhetsakten» fått rätt att förordningsvägen utfärda de regleringar eller företaga de inskränkingar av laga rättigheter, som krävdes

för krigets fullföljande. De flesta förordningar berörande individernas frihet upphävdes dock omedelbart när kriget mot Japan slutade. Ehuru även andra regleringar efter hand upphävdes, fanns ännu i början av 1946 ett stort antal regleringar eller ransoneringar kvar. Regeringen förklarade vid denna tid att den nationella säkerhetsakten skulle upphöra att gälla den 31 december 1946. Den betydande ekonomiska reglerings- och kontrollmakt, som utövades av regeringen under kriget, skulle därefter ingå under den allmänna myndighet, som försvarsbefogenheterna i författningen inrymma åt regeringen men som högsta domstolen genom sina utslag kan inskränka.

Erfarenheterna från 1944 års referendum hade övertygat premiärminister Chiefly (Labour) om att inget radikalt ingrepp i den federala strukturen kunde vinna väljarnas bifall. Han beslöt därför att hålla ett referendum med ett mera begränsat syfte samtidigt med det allmänna federala valet på hösten 1946. Därvid skulle väljarna tillfrågas, om de ville ge unionen någon eller alla av tre särskilda befogenheter rörande: 1) sociala åtgärder, 2) handeln med viktiga förnödenheter, 3) arbetsförhållanden inom industrien. Alla tre förslagen framlades i representanthuset den 26 mars och behandlades tredje gången den 10 april.

Avsikten med det första förslaget — Constitution Alteration (Social Services) — var att ge förbundsparlamentet en allmän makt att lagstifta på det sociala området, närmast beträffande mödrahjälp, änkepensioner, barnbidrag, arbetslöshet, sjukbidrag, läkar- och tandläkarvård, understöd åt studerande och familjebidrag.

¹⁶ Annual Register 1944, s. 146 f.

Redan 1944 hade dåvarande premiärministern Evatt varnat representanthuset och förklarat att den konstitutionella grunden för även den mest trängande nya sociallagstiftningen var tyvelaktig och osäker. Detta ändringsförslag vållade ingen större diskussion i parlamentet utan accepterades så gott som enhälligt.

Det andra förslaget — Constitution Alteration (Organized Marketing of Primary Products) — hade till syfte att ge unionen befogenhet att stifta lagar avseende reglerad handel med viktiga produkter utan hinder av författningens sektion 92. Nödvändigheten av ett sådant steg hörrörde sig från en serie beslut av högsta domstolen och the Privy Council mellan åren 1920 och 1936, enligt vilka såväl statliga som federala försörjningsplaner liksom planer uppgjorda i samarbete mellan delstaterna och unionen förklarats ogiltiga.

I representanthuset yttrade oppositionsledaren Menzies, att vad nu förslagits helt skilde sig från det förslag man fört fram 1936—37. Den gången hade man endast velat förhindra att sektion 92 kunde ogiltiggöra överenskommelser mellan unionen och delstaterna. Men det nya förslaget skulle få långtgående verkningar. Bl. a. kunde unionen få en indirekt kontroll över produktionen i delstaterna utan att ha något verkligt ansvar för denna.

Bakgrunden till det tredje ändringsförslaget var följande. Den serie strejker, som bilades 1945, övergick i en ansträngd vapenvila avbruten av mindre dispyter eller hot från fackföreningssledare om större aktioner. Några av kraven i dessa kontroverser bestodo i en allmän begäran från fackföreningarna om 40 timmars arbetsvecka och väsentligt höjda grundlöner. Starka påtryckningar mot regeringen gjordes för att

genom federal lagstiftning förverkliga dessa krav, som i det stora hela voro på labourpartiets linje. Ett förslag — Constitution Alteration (Industrial Employment) Bill — som framlades i representanthuset skulle ge parlamentet möjlighet att direkt eller indirekt reglera arbetsförhållanden och -villkor inom industrien. Parlamentet skulle sålunda få möjlighet att bestämma grundlöner och arbetstider och att över huvud taget ingripa effektivt i industriella konflikter.

Menzies ansåg inte parlamentet kompetent att bestämma i dessa viktiga frågor. Enligt ett av honom framlagt motförslag skulle unionen kunna medla i konflikter inom någon särskild delstat eller unionen men inte få de av regeringen föreslagna långtgående befogenheterna. Frukten för det sätt på vilket labourpartiet skulle kunna använda sin industriella makt, om det förblev i regeringsställning, var en kraftigt bidragande orsak till den häftiga oppositionen mot regeringsförslaget.

Referendum ägde rum den 28 september. Oppositionen understödde i viss mån det första av de tre förslagen (sociallagstiftningen), var motståndare till det andra (handeln) och bekämpade med all kraft det tredje (industrien).

Röstsiffrorna blevo:¹⁷

| | Ja | Nej |
|-----------------------|-----------|-----------|
| Social Services | 2 297 934 | 1 927 148 |
| Organized Marketing | 2 116 264 | 2 068 171 |
| Industrial Employment | 2 060 275 | 2 035 860 |

På den första frågan röstade alla sex staterna ja. Men de båda andra frågorna fingo majoritet endast i tre stater — Nya Syd-Wales, Victoria och Västaustralien; — och biföllos alltså inte.

¹⁷ Journal of the Parliaments of the Empire, dec. 1946, s. 902.

Referendum 1948

I enlighet med en ändringslag — Constitution Alteration (Rents and Prices) Bill — som antogs av parlamentet 1947 hölls ett referendum den 29 maj 1948. Frågan gällde om förbundsparlamentet skulle tillerkännas rätt att stifta lagar beträffande hyror och priser. Parlamentet hade denna makt under krigstid genom sina försvarsbefogenheter men under fredstid blott i samband med mellanstatlig handel.

Bakom den federala regeringens förslag lågo huvudsakligen fyra synpunkter: för det första att den varuknapphet som uppstod under kriget fortsatte och gjorde priskontroll nödvändig någon tid framåt; för det andra att nya kriser kunde nödvändiggöra priskontroll; för det tredje att befogenheten att kontrollera priserna vore en nödvändig makt för en regering som driver den fulla sysselsättningens politik och att endast den federala regeringen ägde de övriga finansiella befogenheter som vore nödvändiga för att fullfölja denna politik; och för det fjärde att de sex delstaterna vore oförmögna, av praktiska och konstitutionella skäl och i några fall på grund av opposition mot priskontrollen bland deras politiker, att utforma något system som ersättning.

Vid folkomröstningen blevo de sammanlagda röstsiffrorna 2 618 183 nej och 1 793 712 ja. Alla delstaterna avisade regeringsförslaget.¹⁸

Oppositionen bestred inte nödvändigheten av att fortsätta någon priskontroll men förnekade att ett permanent överförande av denna makt till unionen vore nödvändigt.

Kampanjen mot det förslaget fördes med mycket större kraft och energi än kampanjen för det och understöddes av de flesta dagstidningarna. T. o. m.

labourpartier i delstaterna gävo regeringsförslaget endast ett halvhjärtat stöd. Om man härtill lägger den vanliga misstänksamheten mot författningsändringar, fientligheten mot banknationaliseringen, oviljan mot byråkratiska kontroller över huvud taget samt att labourpartiets inflytande var i avtagande, voro röstsiffrorna knappast förvånande.

Sammanfattning

Som framgår av ovan sagda har huvudfrågan vid referenda i Australien varit en utvidgning av unionens befogenheter beträffande handel och industri. Vid intet tillfälle har dock en förändring i denna riktning kunnat genomföras.

Den största kraften i strävan att åstadkomma författningsändringar har utvecklats av labour. Under de sista fyrtio åren har partiet velat ge förbundsparlamentet starkt ökade eller så gott som obegränsade legislativa befogenheter. Man har också strävat efter en fullständig unifiering av statsskicket och velat ersätta de nuvarande delstaterna med ett tjugotal provinser direkt underställda förbundsparlamentet.¹⁹ Längst gick labourpartiet i sina enhetssträvanden år 1930, då man föreslog att ge förbundsparlamentet makt att ändra författningen utan stöd i ett referendum. Enligt förslaget skulle en absolut majoritet i båda husen och sanktion av generalguvernören vara tillräckliga för en ändring. Ett förslag i denna riktning framlades i representanthuset den 13 mars 1930 och antogs utan ändring en månad senare.²⁰ Emellertid föll förslaget igenom vid andra läsningen i senaten, som behärskades av en icke-

¹⁸ Journal of the Parliaments of the Empire, okt. 1948, s. 463.

¹⁹ Mc Namara, D. L., Constitution of the Commonwealth (1938), s. 39 ff.

²⁰ Knowles, s. 271.

labourmajoritet, och det förelades aldrig folket.

Även de liberala partierna ha strävat efter att öka unionens makt, om än inte med samma styrka som labourpartiet. Vid sex folkomröstningar ha liberala regeringar givit väljarna tio förslag att ta ställning till. Hälften av dessa har gällt ökade federala befogenheter över handel och industri. Labourpartiet, å sin sida, har vid fem olika tillfällen framlagt tretton förslag för väljarna. Av dessa har ett berört sociallagstiftningen, medan de övriga gällt handel och industri. De ha samtliga varit betydligt mera långtgående än de liberala regeringarnas förslag till författningsändringar.

Även om liberala riktningar stundom ställt sig i den delstatliga partikularismens tjänst, har man i det stora hela inom olika politiska läger varit överens om nödvändigheten att ge unionen ökade maktbefogenheter på delstaternas bekostnad. Vid dessa förhållanden kunna regeringarnas upprepade misslyckanden att vid referendum erhålla folkets samtycke till ökade nationella befogenheter synas oförklarliga. Lösningen är att söka längs två huvudlinjer.

För det första har det i alla federala system visat sig ytterst svårt att åstadkomma författningsändringar. Och en uppdelning som är konstitutionellt svåränderlig tenderar också att i det allmänna medvetandet vinna en helgd som gör ändringar, hur nödvändiga de än äro, svåra att genomföra. Vidare har i Australien — bland annat till följd av de särskilda majoritetsbestämmelserna — referendums i allmänhet konserverande karaktär blivit starkt framträdande.

Vid folkomröstningar i Australien ha en mängd olika synpunkter framförts från olika grupper av väljare. Vi ha de politiska partierna med deras av parti-

taktiska hänsyn dikterade handlande. Vidare ha vi de olika delstaterna med deras speciella intressen. En rad ekonomiska organisationer ha också vid referendumkanpanjer hävdat sin särskilda mening. Däremot ha nationalitets- eller religiösa synpunkter, i motsats till vad fallet är i Schweiz, inte gjort sig gällande. Omkring 98 % av befolkningen är av brittisk härstamning. Religiösa frågor ha i unionsparlamentet aldrig vållat några stridigheter i samband med förslag till författningsändringar.

Politiska ledare av olika partitillhörighet ha ofta uttalat sig för ökade unionella befogenheter. Men då sådana förslag tagit konkret gestalt och nått så långt som till referendum, har oppositionspartiet med få undantag motarbetat dem. Labour har ofta motarbetat liberala regeringars förslag med motiveringen att de inte varit tillräckligt långtgående. Å andra sidan ha liberalerna motarbetat labourregeringars referendumförslag därför att de varit alltför långtgående. Oppositionspartierna ha ofta bekämpat förslag, som de några år tidigare i regeringsställning själva framlagt. År 1919 var labour motståndare till förändringar som partiet sökt få till stånd åren 1911 och 1913. Typiskt är även att ledaren för United Australia Party vid 1944 års referendum motarbetade förslag som han två år tidigare hade understött. De politiska partierna vilja inte låta sina motståndare genomföra reformer som de själva misslyckats med. Däremot ta de omsorgsfullt tillvara de tillfällen som bjudas att tillfoga motståndarna en prestigeförlust, och härigenom förryckas ofta referendumkanpanjerna så att själva saksfrågan kommer i bakgrunden.

Vid de fyra tillfällen då referendumförslag antagits av väljarna har det gällt frågor, som tidigare inte framlagts för

omröstning. De politiska partierna ha också vid dessa tillfällen varit överens om förslagets antagande, liksom vid ytterligare ett tillfälle, nämligen 1937 i luftfartsfrågan. Då var det andra omständigheter som gjorde att förslaget föll.

Ändringar i författningen anses ha de största chanserna att bli accepterade av väljarna, om referendum sammankopplas med allmänna val under en populär regering. Vid tre tillfällen ha folkomröstningar ägt rum i samband med val till förbundsparlamentet, nämligen åren 1913, 1928 och 1946. Vid det första av dessa tillfällen voro röstsiffrorna mycket jämna med tre stater stödjande regeringens förslag, vid de två senare genomfördes författningsändringar.

Referenduminstitutet i Australien har övervägande fungerat som ett medel i delstatspartikularismens tjänst för att förhindra en ökning av förbundsstatens myndighet. Oviljan mot centraliserad kontroll har varit — och är — ett kraftfullt element i alla frågor beträffande konstitutionella förändringar, särskilt bland befolkningen i de avlägsna, mindre befolkade staterna. Regionalismen är särskilt stark i ett vidsträckt land som Australien, där dessutom den lokala självstyrelsen är mycket utvecklad. Styrelsen, antingen det gäller unionen eller delstaterna, är i hög grad centraliserad. Detta understryker behovet av en lämplig maktfördelning mellan unionen och delstaterna, där staterna måste överta många av de uppgifter som i andra länder skulle tillkomma den lokala förvaltningen. I detta sammanhang må återgivas den slutsats, till vilken majoriteten av »the Royal Commission on the Constitution» kom i sin rapport år 1929:²¹ »Fördelarna med en oberoende rätt till självstyrelse äro kanske inte så uppenbara för befolkningen i de

stater som stå i nära beröring med den centrala myndigheten, men de äro av fundamental betydelse för stater som äro belägna på avstånd från regeringens säte och som kanske på grund av sin ringa befolkning ha en relativt liten representation i förbundsparlamentet». Erfarenheterna under kriget gävo stöd åt denna slutsats. Många klagomål framfördes mot den till Canberra centraliserade administrationens oförmåga att tillfredsställa önskemål och behov hos folket i de mer avlägsna delarna av unionen.²²

Undersöker man de olika staternas ställningstaganden vid de referenda som hållits i unionen, finner man att Tasmanien är den stat som oftast ställt sig avvisande. Bortsett från de fyra tillfällen då författningsändringar sanktionerats har staten endast en gång (finansförslaget 1910) givit en stödjande röst vid referendum. Detta förhållande är naturligt. Överraskande är däremot att Västaustralien är den stat som oftast varit positivt inställd. Staten har ett på sitt sätt lika avskilt läge som Tasmanien i förhållande till det övriga Australien. I båda dessa stater har man — liksom även i Sydaustralien — ständigt varit missnöjd med de ekonomiska verkningar, som federaliseringen medfört och detta missnöje tog sig på 1930-talet uttryck i rörelser, syftande till delstatens utträde ur unionen. I Västaustralien kulminerade dessa i den tidigare refererade konsultativa folkomröstningen år 1933. Västaustralien var också den stat som längst spjärnade emot vid federationens tillkomst. Trots detta har alltså staten mycket ofta bifallit referendumsförslagen, det var fallet vid samtliga omröstningar t. o. m.

²¹ a. a. s. 241.

²² Round Table, dec. 1944, s. 81.

1919 och senare har man bl. a. stött det långtgående förslaget 1944 och alla tre förslagen 1946. Det är dock troligt att många av dem som vid 1933 års referendum uttalade sig för utträde ur unionen i själva verket inte önskade detta och inte heller trodde att något sådant skulle komma till stånd. Vad man verkligen önskade torde ha varit att visa sitt missnöje med federaliseringens verkningar och att mot den federala politiken avge en protest, kraftig nog att förmå den federala regeringen till att ingripa.

Ser man till de folkomröstningar som hållits efter 1920, så har Nya Syd-Wales understött sex förslag av tio; motsvarande siffra för Victoria, Queensland och Västra Australien är fem, för Sydaustralien tre och för Tasmanien två. Den sistnämnda statens positiva bidrag har alltså inskränkt sig till de två tillfällena, då alla delstaterna varit överens och författningsändringar därför genomförts.

Vid flera referendumkanpanjer har motståndet mot regeringsförslagen delvis organiserats och finansierats av organisationer, som ha ett bestämt intresse av att bevara det federala systemet. I både Förenta Staterna och Kanada har det visat sig att de som kontrollera mäktiga affärsföretag eller andra ekonomiska organisationer, anse att deras verksamhet lättare undkommer en effektiv granskning från myndigheternas sida under ett politiskt system, där de olika regeringarnas befogenheter äro begränsade. Av denna anledning ha de försökt motverka förändringar i den rådande federala maktuppdelningen. I Australien har attityden ofta varit densamma. »The Chamber of Commerce», »the Associated Chamber of Manufacturers», »the Constitutional League» och betydande sam-

manslutningar på landsbygden ha vid olika tillfällen motverkat de vid folkomröstningar framförda förslagen.²³

För den enskilde väljaren är det i praktiken utomordentligt svårt att objektivt ta ställning till den verkliga frågan: huruvida en viss befogenhet bör tillkomma unionen eller delstaterna. Frågeställningen vill i stället gärna bli, huruvida han bör understödja den särskilda maktutövning som avses av den regering, som för tillfället är vid makten. Företagaren är måhända i praktiken ovillig att ge en federal labourregering möjlighet att bestämma arbetstiden. De anställda äro kanske lika ovilliga att ge denna makt åt en icke-labourregering. Och är någon över huvud taget missnöjd med regeringen och dess politik, erbjuda folkomröstningarna ett utmärkt tillfälle att demonstrera här emot. Särskilt vid 1937 och 1948 års referenda tillvaratogo väljarna denna möjlighet.

Ett intressant exempel på hur en delstat objektivt tagit ställning till själva sakfrågan erbjuder 1944 års referendum. Sydaustralien, som den gången strax innan hade valt en liberal regering, röstiade nu utan tanke på att demonstrera mot labourpartiet. Sin mening härvidlag hade man redan uttalat i det statliga valet och Sydaustralien var nu en av de två stater som stödde labourregeringens referendumsförslag. Flera liknande exempel finnas.

Ovissheten om ett förslags verkliga innebörd har ofta bidragit till väljarnas negativa ställningstagande. Vid början av kampanjen för en ändring i författningen 1942 framhölls från regeringens sida särskilt nämnda omständighet som orsak till att femton tidigare referendumsförslag hade avslagits. Re-

²³ Greenwood, s. 286 f.

geringen uttalade att den haft dessa förhållanden i åtanke när den beslutat formen för den då föreslagna ändringen i konstitutionen.²⁴ Trots detta var det just osäkerheten om de gränser, till vilka förbundsregeringens maktutövning skulle sträcka sig, som var en mycket bidragande orsak till 1944 års misslyckande. Samma sak har upprepats gång på gång. Ibland har man undrat vilken innebörd högsta domstolen skulle ge vissa ord och vändningar i de framlagda förslagen. Framstående rättslärda ha varit oeniga om förslagets innebörd och syfte. Endast en prövning av vissa fall inför domstolen skulle kunnat ge svar på de många frågorna.

Metoden att — så som vid omröstningen 1944 — tillsammans framlägga fjorton förslag bidrog till att skapa just den mistänksamhet som regeringen ville undvika. Oppositionen begagnade sig framgångsrikt av tekniken att förklara somliga av förslagen önskvärda, andra onödiga och andra återigen farliga för individernas frihet, samtidigt som man angrep metoden att väljarna skulle tillstyrka eller avslå alla fjorton punkterna tillsammans. Många väljare behövde endast övertygas om att något av förslagen skulle få skadliga verkningar, för att rösta nej.

I Australien har det, liksom i andra referendumdemokratier, visat sig att de som inte ha någon bestämd uppfattning eller som sakna kunskap om den fråga de skola bedöma, äro benägna att rösta nej. »Om Ni är tveksam — rösta nej» är ett slagord som ofta kommit till an-

vändning i kampanjen mot framlagda förslag. Vidare driver röstplikten till valurnorna just dem, som sakna intresse för de frågor de skola ta ställning till. Genom att jämföra röstsiffror före och efter röstpliktens införande, finner man att 20—30 % av väljarna torde rösta enbart därför att de äro tvingade härtill. Tvånget att rösta kan kanske också resultera i en nejröst, som en protest häremot. Ofta är antalet ogiltiga röster anmärkningsvärt stort, vilket visar att många inte vilja uttrycka någon uppfattning.

Regeringarnas upprepade misslyckanden att för referendumsförslagen vinna den erforderliga majoriteten bland väljarna ha lett till besvikelser, särskilt som man i Australien ganska allmänt är överens om att förbundsstaten borde få ökad makt. Behovet av en enhetlig ekonomisk planering och ökad industriell demokrati har gjort sig starkt gällande i synnerhet efter sista kriget, men referenduminstitutet har omöjliggjort en smidig anpassning efter tidsomständigheterna. Problemet är hur man skall ordna maktindelningen mellan unionen och delstaterna. Somliga anse en unifiering av statsskicket och decentralisering av förvaltningen vara rätta lösningen. Andra tro att en förbättrad teknik att förbereda referendum i förening med en förbättrad administrativ teknik skall leda på rätt väg. I varje fall ha de senaste årens erfarenhet rubbat folkets övertygelse att den nuvarande författningen är tillfredsställande som den är.

²⁴ Parliamentary Debates, vol. 172, s. 1340.

NYA ZEELAND

Referenda äro sedan mer än ett halvt århundrade ett regelbundet återkommande element i Nya Zeelands politiska liv. Att institutet dock haft tämligen begränsad betydelse för lagstiftningen sammanhänger dels med att frågan om rusdrycksförbud intill allra senaste tid varit den enda fråga av större allmänt intresse som framlagts till folkomröstning, dels med att särskilda majoritetskrav uppställts, vilka verkat i konservativ riktning.¹

I den mån folket haft att genom omröstning avgöra eller yttra sig över en fråga gällande hela riket eller ett förvaltningsområde för sig, har rätten därtill grundats på lag av statens (tidigare koloniens) parlament. Det är karakteristiskt för de lagar vari delegationen givits att de ej blott lämnat detaljerade administrativa föreskrifter för omröstningarna utan även givit tämligen utförliga direktiv för verkställande av folkets beslut i den ena eller andra riktningen.

Första gången i Nya Zeelands historia då det överlåtits på folket att avgöra en fråga torde ha varit år 1858. Genom en lag om bildande av nya provinser, vilken detta år antogs av den dåvarande koloniens parlament, stadgades att under vissa förutsättningar ny provins skulle upprättas efter petition från 3/5 av väljarna, dock minst 150, inom det avsedda området. Detta stadgande kan anses innebära ett folkinitiativ jämte decisivt referendum, vid vilket administrationen av omröstningen ankom på initiativtagarna.

Sedan år 1876 har i vissa fall skattebetalarnas samtycke varit en förutsättning för kommunal upplåning. Fr. o. m. år 1897 ha skattebetalarna vidare haft att ta ställning till systemet för jordbeskattningen. Omröstningarna i dessa ämnen synas dock i allmänhet ha omfattats med föga intresse, bedömt efter röstningsfrekvensen.

Däremot blev rusdrycksfrågan en stridsfråga, vilken lockade medborgarna till rösturnorna, när den blev föremål för lokalt referendum. Detta skedde med början under 1880-talet. Decisiva omröstningar i förbudsfrågan avseende hela riket ha hållits sedan 1911.

Slutligen ha i tre fall under år 1949 förekommit konsultativa folkomröstningar i vissa andra, ej partiskiljande frågor.

¹ Betr. litteratur hänvisas till följande arbeten: Cambridge History of the British Empire, vol. VII:II (1933); *Condliffe, J. B.*: New Zealand in the Making (1930); *Lipson, L.*: The Politics of Equality (1948); Local Government in New Zealand (utg. av *F. B. Stephens* 1949); *Luxford, J. H.*: Liquor laws of New Zealand (1938); *Reeves, W. P.*: State Experiments in Australia and New Zealand, vol. II (1902); *Siegfried, A.*: Democracy in New Zealand (1914); Report of Local Government Committee (1945); Report of the Royal Commission on Licensing (1946).

För framställningen ha vidare begagnats den officiella lagsamlingen (Statutes of New Zealand), New Zealand Official Year Book samt tidskriften 'The Round Table'.

Tabell 1.

Lokala omröstningar 1894—1914.

| År | Antal godkända röstsedlar i fråga om »pub»-licenser | | | | Totala antalet röstande ³ | Antal röstberättigade | Röstningsfrekvens % | Sammanlagda antalet licens-distrikt | |
|------|---|-------------------------------|------------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| | Totalt | därav i % för | | | | | | Totalt | Med förbud efter årets sammanräkning |
| | | ingen förändring ¹ | reduktion ¹ | förbud ¹ | | | | | |
| 1894 | 107 518 | 39 | 15 | 46 | 122 234 | 248 194 | 49 | 62 | 1 |
| 1896 | 254 000 ²) | 55 | 37 | 39 | 259 898 | 339 230 | 76 | 62 | 1 |
| 1899 | 275 000 ²) | 52 | 39 | 43 | 281 822 | 373 744 | 75 | 62 | 1 |
| 1902 | 310 000 ²) | 48 | 43 | 49 | 318 859 | 415 789 | 77 | 68 | 5 |
| 1905 | 388 000 ²) | 47 | 39 | 51 | 396 417 | 476 473 | 83 | 68 | 6 |
| 1908 | 414 000 ²) | 45 | 39 | 53 | 421 953 | 537 003 | 79 | 68 | 12 |
| 1911 | 471 681 | 50 | — | 50 | 481 000 ²) | 590 042 | 82 | 68 | 12 |
| 1914 | 503 879 | 54 | — | 46 | 514 000 ²) | 616 043 | 83 | 68 | 12 |

¹ varje röstberättigad kunde, om han så önskade, rösta på två av förslagen åren 1896—1908.

² häri ingår röstsedlar, som kasserats eller på vilka den röstande ej tagit ställning till frågorna om »pub»-licenser.

³ uppskattade tal.

Referenda i rusdrycksfrågan

En form av begränsat kommunalt rusdrycksveto infördes år 1881. Genom en parlamentslag detta år bestämdes nämligen att antalet rättigheter för utskänkning och utminuterung av rusdrycker ej kunde höjas inom ett distrikt utan väljarnas samtycke. Vetot gällde således endast nya licenser. Fyra typer av sådana licenser berördes, och beträffande envar av dessa typer hade väljarna att uttala sig. Omröstningar av detta slag höllos i varje distrikt vart tredje år.

År 1893 överläts genom en ny lag på valmanskåren att besluta jämväl om en reducering av antalet licenser och om förbud. Av tekniska skäl bragtes licens-distrikten samtidigt att sammanfalla med valkretsarna vid valen till representanthuset. De olika slag av rättigheter som underkastades omröstning

begränsades enligt den nya lagen till tre. För varje sådant slag av rättigheter skulle den röstande uttala huruvida han önskade (1) att antalet licenser skulle vara oförändrat, (2) att antalet skulle minskas eller (3) att inga licenser alls skulle beviljas. Möjligheten att öka antalet rättigheter upptogs icke till omröstning; en sådan ökning kunde av myndigheterna beslutas endast under speciella förhållanden. Enligt 1893 års lag skulle omröstningar avhållas vart tredje år samtidigt med de allmänna parlamentsvalen. (Se tabell 1.)

År 1910 vidtogos genomgripande förändringar i referenda rörande rusdrycker. Frågeställningen reducerades till om rusdrycksförbud önskades eller ej inom distriktet. Frågan om minskad utskänkning ströks alltså, och man skilde ej längre mellan olika typer av rättigheter.

Lokala omröstningar fr. o. m. år 1919.

| År | Antal godkända röster | | | Sammanlagda antalet licensdistrikt | |
|------|-----------------------|---------------|---------------------|---------------------------------------|---|
| | Totalt | därav i % för | | Totalt ¹ | Med förbud efter årets samman- räkning |
| | | återgång | förbud ² | | |
| 1919 | 91 555 | 44 | 56 | 2) | 13 |
| 1922 | 99 015 | 43 | 57 | 68 | 12 |
| 1925 | 111 836 | 43 | 57 | 68 | 11 |
| 1928 | 125 580 | 45 | 55 | 76 | 12 |
| 1935 | 144 471 | 48 | 52 | 76 | 12 |
| 1938 | 152 471 | 48 | 52 | 76 | 12 |
| 1943 | 156 259 | 48 | 52 | 69 | 11 |
| 1946 | 155 875 | 50 | 50 | 69 | 10 |
| 1949 | uppgifter saknas | | | | 3) |

¹ antalet kretsar vid parlamentsvalen är något större till följd av sammanslagning av valkretsar till ett licensdistrikt inom de största städerna.
² uppgift saknas.
³ återgång inom ytterligare två distrikt.

Resultaten av de tidigare omröstningarna hade blivit att lokalt förbud införts i 12 av de 68 distrikten. Något konsumtionsförbud innebar ej detta för invånarna inom distriktet, dessa kunde förfära alkohol i fria distrikt eller där inköpa rusdrycker, som kunde förtäras privat inom det egna distriktet. Frågan om förbud för hela riket hade därför en annan innebörd än lokalförbuden. Det innebar därför en verklig nyhet, när genom 1910 års lagstiftning jämväl infördes ett referendum om nationellt totalförbud.

I enlighet med 1910 års lag höllos omröstningar om lokalt och nationellt förbud åren 1911 och 1914 (*tabellerna 1 och 3*). På grund av kriget inställdes de referenda, som skulle ha ägt rum år 1917.

Genom en lag år 1918 stadgades nya ändringar i fråga om de båda slagen av folkligt veto. Med åren hade det nämligen blivit alltmera uppenbart att alternativet förbud och icke förbud ej täck-

te alla väsentliga åsiktsriktningar i frågan. Man kunde sålunda förmoda att ej samma väljargrupper skulle rösta för förbud, om rusdryckshanteringens intressenter finge ersättning av statsmedel för förlust till följd av indragning av licenserna, som för det dittillsvarande förslaget, vilket ej förutsatte sådan kompensation. Vidare ville många utbyta den rådande privata organisationsformen, om förbudsanhängarna ej lyckades vinna tillräcklig majoritet, 1918 års lag införde därför en tämligen invecklad procedur för att närmare utröna folkviljan.

I april 1919 fingo väljarna vid ett speciellt referendum uttala sig för bibehållande av det dittillsvarande rusdryckssystemet eller för förbud inom hela riket med kompensation till intressenterna. Anhängarna av status quo vunno majoritet. Senare samma år hänsköts alkoholfrågan ånyo till de rösterberättigades prövning. Svar skulle därvid givas, huruvida den röstande öns-

Tabell 3.

Riksomröstningar 1911—1919 (april).

| År | Antal godkända röstsedlar | | | Röstnings- frekvens % |
|-----------------|---------------------------|---------------------|------------------|-----------------------------|
| | Totalt | därav i % för | | |
| | | ingen förändring | förbud | |
| 1911 | 465 604 | 44 | 56 | 81 |
| 1914 | 504 659 | 51 | 49 | 84 |
| 1919 (april) | 518 016 | 51 | 49 ¹⁾ | 74 |

¹ förbud med kompensations.

kade (1) bibehålla det dittillsvarande systemet eller (2) inköp och kontroll av staten eller (3) förbud inom hela riket. Enligt detta frågeschema ha sedermera folkomröstningar skett i regel vart tredje år (tabell 4).

Genom 1918 års lag borttogs rätten till lokalt veto. Endast i distrikt som redan dessförinnan hade infört lokalt förbud ha därefter lokala omröstningar ägt rum (tabell 2).

Majoritetskrav

Vid de lokala omröstningarna har för en ändring från full licensgivning till förbud och omvänt alltid krävts kvalificerad majoritet. Majoritetskravet var intill år 1948 3/5 av antalet avgivna och godkända röster. En så radikal omläggning av rusdryckspolitikens ansågs nämligen icke kunna ske med stöd blott av en knapp absolut majoritet bland de röstande. Däremot ansågs hälften av rösterna tillfyllest för att genomföra en reduktion av antalet utskänkningsrättigheter. Sedan år 1948 vid de lokala omröstningarna införts jämväl en fråga huruvida lokal trustkontroll borde införas, har även i detta fall en absolut majoritet bland de röstande ansetts tillräcklig för antagande av detta förslag. Beträffande referenda om förbud för

hela riket gällde vid de två omröstningarna 1911 och 1914 att 3/5 majoritet erfordrades för genomförande av förbud. Vid följande omröstningar har emellertid endast absolut flertal fordrats för att förbud eller statlig kontroll skulle införas. Dessa bestämmelser skulle tydligen under vissa förutsättningar kunna leda till egendomliga resultat. Även om en överväldigande majoritet bland de röstberättigade önskat en ändring av rådande system men delat sig jämlikt mellan den ena och den andra utvägen härtill, skulle nämligen den situationen kunna inträffa att varken förslaget om förbud eller om statlig kontroll uppnådde absolut majoritet. I verkligheten ha emellertid anhängarna av det rådande systemet ej vid något tillfälle utgjort lägre andel av de röstande än 45 procent (se tabell 4).

Under perioden 1894—1908, då de röstberättigade vid de lokala omröstningarna underställdes tre förslag till lösning av licensfrågan, gällde vissa ytterligare bestämmelser för avgörande av vilket förslag som antagits. Vid omröstningarna år 1894 tillgodoräknades såhunda förbudsanhängarnas röstsedlar i andra hand förslaget om en minskning av licensernas antal. Bestämmelsen härom borttogs emellertid år 1895

Tabell 4.

Riksomröstningar 1919—1946.

| År | Antal godkända röstsedlar | | | | Röstningsfrekvens % ¹ |
|------|---------------------------|------------------|-----------------------|--------|----------------------------------|
| | Totalt | därav i % för | | | |
| | | ingen förändring | statsköp och kontroll | förbud | |
| 1919 | 550 327 | 44 | 6 | 50 | 81 |
| 1922 | 619 187 | 46 | 6 | 48 | 88 |
| 1925 | 675 077 | 45 | 8 | 47 | 91 |
| 1928 | 732 421 | 51 | 9 | 40 | 88 |
| 1935 | 834 682 | 63 | 7 | 30 | 91 |
| 1938 | 924 057 | 60 | 11 | 29 | 93 |
| 1943 | 911 370 | 57 | 14 | 29 | 91 |
| 1946 | 1 010 778 | 54 | 20 | 26 | 94 |

¹ uppskattade tal.

ur lagen. Vid de följande lokala omröstningarna under perioden tilläts i stället den röstande att stödja två av de tre förslagen. Alla tre förslagen kunde därför samtidigt vinna den föreskrivna majoriteten. Emellertid föreskrevs att, oberoende av vilket förslag som vann det största flertalet, en majoritet för förslaget om minskad licensgivning alltid skulle vinna över ett flertal för full licensgivning liksom att erforderlig majoritet för förbud alltid skulle vinna, oavsett om majoritet uppnåtts jämväl för oförändrad eller minskad licensgivning.

Dessa invecklade regler förorsakade osäkerhet och förvirring bland de röstande. Därtill bidrog också en vilseledande propaganda från de intresserade lägren.

Förbudsomröstningarnas resultat

Såsom framgår av tabellerna tillväxte antalet förbudsanhängare från år 1894 till sekelskiftet och utgjorde under de två följande årtiondena omkring 50 procent av de röstande. Från och med val-

åren 1922 och 1925 har deras antal emellertid stadigt sjunkit.

I detta sammanhang anmärkes att för åren 1911 och 1914, då omröstningarna gällde såväl nationellt som lokalt förbud, finnes en avsevärd skillnad i antalet förbudsroster vid de två typerna av referenda. År 1911 visade sålunda riksomröstningen 6 procent flera anhängare av förbud än de lokala omröstningarna sammanräknade; år 1914 var nämnda olikhet 3 procent. Då det totala antalet godkända röster vid riksomröstningen och vid de lokala omröstningarna nära överensstämmer, måste ett ej obetydligt antal röstande som stött förslaget om totalt förbud föredragit fortsatt fri försäljning inom det egna licensdistriktet framför halvmesyren att endast där avskaffa rättigheterna.

Det år 1918 vid omröstningarna upptagna förslaget om att staten skulle övertaga rusdryckshanteringen vann till en början blott ringa anslutning. Vid omröstningarna under senare år har dock antalet röster för detta förslag ökat och uppgick år 1946 till 20 procent av an-

talet avgivna röster. Denna utveckling bör ses mot bakgrunden av att väljarna under perioden 1935—49 stödde en socialistisk regering. Det förefaller också som om detta socialiseringsförslag skulle ha rönt motgång samtidigt med att väljarna vid 1949 års allmänna parlamentsval fällde labourregeringen.

De uppställda kraven på kvalificerad majoritet ha verkat starkt konserverande. År 1911, då resultatet av förbudspropagandan kulminerade, nådde förslaget om nationellt förbud stöd av ej mindre än 56 procent av de röstande men kunde på grund av den då gällande bestämmelsen om 3/5 majoritet icke genomföras. Icke vid någon av de följande fem riksomröstningarna understeg antalet förbudsanhängare 47 procent, vilket sedan enkel majoritet införts år 1919, innebar förlängd osäkerhet om rusdrycksregleringens framtid.

Antalet distrikt med förbud har genomgående varit långt mindre än det antal distrikt, där förbudsanhängarna nått enkel majoritet. Såsom antydes i *tabell 2* ha även flertalet lokala förbud kunnat upprätthållas trots en avsevärd nedgång i antalet av de röstande som stött förbudsalternativet.

Folkinitiativ

Endast i ett speciellt fall har en rätt till initiativ stadgats i rusdryckslagstiftningen. 1893 års lag bestämde nämligen att vid stark folkökning i ett distrikt en petition av minst 100 invånare kunde överlämnas till guvernören med anhållan om bemyndigande att öka antalet utskänkningsrättigheter. Guvernören kunde därefter under vissa förutsättningar bevilja framställningen. Beslutet härom ägde verkan till nästföljande ordinarie omröstning inom distriktet.

Ett förslag om att förbudsomröstningar skulle hållas på begäran av visst

antal väljare i stället för vid regelbundet återkommande tidpunkter har nyligen avstyrkts av en kommitté.

Deltagandet i omröstningarna

Till följd av att omröstningarna i förbudsfrågan i allmänhet varit sammankopplade med de allmänna parlamentsvalen kan röstningsfrekvensen icke utan vidare läggas till grund för bedömande av intresset för omröstningarna. Praktiskt taget alla som rösta deltaga nämligen såväl i valet som i omröstningen.

I de två fall — 1894 och 1919 — då referenda ägt rum utan samtidigt parlamentsval har röstningsfrekvensen (49 resp. 74 procent) legat avsevärt under nivån för deltagandet i parlamentsvalen. Det ringa deltagandet vid 1894 års omröstning kan dock möjligen delvis förklaras med att kvinnlig rösträtt just då införts.

Det i allmänhet synnerligen livliga valdeltagandet i Nya Zeeland torde emellertid i ej ringa mån bero på att åtskilliga väljare dragas till valurnorna av agitationen i förbudsfrågan. Sammanlänkningen av valen och folkomröstningarna synes således ömsesidigt ha bidragit till att stimulera röstdeltagandet.

Föreningen av val och folkomröstning har å andra sidan icke ansetts vara enbart av godo, då den tidvis synnerligen intensiva kampanjen för och emot rusdrycksförbud inkräktat på valmanskårens uppmärksamhet för den partipolitiska agitationen. Den regelbundet återkommande kampanjen för nationellt förbud torde vidare ha bidragit till den tillbakagång som förbuds rörelsen fått vidkännas. Denna tillbakagång kan visserligen delvis ha orsakats av ökad solidaritet mellan rusdrycksintressenterna men är otvivelaktigt i huvudsak

beroende på en allmän reaktion mot det politiska manövrerande och köpslående, som blivit uppenbart. Upphörandet av de lokala kampanjerna och dessas ersättande av en nationell kamp om förbudet har även gynnat den organisation av reklam och liknande metoder för vädjan till massorna, för vilken rusdrycksintressena kunnat offra mera pengar och haft påtagliga fördelar i fråga om initiativkraft och sammanhållning.

Det sjunkande intresset för förbudsomröstningarna under perioden mellan världskrigen återspeglas jämväl i minskade kostnader för de två kämpande huvudorganisationerna i samband med omröstningarna. Särskilt påfallande är tillbakagången i förbuds rörelsens (New Zealand Alliances) insatser, framför allt i betraktande av det sjunkande penningvärdet under perioden. En översikt över de ifrågavarande kostnaderna (i nyzeeländska pund) gives i nedanstående tablå.

| | 1925 | 1928 | 1935 | 1938 |
|-------------|---------|--------|--------|--------|
| Rusdrycks- | | | | |
| handeln | 111 000 | 37 000 | 79 000 | 66 200 |
| New Zealand | | | | |
| Alliance | 17 600 | 11 000 | 1 300 | 1 650 |

Konsultativa folkomröstningar

Som inledningsvis nämnts avhöllos år 1949, förutom de ordinarie förbudsomröstningarna, folkomröstningar av konsultativ natur i tre olika frågor.

En första omröstning gällde dels den tid under vilken utskänkningsställen skulle få hållas öppna, dels reglering av vadhållning genom bookmakers. I vart-

dera fallet deltog c:a 600 000 röstande, motsvarande ett valdeltagande av omkring 60 procent av de röstberättigade eller ej stort mera än 2/3 av frekvensen vid de senaste omröstningarna om nationellt förbud.

En andra omröstning avsåg frågan om införande av värnpliktstjänstgöring i fredstid. Även i detta fall var röstdeltagandet jämförelsevis lågt, nämligen ej fullt 700 000 röstande eller 64 procent av de röstberättigade. Det ringa röstdeltagandet i detta och de tidigare fallen torde sammanhånga med att utgången av omröstningarna ansågs på förhand givna. De segrande förslagen hade alla stötts av både regeringen och oppositionen.

Det flitiga utnyttjandet av folkomröstningsinstitutet under år 1949 torde icke kunna tolkas såsom en inledning till vidgad användning av detta institut i Nya Zeeland. Redan vid början av 1900-talet förkastades tanken på att genom lag giva väljarna rätt att initiera och besluta om lagstiftning. Sex decennier av omröstningar i förbudsfrågan utan att någon avgörande förändring nåtts torde dessutom ha skapat en viss leda. Förklaringen torde i stället vara att regeringen under den närmaste tiden före sitt fall i november 1949 var svag och att regeringspartiet stod splitttrat särskilt i värnpliktsfrågan. Genom att hänskjuta frågorna till folkomröstning kunde ansvaret för frågornas lösning i viss mån skjutas över på folket. Från oppositionshåll framhölls emellertid att genom folkomröstningen i värnpliktsfrågan lagstiftningsarbetet fördröjts i en livsviktig nationell fråga.

URUGUAY

Den demokratiska styrelseformen har i Uruguay uppnått en i det övriga Latinamerika okänd grad av stabilitet.¹ I betydelsefulla avseenden har detta lands statsskick påverkats av schweiziska förebilder. Detta kommer bl. a. till uttryck däri, att vissa bestämmelser om folkomröstning ha införts i författningen.

Enligt nu gällande regler är referendum alltid obligatoriskt vid genomförande av författningsändringar; däremot finnes intet lagreferendum.² Revision av författningen kan företagas på fyra olika sätt.

1. *Genom folkinitiativ.* Ett av 10 % av de röstberättigade medborgarna undertecknat förslag inlämnas till presidenten i folkrepresentationen (Asamblea General), varefter det skall framläggas till folkomröstning vid närmast följande allmänna val. En författningsändring kan således liksom i vissa nordamerikanska delstater men till skillnad från i Schweiz komma till stånd utan någon som helst medverkan av representationen. Denna har emellertid rätt att utarbeta ett motförslag, som folket i sådant fall får ta ställning till samtidigt med initiativet.

2. *På begäran av en minoritet inom representationen.* Ett förslag undertecknat av en femtedel av medlemmarna i representationen inlämnas till dennas president, varefter det underställes folket vid närmast följande allmänna val.

3. *Efter beslut av folkrepresentationen samt ett särskilt författningskonvent.* Sedan flertalet bland folkrepresentationens ledamöter godkänt ett för-

slag, som framlagts av regeringen eller av en eller flera parlamentsmedlemmar, utlyses val till ett författningskonvent, vilket måste sammanträda inom ett år. Konventet kan godta legislaturens författningsförslag i oförändrad form eller också utarbeta ett eget. Vid tidpunkt som av konventet fastställs anordnas folkomröstning angående de författningsändringar som nämnda församling antagit. Konventet har även rätt att till referendum framlägga alternativa förslag.

4. *Efter beslut av folkrepresentationen.* Om ett av regeringen eller inom representationen väckt förslag antages med två tredjedels majoritet av legislaturens båda kamrar, kan detta förslag framläggas till folkomröstning utan att ett författningskonvent först sammankallas.

I fall 1—3 kräves för antagande av författningsändringar ej blott majoritet bland de i folkomröstningen deltagande utan även att jarösterna utgöra 35 % av hela antalet röstberättigade. I fall 4 däremot är enkel majoritet bland de röstande tillräcklig.

Författningsreferenda ha under de senaste åren hållits vid ett par tillfällen.

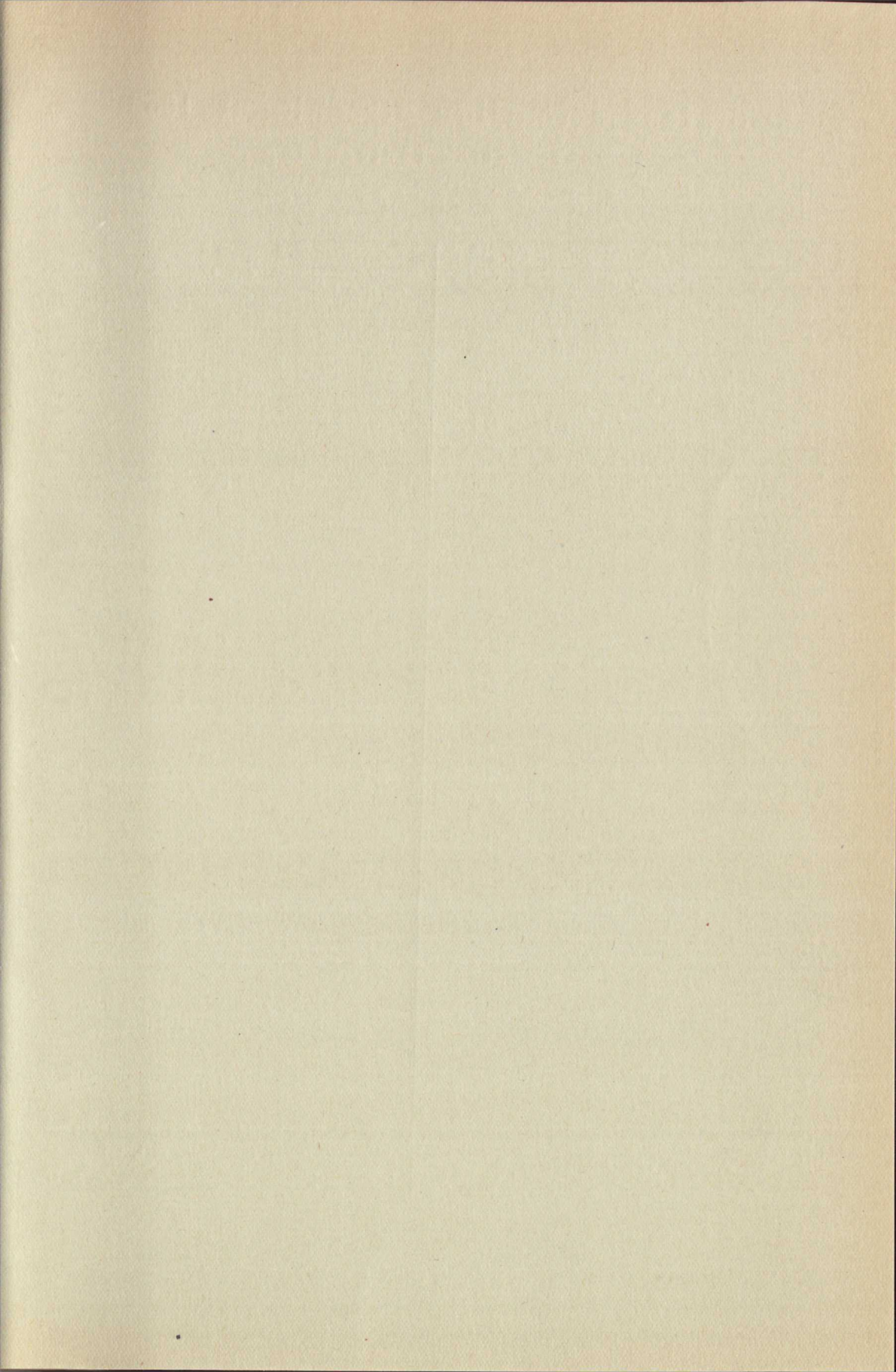
¹ Beträffande författningsutvecklingen i Uruguay hänvisas till en uppsats av *Herbert Tingsten* i dennes skrift *Revolutionernas arvtagare*, s. 69 ff.

² *Constitucion de la republica oriental del Uruguay*, art. 331. Vissa författningsändringar antogs genom folkomröstning i december 1951. Konstitutionen är i den lydelse den då erhöll återgiven i *Diario oficial* (den officiella författningssamlingen) för den 27 november 1951.

I december 1951 antog folket ett av representationen utarbetat förslag, varigenom presidenten ersattes med ett folkvalt niomannakollegium. Ehuru de två stora partierna, vita (blancos) och röda (colorados) understödde reformen,

blev jarösternas majoritet tämligen knapp och deltagandet i omröstningen uppgick endast till 38 % av valmanskåren.³

³ Enligt uppgifter från Sveriges beskickning i Montevideo.



Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [3]

Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]

Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. [7] Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. [8] Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. [9] Bilaga 3. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. [18]

Kommunalförvaltning.

Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. [14]

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 års uppördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppördsförfarandet. [1]

Politi.

1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. [12]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Sjömännens sjukförsäkring. [10]

Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [11]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. [13]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Barrenskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. [15]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. [4]
Tull- och valutalättnader i resandetraffiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. [16—17]