FOLKOMRÖSTNINGSINSTITUTET

I

NORDAMERIKAS FÖRENTA STATER

AV

HERBERT TINGSTEN

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

H. Tingsten. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas förenta stater

1923

FOLKOMRÖSTNINGSINSTITUTET

I

NORDAMERIKAS FÖRENTA STATER

AKADEMISK AVHANDLING SOM MED TILLSTÅND AV VITTBERÖMDA FILOSOFISKA FAKULTETENS I UPPSALA HUMANISTISKA SEKTION FÖR VINNANDE AV FILOSOFISK DOKTORSGRAD TILL OFFENTLIG GRANSKNING FRAMSTÄLLES

AV

HERBERT TINGSTEN

FILOSOFIE LICENTIAT, JURIS KANDIDAT AV STOCKHOLMS NATION

Å LÄROSALEN NR 11

FREDAGEN DEN 23 MARS 1923 KL. 10 F. M.

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

FÖRORD.

Föreliggande avhandling är utarbetad på uppdrag av folkomröstningskommittén och ingår som ett led i dess utredningar angående folkomröstningsinstitutets förekomst och verkningssätt i främmande länder.

Någon allmän orientering angående folkomröstningsbegreppets innebörd och skilda former torde det ej vara behövligt att här meddela. En vedertagen vetenskaplig terminologi finnes i allt väsentligt att tillgå. För en närmare utveckling av densamma kan jag hänvisa till docent Brusewitz' avhandling om Det konsultativa referendum, vilken som första delen ingår i folkomröstningskommitténs utredningsarbeten.

Den gjorda undersökningen omfattar endast folkomröstningen såsom statligt institut. Dess kommunala former falla helt utanför densamma. Däremot har det ansetts lämpligt att i ett bihang till den egentliga avhandlingen giva en kort redogörelse för det folkomröstningsinstitutet närstående revokationsinstitutet.

Större delen av materialet till min undersökning har sammanbragts under en resa till Förenta staterna, som jag på kommitténs uppdrag företog under månaderna juli—oktober 1921. Under denna resa genomgicks så vitt möjligt fullständigt den amerikanska litteraturen i folkomröstningsfrågan. Källmaterial beträffande folkomröstningsinstitutets historia och verkningssätt införskaffades dels genom resor till några av de viktigare staterna — såsom Massachusetts, Ohio, Missouri och Colorado — dels genom vederbörande statsmyndigheters försorg. Genom samtal och brevväxling med vetenskapsmän och politici av skilda läger sökte jag bilda mig en konkret uppfattning om folkomröstningsproblemets förutsättningar och nuvarande läge i amerikansk politik samt erhålla kompletterande sakliga upplysningar.

De äldre amerikanska folkomröstningsformerna — särskilt författningsreferendum — ha gjorts till föremål för tämligen fullständiga vetenskapliga undersökningar. Främst kan härvid hänvisas till Dodds arbete om författningsrevisioner och författningsändringar samt Oberholtzers kända framställning av "referendum i Amerika". I denna punkt har jag alltså i viktiga avseenden kunnat stödja mig på förut utförda bearbet-

ningar, som visserligen i åtskilligt kunnat kompletteras, särskilt då det gällt klargörandet av det obligatoriska lagreferendums plats i folkomröstningsinstitutets historia. I fråga om de nyare folkomröstningsformerna — det fakultativa referendum och initiativet — har förhållandet varit ett annat. Den rika amerikanska litteratur, som finnes på detta område, består väsentligen av programmatiska inlägg i en ännu fortgående politisk diskussion. Blott i begränsade delar har ämnet gjorts till föremål för vetenskaplig bearbetning. Beträffande den moderna, "schweiziska" folkomröstningsrörelsens förutsättningar och historia samt folkomröstningspraxis föreligger överhuvud icke något försök till en enhetlig framställning. På grund härav, och då dessa folkomröstningsformer äga det största intresset ur allmän politisk synpunkt, har huvudparten av min undersökning ägnats denna del av ämnet.

* *
*

Till folkomröstningskommittén och särskilt dess ordförande, landshövding Nils Edén, ber jag få framföra mitt vördsamma tack för det tillmötesgående, som visats mig, i synnerhet för att tillfälle beretts mig att använda mitt på kommitténs uppdrag utförda arbete som specimen för filosofisk doktorsgrad. Till kommitténs sekreterare, docent Axel Brusewitz, står jag i den största tacksamhetsskuld för de många värdefulla råd, som han under avhandlingens utarbetande lämnat mig.

Till alla dem, som under min vistelse i Förenta staterna stått mig bi med råd och upplysningar, står jag i den största förbindelse. Särskilt vill jag uttala min djupa tacksamhet till mr Judson King, Secretary National Popular Government League, som med utomordentlig beredvillighet ställt sin stora erfarenhet och sin enastående materialsamling till mitt förfogande. Till kanslisten vid svenska legationen i Washington, fröken Lydia Hendricksson, vill jag uttala mitt tack för hennes hjälp vid införskaffandet av material och upplysningar från olika stater.

Slutligen är det mig en kär plikt att tacka min hustru för den ovärderliga hjälp hon under arbetets gång, särskilt vid den formella granskningen och korrekturläsningen, lämnat mig.

Stockholm i februari 1923.

HERBERT TINGSTEN.

HISTORIK

Kap. I.

UPPKOMSTEN OCH UTVECKLINGEN AV DET OBLIGATORISKA FÖRFATTNINGSREFERENDUM.

Institutets förutsättningar och första framträdande under revolutionstiden (1776—1783).

Då de första utvandrarna till Nya England ankommit till sin bestämmelseort i november 1620, uppgjorde de, ombord på fartyget Mayflower, en överenskommelse, i vilken de "sammanslöto sig till ett borgerligt samhälle" för att befordra för dem alla gemensamma mål.[1] Detta ryktbara Mayfloweravtal är den första av en rad liknande överenskommelser, varigenom utvandrande kolonistgrupper frivilligt förenade sig till ett samhälle för skydd utåt och ordningens upprätthållande inåt. Att så skedde låg i och för sig nära till hands; det var ett naturligt behov för de i ett okänt, endast av fientliga infödingar bebott land invandrande små kolonistgrupperna att genom högtidliga avtal besegla den genom samtidig avresa från England och gemensam bosättning i den nya världen uppkommande samhörigheten.[2] Men dessa avtal voro ej endast en följd av ett dylikt rent praktiskt, av de förhandenvarande omständigheterna betingat behov, de voro även ett uttryck för de religiöst-politiska idéer, som besjälade de första utvandrarna till Nya England. Enligt deras puritanskt-kalvinistiska åskådning, först framställd av Calvin i Schweiz, sedermera utbildad av engelska tänkare, bildades kyrkosamfund genom frivilliga fördrag mellan de enskilda individerna.[3] Denna

[1] Jfr Thorpe, Constitutions, sid. 1841; Lobingier, The people's law, sid. 69 f.; Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, sid. 39.

[2] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 108.

[3] Jfr Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, sid. 35 ff.; Borgeaud, The rise of modern democracy in old and new England; Lobingier, The people's law, sid. 1—68.

lära hade emellertid överflyttats även på det politiska området. "Liksom kyrkan, så betraktades också staten och överhuvud varje politisk sammanslutning som resultatet av ett fördrag mellan dess ursprungligen suveräna medlemmar."[1] Då nu, vid utvandringen till ett främmande land, de naturliga betingelserna härför förefunnos, var det naturligt, att man omsatte sina teorier om det politiska samhällets uppkomst i praktik. Så mycket närmare till hands låg detta, som i många fall hela i moderlandet bildade puritanska kyrkosamfund gemensamt utvandrade till Nya England. Genom dessa "bosättningsavtal"[2], utslag av ett praktiskt behov och en religiöst-politisk doktrin, avsatte alltså läran om fördraget såsom grundläggande för samhällsbildningen sina första konkreta resultat på statslivets område.

När sedermera de genom ett dylikt avtal förenade invandrarna slagit sig ned i det nya landet, fortsatte de att genom inbördes överenskommelser reglera sina gemensamma angelägenheter. Förordningar utfärdades och tjänster tillsattes efter beslut av samtliga enligt praxis röstberättigade medborgare. Ett dylikt tillvägagångssätt innebar, med de små samhällen, varom här var fråga, inga oöverstigliga praktiska svårigheter. Annorlunda blev emellertid förhållandet, då flera dylika primärsamhällen på initiativ vare sig av kolonisterna själva eller den engelska kronan sammanslötos till större enheter, kolonier. Två av dessa kolonier — New Hampshire och Connecticut — stiftades visserligen genom överenskommelser mellan samtliga inom respektive områden bosatta medborgare; även här finna vi alltså exempel på samhällsbildningar genom fördrag.[3] Och inom alla de nyengelska kolonierna — Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island och Connecticut — tillämpades till en början i vissa fall samma system som i de samhällen, av vilka de bildats; lagar antogos genom beslut av samtliga medborgare. Men i längden blevo, alltefter koloniernas tillväxande i ytvidd och folkmängd, de praktiska svårigheterna för ett dylikt tillvägagångssätt oöverstigliga. Redan under 1600-talet infördes därför i alla de nyengelska kolonierna ett representativt system. De smärre samhällen, av vilka dessa kolonier bildats, fortsatte emellertid att fatta beslut i gemensamma angelägenheter på det gamla sättet; någon gång hänvisades även frågor, berörande hela kolonierna, till deras avgörande. Genom de möten, "townmeetings", vid vilka folket samlades till överläggning, höllos de första invandrarnas demokratiska traditioner vid liv i Nya England.

Den här skisserade utvecklingen är karaktäristisk för de nyengelska kolonierna. I de övriga nordamerikanska kolonierna — vid revolutio-

[1] Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, sid. 36.
[2] Eng. "plantation convenants".
[3] Lobingier, The people's law, sid. 89, 98 f.

nens utbrott nio till antalet — hade invandrarna icke besjälats av de puritanskt-kalvinistiska idéer, som ligga till grund för bosättningsfördrag och "townmeetings" i Nya England. Vissa ansatser till direkt folkstyrelse och samhällsbildande fördrag funnos visserligen även i dessa kolonier, men de voro av mera tillfällig karaktär och ha ej haft någon större betydelse för den följande utvecklingen.[1]

Vid den nordamerikanska revolutionens utbrott år 1774 hade de teorier om folksuveränitet och samhällsfördrag, vilka med traditionens makt fortlevt i de nyengelska kolonierna, fastare utformats och befästs genom Lockes och Rousseaus i Amerika väl kända rättsfilosofiska doktriner.[2] I och med revolutionen accepteras dessa teorier som de första normerna för politiskt handlande; de utgöra det ideologiska underlaget för de upproriska koloniernas frigörelsekamp mot moderlandet. Redan i den 1776 beslutade självständighetsförklaringen heter det, "att alla styrelser härleda sin makt från de styrdas samtycke"[3], och i de nybildade staternas rättighetsförklaringar varieras samma tema. I inledningen till Massachusetts' första författning förklaras det, att "staten uppstår genom individernas frivilliga sammanslutning, d. v. s. ett samhällsfördrag, genom vilket hela folket avtalar med varje medborgare och varje medborgare med hela folket, att alla skola styras av vissa lagar för det allmänna bästa".[4] Denna principförklaring kan kompletteras med ett karaktäristiskt uttalande, som återfinnes i en resolution, antagen av vissa av New Hampshires kommuner: "det är vår ödmjuka åsikt", heter det, "att, när självständighetsförklaringen ägde rum, kolonierna fullständigt voro i ett naturtillstånd, och att de politiska maktbefogenheterna återgingo till hela folket".[5] Klarare än i dessa båda satser kan knappast den politiska åskådning uttryckas, som utgjorde ledmotivet i de efter självständighetsförklaringen uppväxande självständiga statsbildningarnas tillkomsthistoria. Denna åskådning innebar, att genom koloniernas lösslitande från moderlandet ett konstitutionellt tomrum uppstod, varvid statsmakten automatiskt återgick till folket i dess helhet; detta alltså suveräna folk hade att genom frivilliga överenskommelser upprätta nya

[1] Se Lobingiers utförliga redogörelse i The people's law, sid. 105—136.

[2] Se Borgeaud, Etablissement et revisions des constitutions, sid. 167: "Lorsque les communautés démocratiques de la Nouvelle-Angleterre devinrent de véritables Etats, la conception puritaine, reprise et systématisée par la philosophie, était devenue la théorie du contrat social. Sous cette forme nouvelle, elle présida à l'élaboration et à l'établissement des constitutions américaines de l'époque révolutionnaire . . ". Jfr Hart, Actual government, sid. 62.

[3] Thorpe, Constitutions, sid. 3 f.

[4] Ordalagen äro nära nog desamma som hos Rousseau (Contrat social, livre I, chap. VI). Jfr Sarraut, Le gouvernement direct, sid. 84 f.

[5] Dodd, Revision and amendment etc., sid. 2. Jfr Merriam, American political theories, sid. 47 f.

statsbildningar. Härmed har teorien om folksuveräniteten och samhällsfördraget blivit utgångspunkten för de nordamerikanska staternas författningsutveckling; nu, då det som i början på 1600-talet gäller att skapa nya borgerliga samhällen, faller man tillbaka på de första invandrarnas statsteorier.

En naturlig följd av denna åskådning var författningars antagande under direkt medverkan av folket självt. I samhällsfördragen skulle grundlinjerna för de genom desamma bildade staternas verksamhet utstakas; dessa samhällsfördrag voro sålunda samtidigt fundamentallagar, författningar, och folkets såvitt möjligt direkta medverkan vid författningarnas tillkomst var följaktligen konsekvensen av de premisser, från vilka man utgick. I flertalet av de tretton kolonierna kom dock icke denna teori till praktisk tillämpning under revolutionstiden. Dels var den från början icke överallt klart fattad. Dels ställde sig stora praktiska svårigheter i vägen för anordnandet av folkomröstningar inom vissa kolonier. Särskilt är härvid att märka, att författningarna utarbetades under pågående krig med England och under det att engelska trupper ockuperade vissa delar av de upproriska koloniernas territorier, vilket förhållande i många fall omöjliggjorde direkt folklig medverkan vid deras antagande.[1]

I två av de nya staterna finna vi emellertid redan under revolutionstidens författningsarbete klara exempel på användningen av folkomröstning som ett moment i författningarnas tillkomst, nämligen i Massachusetts och New Hampshire. Det är alltså i dessa nyengelska stater, där de kalvinistisk-puritanska traditionerna fortlevde och där man i "townmeetings" ägde praktiska instrument för utrönandet av folkets vilja, som folkomröstningsinstitutet i den nordamerikanska unionen först kommer till användning.

I Massachusetts beslöt legislaturen på hösten 1776 att hos kommunerna (towns) begära särskilt berättigande att utarbeta en författning. Sedan denna begäran beviljats, konstituerade sig legislaturen som författningskonvent, alltså som en endast för utarbetandet av författning tillsatt folkrepresentation. Den nya författningen framlades på våren 1778 för de röstberättigade medborgarna på deras "townmeetings" men blev därvid förkastad med ungefär 10 000 röster mot 2 000.[2] Detta är det första exemplet på författningsreferendum i Nordamerika. Ett av de avgörande skälen till folkets avvisande hållning var, att man ansåg, att författningen bort utarbetas av en för ändamålet särskilt vald församling, ett författningskonvent, som erhållit sin befogenhet på grund av att det utsetts av folket just för denna uppgift. På grund härav beslöt Massachusetts'

[1] Jfr här och för det följande särskilt Lobingier, The people's law, sid. 137—187, samt Dodd, Revision and amendment etc., sid. 3—29.

[2] Lobingier, The people's law, sid. 166.

legislatur den 20 februari 1779 att underställa folket två frågor: dels huruvida det önskade en ny författning eller icke, dels huruvida det ville uppdraga åt legislaturen att, om den första frågan besvarades med ja, sammankalla ett författningskonvent för utarbetande av den nya författningen.[1] Dessa båda frågor blevo av folket med stor majoritet bejakade. Därmed har Massachusetts även givit det första exemplet på *konventreferendum*[2], d. v. s. folkomröstning angående frågan, om legislaturen skall berättigas sammankalla ett författningskonvent för utarbetande av ny författning. I enlighet med folkomröstningens resultat beslöt legislaturen val av ett författningskonvent samt att det av detta utarbetade författningsförslaget skulle framläggas till folkomröstning och anses antaget, om $^2/_3$ av de i omröstningen deltagande röstade för den nya författningen. Så skedde ock; konventets författningsförslag framlades 1780 för "townmeetings" inom staten och antogs med överväldigande majoritet.

I New Hampshire var utvecklingen delvis en annan. Här antog representanthuset först, utan folkets hörande, i januari 1776, alltså före självständighetsförklaringen, en rent provisorisk författning. Sedermera beslöts i februari 1778, fortfarande utan folkomröstning, sammankallandet av ett författningskonvent för utarbetande av en ny författning. Sedan detta konvent avslutat sitt arbete, framlades resultatet av detsamma till folkets antagande eller förkastande på "townmeetings" sommaren 1779. Denna New Hampshires första folkomröstning gick i negativ riktning. På samma sätt som det första konventet inkallats, sammankallades där-

---

[1] Ur det intressanta aktstycket kunna följande huvudpunkter återgivas (Lobingier, The people's law, sid. 169): "Therefore, Resolved, that the selection of the several towns within this state cause the freeholders and other inhabitants in their respective towns duly qualified to vote for representatives, to be lawfully warned to meet together in some convenient place therein, on or before the last Wednesday of May next, to consider of, and determine upon the following questions: *First* — Whether they chose, at this time, to have a new constitution or form of government made. *Secondly* — Whether they will empower their representatives for the next year to vote for the calling a state convention, for the sole purpose of forming a new constitution, provided it shall appear to them, on examination, that a major part of the people present and voting at the meetings, called in the manner and for the purpose aforesaid, shall have answered the first question in the affirmative?"

[2] Författningsreferendum kan tydligen vara av två slag: dels omröstningar om frågan, huruvida en ny författning skall utarbetas, dels omröstningar angående utarbetade författnings- eller författningsändringsförslags antagande. Den förra formen, som alltså föregår utarbetandet av en författning, kalla vi *konventreferendum;* då frågan i själva verket här alltid gäller, om ett författningskonvent skall sammankallas eller ej. — Jfr Grönlund, Om referendum, sid. 124 f., som använder beteckningen konventreferendum även på den form av folkomröstning, som gäller det av ett författningskonvent utarbetade författningsförslaget; detta är tydligen mindre lämpligt, då konventreferendum därigenom kommer att omfatta två artskilda referendumformer. Se även Hershey, Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten, sid. 2 ff.

efter, i oktober 1780, ett nytt författningskonvent. Det av detta konvent utarbetade författningsförslaget framlades till folkomröstning i september 1781, varvid var bestämt, att två-tredjedels majoritet skulle fordras för dess antagande. Resultatet blev även nu negativt och en reviderad upplaga av detta förslag som framlades i augusti följande år drabbades av samma öde. Härefter sammanträdde författningskonventet ånyo och utarbetade en ny författning, vilken vid folkomröstning i juni 1783 uppnådde den erforderliga majoriteten.

De tendenser till direkt folklig medverkan vid de nya författningarnas tillkomst, som i Massachusetts och New Hampshire ledde till verkliga folkomröstningar, avsatte även i flera av de andra nybildade staterna vissa, ehuru mindre påtagliga resultat. I alla dessa stater utarbetades de nya författningarna av vederbörande legislaturer; några särskilda författningskonvent sammankallades ej. Men i de flesta fall voro medlemmarna av legislaturerna genom instruktioner från sina valmän uttryckligen berättigade att utarbeta nya författningar. Och i vissa stater — Maryland, Pennsylvania[1], North Carolina och South Carolina (i fråga om 1778 års författning) — vidtog man vissa åtgärder för att erhålla kännedom om folkets uppfattning rörande de nya författningarna; man har också i fråga om dessa stater talat om ett slags "oformligt framläggande av författningen för folket"[2]. Endast vid utarbetandet av författningarna i South Carolina 1776, Virginia[3] och New Jersey förekom ingen som helst särskild medverkan från folkets sida — vare sig genom i instruktionsform given auktorisering av författningsarbetet eller annorledes. Vad de nyengelska staterna Rhode Island och Connecticut beträffar, är att märka, att några nya författningar där ej utarbetades; "kartorna" från kolonialtiden förblevo tillsvidare i kraft.

Av de under revolutionstiden antagna författningarna saknade flera alla regler om tillvägagångssättet vid författningsrevision. Och av de åtta, som innehålla bestämmelser härom, är det blott tre, som stadga om direkt folklig medverkan härvid. Sålunda innehålla Massachusetts' och New Hampshires författningar bestämmelser, som nära ansluta sig till den praxis, som följts vid dessa författningars tillkomst. I Massachusetts stadgades i 1780 års författning[4], att de röstberättigade medborgarna år 1795 skulle tillfrågas om sin åsikt rörande föranstaltandet av en författningsrevision: om två tredjedelar av de i denna omröstning deltagande

[1] Om planer i Pennsylvania på ett konventreferendum se Oberholtzer, The referendum in America, sid. 49 ff.

[2] "Informal submission of the constitution to the people" (Dodd, Revision and amendment etc., sid. 24). Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 500 f.

[3] Beträffande Virginia kan antecknas, att Thomas Jefferson där föreslog folkomröstning rörande en författnings antagande (Lobingier, The people's law, sid. 145 f.).

[4] Kap. VI: X.

röstade för författningsrevision, skulle legislaturen sammankalla ett författningskonvent, valt på samma sätt som medlemmar av representanthuset, för utarbetande av en ny författning. Här bestämmes alltså om ett författningsrevisionen föregående konventreferendum, däremot icke om att den av konventet utarbetade författningen skall underkastas folkomröstning. I New Hampshires författning av år 1784[1] åter bestämmes, att efter sju år ett författningskonvent skulle sammankallas i och för författningsrevision; varje av detta konvent föreslagen författningsändring skulle framläggas till folkomröstning, varvid två-tredjedels majoritet av de omröstande fordrades för ändringens antagande. Här finnes alltså ej det förberedande konventreferendum men väl det efterföljande egentliga författningsreferendum rörande konventets författningsförslag. Beträffande båda dessa system för författningsrevision är att märka, att de bestämma viss tid för revisionsarbetets igångsättande samt vid folkomröstning fordra kvalificerad majoritet för positivt resultat. Även ifråga om dessa båda detaljer ha de båda nyengelska författningarna utgjort mönstret för en rad senare tillkomna bestämmelser i olika stater.

En bestämmelse om författningsrevision av helt annat innehåll finnes i Georgias författning av år 1777.[2] Där heter det nämligen: "Ingen ändring skall göras i denna författning utan petitioner från ett flertal av grevskapen, och skola petitionerna från varje grevskap vara undertecknade av en majoritet av valmännen inom varje grevskap inom staten; då så sker, skall legislaturen besluta sammankallandet av ett konvent för detta ändamål och särskilt angiva de ändringar, som skola göras, i enlighet med de petitioner, som inlämnats till legislaturen av flertalet grevskap såsom förut sagts." Här ha vi alltså ett egendomligt fall av författningsinitiativ; det är folket självt, som skall sätta maskineriet för författningsrevision i rörelse. Stadgandet är emellertid av mindre intresse, då det aldrig tillämpades och då det i 1789 års författning — för övrigt tillkommen i strid mot detsamma — avskrevs. Något inflytande på senare författningsutveckling har det ej heller fått, om det också någon gång åberopats i den moderna referendumdiskussionen som bevis på folkinitiativets gamla anor i Nordamerika.

Rörande övriga statsförfattningars bestämmelser om författningsänd-

---

[1] Sista artikeln.

[2] Art. 63: "No alteration shall be made in this constitution without petitions from a majority of the counties, and the petitions from each county to be signed by a majority of voters in each county within this state; at which time the assembly shall order a convention to be called for that purpose, specifying the alterations to be made, according to the petitions preferred to the assembly by the majority of the counties as aforesaid." Jfr Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. II, sid. 508.

ringar kan antecknas, att i Pennsylvania[1] och Vermont[2] dylika ändringar skulle utarbetas av särskilt valda författningskonvent och att bestämmelser funnos, som avsågo att betrygga folkets möjlighet att giva instruktioner åt medlemmarna av desamma. I Maryland[3] kunde författningsändring blott ske genom beslut av två legislaturer med mellanliggande nyval. I dessa stater finnes alltså vissa antydningar till särskild medverkan från folkets sida vid åvägabringande av författningsändringar.

De landvinningar, som författningsreferendum uppnådde under revolutionstiden, inskränka sig alltså till att institutet i två nyengelska stater kom till användning vid tillskapandet av de frigjorda staternas första mera permanenta författningar samt i samma stater inrycktes som ett led i systemet för författningsrevision; härtill kommer, att en egendomlig, i de nordamerikanska staternas historia ensamstående form av författningsinitiativ infördes i en annan av de nya staternas grundlagar. De tendenser, som i dessa stadganden kommo till uttryck, stodo emellertid, såsom förut framhållits, i så intim samklang med den anda, som präglade de nya statsskicken, att de blevo bestämmande för alla dessa staters framtida författningsutveckling. I det följande skola vi skildra huvuddragen av denna utveckling, varigenom principen om folkets direkta medverkan vid författningars antagande och ändring sprider sig till allt flera stater för att slutligen framstå som ett av grunddragen i alla de nordamerikanska staternas författningspolitiska struktur.

Institutets utveckling 1783—1821.

Tiden mellan revolutionsperiodens slut och år 1821 bildar ur olika synpunkter. en särskilt betydelsefull epok i det amerikanska författningsreferendums utveckling. De principer om folkets direkta medverkan vid författningsfrågors avgörande, som under revolutionstiden blott i enstaka fall tillämpats, bringas under den följande fredsperioden till full mognad och nå i de flesta av unionens stater konstitutionell sanktion. Samtidigt försiggår även, vad författningsreferendums tekniska utformning beträffar, en livlig utveckling. Nya former av institutet, mera anpassade efter den praktiska användbarhetens krav än de gamla, tillskapas; under detta skede tillkomma alla de olika varianter av denna folkomröstningsform, som för dess nuvarande gestaltning äro typiska.

Den art av författningsreferendum, som under denna period mest

[1] Förf. 1776, sec. 47.
[2] Förf. 1777, kap. II, sec. 44.
[3] Förf. 1776, art. 49.

vann insteg, var det först i Massachusetts 1780 införda konventreferendum. I en rad stater infördes stadgandet, att frågan om författningsrevision, om inkallandet av ett författningskonvent, måste av folket avgöras. Så skedde vid antagandet av en ny författning för Delaware 1792[1] samt vid antagandet av de första författningarna för de nya staterna Illinois[2], Indiana[3], Kentucky[4], Louisiana[5], Mississippi[6], Ohio[7] och Tennessee[8]. I allmänhet bestämdes, att legislaturen när som helst kunde föranstalta folkomröstning i fråga om inkallande av författningskonvent; blott i en stat, Indiana, stadgades, att dylik omröstning med vissa bestämda mellantider måste äga rum. Även i en annan punkt avveko i flertalet fall dessa bestämmelser från det i Massachusetts införda systemet; i regel fordrades nämligen för positivt resultat endast enkel majoritet bland de röstande. I två av de uppräknade staterna infördes emellertid en annan försvårande bestämmelse, i det att två folkomröstningar — med viss tids mellanrum — i frågan krävdes; detta stadgande har emellertid ej vunnit efterföljd i någon annan stat.

I New Hampshire infördes konventreferendum i den nya författningen av år 1792, enligt bestämmelserna i den gamla grundlagen antagen genom folkomröstning. I densamma stadgades, att vart sjunde år frågan om behövligheten av en författningsrevision skulle föreläggas folket i "townmeetings" och att, om enkel majoritet av de röstande vore för en revision, ett författningskonvent skulle sammankallas. De av detta konvent föreslagna ändringarna i författningen skulle därefter underställas folkavgörande, varvid två-tredjedels majoritet fordrades för positivt resultat.[9] I denna bestämmelse kombineras alltså det i New Hampshire förut gällande stadgandet om folkomröstning angående konventets förslag med det i Massachusetts 1780 införda systemet med konventreferendum, omröstning i frågan angående konvents sammankallande. Det förutsättes för en författningsrevision två folkomröstningar, en angående lämpligheten av en revision, d. v. s. om inkallandet av ett konvent, och en rörande det av detta konvent utarbetade förslaget. Denna bestämmelse förblir mycket länge — till 1851 — ensamstående i de amerikanska författningarna, men den i bestämmelsen ut-

[1] Art. X.
[2] Förf. 1818, art. VII, sec. 1.
[3] Förf. 1816, art. VIII, sec. 1.
[4] Förf. 1792, art. XI: 1.
[5] Förf. 1812, art. VII, sec. 1.
[6] Förf. 1817, art. VI. Denna författning är den enda av de här uppräknade, som även antogs genom folkomröstning.
[7] Förf. 1802, art. VII, sec. 5.
[8] Förf. 1796, art. X, sec. 3.
[9] Förf. 1792, art. XCIX, C.

talade principen om två folkomröstningar vid en författningsrevision blir långt tidigare på konventionell väg gällande i ett stort antal stater.

I en annan av de nyengelska staterna, Connecticut, tillkom 1818 en ny typ av författningsreferendum. I denna stat hade, som förut nämnts, någon ny författning icke antagits under revolutionstiden; kartan från kolonialperioden bibehöll fortfarande sin giltighet. 1818 beslöt emellertid legislaturen att inkalla ett författningskonvent och detta utarbetade en ny grundlag, som framlades till folkomröstning och därvid blev antagen.[1] I denna stadgades, att, om representanthuset föreslog en författningsändring, frågan härom skulle upptagas av båda husen vid nästa session, och att, om därvid två-tredjedels majoritet av varje hus röstade för förslaget, detta skulle framläggas för folket vid townmeetings och antagas genom enkel majoritet.[2] Under det att i tidigare bestämmelser i andra stater författningsreferendum ingår som ett led i en mer eller mindre fullständig *revision* av författningen och i samband härmed *folket och författningskonventet* äro de samverkande faktorerna, är det här fråga närmast om partiella *författningsändringar* (amendments) och det är *folkets och legislaturens* samstämmiga beslut, som kräves för deras åvägabringande. Denna bestämmelse utgår tydligen från det först i Maryland, som ovan nämnts, antagna systemet för författningsändring, enligt vilken sådan kan ske efter två legislaturbeslut med mellanliggande nyval; skillnaden ligger däri, att det här är fråga om en direkt omröstning rörande legislaturens förslag och att denna omröstning kommer efter legislaturens slutliga beslut.[3] Detta stadgande, genom vilket folkets direkta medverkan blir ett led även i syste-

[1] Jfr Lobingier, The people's law, sid. 194 ff.

[2] Förf. 1818, art. XI: "Whenever a majority of the House of Representatives shall deem it necessary to alter or amend this constitution, they may propose such alteration and amendments, which proposed amendments shall be continued to the next General Assembly, and be published with the laws which may have been passed at the same session; and if two-thirds of each House, at the next session of said Assembly, shall approve the amendments proposed by yeas and nays, said amendments shall, by the secretary, be transmitted to the town clerk in each town in the state, whose duty it shall be to present the same to the inhabitants hereof, for their consideration, at a town meeting, legally warned and held for that purpose; and if it shall appear, in a manner to be provided by law, that a majority of the electors present at such meetings shall have approved such amendments, the same shall be valid, to all intents and purposes, as a part of this constitution."

[3] Jfr Borgeaud, Etablissement et révisions des constitutions, sid. 178 och Dodd, Revision and amendment etc., sid. 125 f. Det kan antecknas, att det i New Hampshire 1779 förkastade författningsförslaget innehöll en liknande bestämmelse. 1819 infördes i Alabama (art. VI) en bestämmelse om författningsändring, där principen om referendum än tydligare har till förebild det då i Maryland gällande systemet med nyval mellan två legislaturbeslut; här sker nämligen folkomröstning efter ett legislaturbeslut, varefter, om omröstningen utfaller positivt, legislaturen slutgiltigt har att avgöra frågan.

met för författningsändringar genom legislaturen, har sedermera i mer eller mindre modifierad form införts i det stora flertalet av de författningar, som efter 1819 antagits. En nära till hands liggande och sedan mycket vanlig modifikation av det i Connecticut införda systemet finna vi i en annan nyengelsk stat 1819. Genom utbrytning från Massachusetts bildades detta år en ny stat, Maine, och i dess av ett konvent utarbetade och genom folkomröstning antagna författning stadgades ungefär samma tillvägagångssätt för författningsändring som i Connecticut, dock att beslut endast fordrades av en legislatur.[1] Denna enklare metod är, som vi skola finna, numera den vanliga.

I Massachusetts ägde år 1821 en betydelsefull revision av författningen rum. Tillvägagångssättet vid denna revision är i och för sig av intresse. Först underkastades frågan om konvents sammankallande folkomröstning.[2] Det sedan sammankallade konventet antog ingen ny författning men väl en rad författningsändringar; det beslöt emellertid att underställa dessa folkets avgörande, och en omröstning hölls, varvid flertalet av ändringsförslagen godkändes. Man följde alltså det i New Hampshire 1792 införda systemet med två folkomröstningar. I en av de sålunda genomförda författningsändringarna stadgades ett system för författningsrevision av samma karaktär som det i Connecticut införda.[3] Någon motsvarighet till 1780 års bestämmelser om konventreferendum eller överhuvud om författningskonvent infördes däremot ej vid denna partiella revision.[4] I detta sammanhang bör även omnämnas författningsrevisionen i New York samma år. I denna stat gåvos i den första författningen inga som helst bestämmelser om revision. När en dylik befanns behövlig, skedde den emellertid under folkets direkta medverkan både så till vida, att frågan om ett konvents sammankallande förelades folket, som att konventets förslag underställdes folkomröstning. Den genom denna procedur tillkomna författningen av år 1821 innehöll emellertid inga bestämmelser om konvent eller konventreferendum men däremot ett stadgande om författningsändring genom legislaturbeslut och folkomröstning[5] — alltså en klar parallell till Massachusetts.

Dessa exempel från Massachusetts och New York, där, utan att några

---

Denna semikonsultativa form borttogs i Alabama 1895 men finnes, som senare skall visas, i South Carolinas nuvarande författning.

[1] Förf. 1819, art. X, sec. 1, 2.

[2] Vi erinra om att intet stadgande härom fanns i den gamla författningen; denna föreskrev blott, att ett konventreferendum skulle ske 1795.

[3] Amendment IX till 1780 års författning.

[4] Här oriktig uppgift av Grönlund, Om referendum, sid. 128, som påstår, att vad denne författare kallar amendmentreferendum infördes vid sidan av konventreferendum.

[5] Art. VIII.

grundlagsstadganden tvingade härtill, vid antagandet av nya författningar både frågan om konvents sammankallande och frågan om antagandet av det av detta utarbetade förslaget förelades folkets avgörande, visa bäst, hur djupa rötter författningsreferendum slagit i de amerikanska staterna. Folkets beslutanderätt i dessa frågor har redan nu, såsom av samtidiga uttalanden framgår, på vissa håll nära nog erhållit sedvanerättslig helgd.[1] Och att i dessa båda stater några bestämmelser om författningskonvent och därmed sammanhängande referenda ej infördes, har såsom vi längre fram skola se, ej hindrat, att man i praxis, vid sidan av det i författningen stadgade systemet för "amendment", använt det redan genom sedvana sanktionerade sättet för en mera allmän revision.

Resultatet av utvecklingen under detta skede är sålunda, att två skilda system för författningsrevision under folkets direkta medverkan vunnit burskap. Enligt det ena, som gäller mera fullständiga revisioner eller utarbetande av nya författningar, skall författningens omgestaltning ske genom en särskild för ändamålet vald representativ församling, ett författningskonvent. I nio stater är föreskrivet, att frågan om sammankallande av ett dylikt konvent alltid måste underställas folkets direkta avgörande. I en av dessa stater, New Hampshire, skola även, enligt grundlagsbestämmelse, av konventet utarbetade förslag underställas folkomröstning. Båda dessa former av referendum, såväl det som föregår konventets sammankallande som det som följer på dess beslut, ha emellertid redan sedvanerättsligt vunnit insteg även i andra stater; folkets direkta medbestämmanderätt vid författningsrevision genom konvent är i själva verket på god väg att upphöjas till en inom hela unionen, oberoende av författningarna, gällande konstitutionell doktrin.

Den andra metoden, principiellt gällande för partiella författningsrevisioner eller enstaka författningsändringar, amendments, överlämnar det förberedande arbetet åt legislaturen, varvid med undantag för Maine två beslut av densamma erfordras; folkomröstning skall därefter ske rörande det av representationen antagna författningsändringsförslaget.[2] Detta system är 1821 infört i fem stater, varvid i en, Alabama,

---

[1] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 130 f.

[2] Grönlund, Om referendum, sid. 126, kallar denna form av folkomröstning amendmentreferendum; för folkomröstning rörande ett konventbeslut använder samme författare, såsom förut nämnts, termen "konventreferendum (som sanktion)". Uppenbart torde emellertid vara, att termen amendmentreferendum ej gärna låter sig användas. Dels är den från Grönlunds utgångspunkt ologisk; om ordet konventreferendum användes för omröstning rörande ett konventbeslut, borde tydligen legislaturreferendum vara beteckningen för omröstning rörande ett legislaturbeslut. Dels och framför allt är ordet amendmentreferendum olämpligt, därför att ej blott legislaturerna, som Grön-

folkomröstningen sker mellan legislaturens båda beslut och alltså har semikonsultativ karaktär. Inalles var detta år författningsreferendum i någon form infört i fjorton av de då tjugufyra amerikanska delstaterna.

Att märka är, att i intet fall båda de här behandlade systemen för författningsrevision förekommo samtidigt i en stat.[1] Behovet av att både ha tillgång till det för större författningsrevisioner mera lämpade "konventsystemet" och det vid mindre ändringar mera smidiga "legislatursystemet" samt kravet på folkets direkta medverkan vid båda har emellertid sedermera allt starkare gjort sig gällande och i allt flera stater lett till motsvarande grundlagsstiftning.

Grunddragen av institutets utveckling efter 1821.

Efter år 1821 ha de nyantagna författningarna, med några få undantag, alla innehållit bestämmelser om författningsreferendum i en eller annan form. År 1868 har denna utveckling nått sin fullbordan så till vida, som ingen stat helt saknar detta institut.

Systemet med författningsrevision genom författningskonvent har stadigt vunnit insteg i allt flera författningar. I ett allt större antal stater har härvid för konvents sammankallande krävts direkt folkavgörande, konventreferendum. Så var 1846 fallet i nio av unionens tjugonio stater, 1870 i tjugoen av trettiosju, 1921 i trettiofyra av fyrtioåtta.[2] 1921 förekommer alltså i författningen stadgat konventreferendum i över två tredjedelar av unionens stater. Bestämmelsen om att av konvent beslutade nya författningar eller författningsrevisioner skola underställas folkomröstning — först införd i New Hampshire 1792 — vinner mot slutet av 1800-talet plats i ett stort antal författningar och är år 1921 gällande i nitton stater, vilka alla även ha konvenreferendum.

---

lund förutsätter, utan i stor utsträckning även konventen, föreslå amendments till författningen. Ofta händer det, att konventen framlägga sina revisionsförslag som en serie av amendments; skall då, enligt Grönlunds terminologi, termen konventreferendum eller termen amendmentreferendum begagnas? — Överhuvud kan ej gärna olika beteckningar för referendum efter konvents och referendum efter legislaturs beslut begagnas, något som heller aldrig sker i amerikansk litteratur, då det här närmast är fråga om två system för författningsändring, ej om två typer av folkomröstning.

[1] I de av Grönlund, Om referendum (sid. 131 ff.), utarbetade tabellerna uppges med orätt, att detta var fallet i Massachusetts och Illinois. En blick på de här förut angivna grundlagsrummen visar uppgiftens felaktighet.

[2] Jfr Grönlund, Om referendum, sid. 131—134, 138 f. Tabellerna äro, såvitt jag kunnat finna, riktiga utom i fråga om Massachusetts, som oriktigt i alla tabellerna uppges ha haft konventsystemet, samt beträffande Illinois, där uppgiften om att samma system infördes 1846 är felaktig.

Av de trettiosex stater, som infört konventsystemet vid författningsrevision, är det endast i två — Maine och Georgia — som folkomröstningen icke på något sätt ingår i den stadgade proceduren.

I fråga om konventsystemet för författningsrevisioner och referendum i samband härmed ha emellertid grundlagsbestämmelserna på ett synnerligen betydelsefullt sätt supplerats av praxis.[1] Först och främst har man — såsom vi förut sett vara fallet i Massachusetts och New York — ansett sig vara oförhindrad att använda konventsystemet, även då författningarna icke innehålla några bestämmelser härom; ett dylikt tillvägagångssätt har följts i över trettio fall. I litteraturen har detta extrakonstitutionella konventsystem tämligen allmänt ansetts vara tillåtligt.[2] Genom praxis har även utbildat sig i regeln, att frågor om konvents sammankallande underställas folkets avgörande även i de stater, där författningen intet stadgar vare sig om konvent eller konventreferendum. Folkets rätt att avgöra denna fråga har blivit, om icke sedvanerätt, så dock nära nog allmän praxis.[3]

Av än större betydelse är emellertid, att det blivit regel att underställa de av konventen utarbetade förslagen folkets avgörande. Detta förfaringssätt är nämligen, som vi sett, grundlagsfäst endast i nitton stater och har alltså huvudsakligen utbildats genom konstitutionell praxis. I det föregående har framhållits, att nya författningar, antagna av konvent, redan före 1821 i ett stort antal fall förelades folket. Under åren 1821—1840 vann denna praxis insteg i allt flera stater och under åren 1840—1860 underställdes konventens förslag undantagslöst folkomröstning. Under det därpå följande årtiondet antogos däremot i ett stort antal fall författningar i sydstaterna utan referendum, detta dels under inbördeskriget, dels under den därpå följande rekonstruktionsperioden, då de rådande förhållandena lade stora praktiska hinder i vägen för anordnande av folkomröstningar.[4] 1870—1890 anknytes åter

---

[1] Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 210; Hoar, Constitutional conventions, sid. 39 f.; Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. II, sid. 511—515. Endast i ett par enstaka fall (Massachusetts och Rhode Island) har den konstitutionella möjligheten att sammankalla konvent utan bemyndigande i författningen av domstolarna ifrågasatts. I Massachusetts har detta emellertid ej hindrat konvents sammankallande.

[2] Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 211, 388 ff.; Dodd, Revision and amendment etc., sid. 44 ff.; Hoar, Constitutional conventions, sid. 40—57; Cooley, Constitutional limitations, sid. 56; en annan åsikt hos Garner, Amendment of state constitutions, sid. 232 f.

[3] Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 111; Dodd, Revision and amendment etc., sid. 51; Hoar, Constitutional conventions, sid. 60, 71; Holcombe, State government, sid. 126.

[4] Att exakt angiva i hur många fall nya författningar antogos utan folkomröstning är ej möjligt, då en rad gränsfall förekommo. Den av Grönlund, Om referendum,

undantagslöst till den gamla praxis, och regeln, att konventens beslut för sin giltighet kräva folkets godkännande, börjar anses vara en del av de amerikanska staternas oskrivna författning. Redan 1885 uttalar Jameson[1] i sitt grundläggande arbete om författningskonvent denna uppfattning och Cooley[2] ser i densamma en nödvändig konsekvens av folksuveränitetsteorien. Under åren 1890—1910 ägde emellertid ett väsentligt avbrott i denna praxis rum. Av elva under denna period antagna författningar ha nämligen fem ej underställts folkets avgörande.[3] I fyra av dessa fall låg orsaken till det följda tillvägagångssättet däri, att man genom de nya författningarna avsåg att beröva negrerna rösträtt och därför fruktade negativt resultat vid en eventuell omröstning; detta var fallet i Mississippi 1890, South Carolina 1895, Louisiana 1898 och Virginia 1902. I Delaware använde man av delvis andra orsaker samma förfaringssätt år 1897.[4] Vid de få författningsrevisioner, som ägt rum efter 1910, har däremot folkomröstning alltid ägt rum.

De sista årtiondenas växlande praxis har haft till följd en viss osäkerhet i amerikansk doktrin rörande nödvändigheten att underställa konventförslag folkomröstning. Å ena sidan framhåller man, att alla de fall, då referendum ej förekommit, haft karaktären av undantag så till vida, som alldeles särskilda orsaker lett till att man ej begagnat det vanliga förfaringssättet, och att man därför av dessa fall icke kan draga några bestämda slutsatser. Å andra sidan göres gällande, att en praxis, från vilken avvikelse i så många fall ägt rum, dock icke kan anses ha erhållit karaktären av sedvanerätt. Det riktiga torde väl vara, att för det stora flertalet av unionens stater systemet med konventsbeslut framläggande för folket måste anses ha sedvanerättslig helgd, under det att i några stater så ännu ej blivit förhållandet.[5] I de flesta stater, där i nyare författningar intet stadgats om folkomröstning rörande kon-

---

(sid. 137 not 4) angivna siffran — åtta — för hela tiden 1821—1870 är i alla händelser åtskilligt för låg; jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 64 ff.

[1] Constitutional conventions, sid. 491 f., 497 not 2, 505.

[2] Cooley, Constitutional limitations, yttrar bl. a. sid. 61: "The constitutional convention is the representative of sovereignty only in a very qualified sense, and for the specific purpose, and with the restricted authority to put in proper form the questions of amendment upon which the people are to pass; but the changes in the fundamental law of the State must be enacted by the people alone."

[3] Jfr här Lobingiers utförliga redogörelse i The people's law, sid. 301—325.

[4] Dessutom har i ett fall (Kentucky 1891) en författning av konventet ändrats, sedan den vid folkomröstning antagits; jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 68.

[5] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 68 f.; Oberholtzer, The referendum in America, sid. 114 f.; Lobingier, The people's law, sid. 300—337; Hoar, Constitutional conventions, sid. 194 ff.; Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall, sid. 16 f.; Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. II, sid. 523.

ventbeslut, torde detta snarast vara ett uttryck för att man ansett denna regel redan vara gällande rätt.

Det bör i detta sammanhang påpekas, att förbundskongressen vid upptagandet av nya stater i unionen i stor utsträckning föreskrivit, att vederbörande stats första författning skulle underkastas folkets avgörande. Detta skedde första gången beträffande Minnesota år 1857 och har sedan upprepats beträffande alla nytillkomna stater.[1] Härigenom har den rådande praxis erhållit unionell sanktion.

Systemet med författningsändringar genom legislaturbeslut och åtföljande referendum har under det sista århundradet införts i nästan alla unionens stater. År 1846 var det grundlagsfäst i fjorton, 1870 i trettiotre, 1921 i fyrtiosex stater.[2] De enda stater, där det för närvarande icke är infört, äro Delaware och New Hampshire; i New Hampshire är konventsystemet det enda tillåtna även för mindre författningsändringar, i Delaware ske dessa genom legislaturbeslut utan referendum. Att märka är, att under det att praxis legaliserat användande av konventsystemet även då detta ej är i författningen stadgat, någon motsvarande utveckling ej ägt rum beträffande legislatursystemet. I de fall, där i författningen icke bestämmes om ändringar genom legislaturbeslut och folkomröstning, har man intet exempel på att detta tillvägagångssätt använts.[3]

Det framgår av det föregående, att numera bestämmelser om författningsrevision genom konvent och folkomröstning — vare sig föregående eller efterföljande — och om författningsändring genom legislatur och folkomröstning i de flesta stater förekomma sida vid sida. Detta är fallet i trettiotvå författningar, jämnt två tredjedelar av alla staterna. Utvecklingen i denna riktning, påbörjad i Michigans författning av år 1835[4], har särskilt under de sista årtiondena varit mycket tydlig. Av de nitton sedan 1885 antagna nya författningarna finnas i sjutton båda systemen auktoriserade.

Jämsides med utbredningen av författningsreferendum i olika former under den behandlade perioden gå starka tendenser att underlätta proceduren vid revisioner och ändringar. De olika försvårande moment, som voro ytterst vanliga under 1700-talet och början av 1800-talet, ha i stor utsträckning borttagits. Sålunda ha de förut omtalade bestämmelserna om dubbla omröstningar vid konventreferendum i Indiana och Kentucky bortfallit, och i en rad fall ha förut gällande stadganden om

---

[1] Jfr Enabling act for Minnesota 1857, sec. 3 (Thorpe, Constitutions, sid. 1988 f.); se även Lobingier, The people's law, sid. 263—267, 275, 280, 294—297.

[2] Jfr även här Grönlund, Om referendum, sid. 132 ff., 138 f.

[3] Jfr Garner, Amendment of state constitutions sid. 233; Jameson, Constitutional conventions, sid. 601.

[4] Art. XIII, sec. 2.

kvalificerad majoritet för positivt resultat, vare sig vid folkomröstningar eller legislaturbeslut, avskaffats eller modifierats. Det kanske tydligaste exemplet på denna förenklingsprocess utgör förhållandet, att numera i regel blott fordras beslut av en legislatur för att underställa en författningsändring folkomröstning. Under det att två legislaturbeslut år 1846 stadgades i nio fall av tolv, gäller denna försvårande bestämmelse år 1921 blott i fjorton fall av fyrtiosex. Av nitton sedan 1885 antagna författningar fordra blott tre, att legislaturens beslut skall itereras.[1]

Samtidigt som principen om direkt folkavgörande i författningsfrågor utsträcktes till allt flera av unionens stater, försiggick en synnerligen betydelsefull utvidgning av författningarnas innehåll. Härigenom har folkets medbestämmanderätt kommit att omfatta även lagstiftningsområden, som sakligt sett ej äro av konstitutionell natur.

Författningarnas utvidgning framgår klarast vid en jämförelse mellan deras längd under olika skeden. Så upptar i Thorpes författningsedition New Yorks konstitution av år 1777 femton, av år 1846 tjugutvå av år 1894 fyrtiotre sidor. Virginias författning växte från sex sidor år 1776, till tio 1830, tjugutvå 1850, trettio 1870 och femtionio sidor år 1902. Missouris grundlag av år 1820 upptar aderton, av år 1875 fyrtiotre sidor. En än starkare utveckling företer staten Louisanas författning, vars omfång ökats från elva sidor 1812 till aderton 1845, femtio 1879 och sjuttiofem 1898. Dessa fall utgöra blott karaktäristiska exempel på en utveckling, som ägt rum inom hela unionen, ehuru den framför allt är typisk för de nyare staterna.[2] Denna utvidgning av författningarna förklaras visserligen till någon del därav, att de första grundlagarnas ofta ytterst knapphändiga och ofullständiga bestämmelser på ett behövligt sätt fullständigats; till största delen är den emellertid följden av icke konstitutionella frågors införande i författningarna.

De första konstitutionerna voro strängt begränsade till bestämmelser rörande statsskicket. Jämte en rättighetsförklaring innehöllo de endast helt kortfattade stadganden rörande den exekutiva myndigheten, representationen och den dömande makten. De voro endast en "frame of government", en ram för statsstyrelsen; en rad detaljer på det konstitutionella området och alla frågor utanför detsamma överlämnades till den vanliga lagstiftningen. Redan under 1800-talets förra hälft börjar dock en omvandling av författningarnas innehåll. Man inför stadganden av finans-, straff- och processrättslig, stundom även av rent privaträttslig natur; så låter man ofta bestämmelser rörande statslån, slaveri,

[1] Se särskilt Cleveland, Organized democracy, sid. 284—291.
[2] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 87 f.

duellväsen, strafformer och andra brännande frågor erhålla konstitutionell helgd. Denna utveckling har sedan försiggått i allt raskare tempo. I så gott som varje ny författning har man i respektive stater infört nya områden inom författningarnas domvärjo och dessa ha fyllts av detaljbestämmelser i frågor, som icke äro av konstitutionell eller ens offentligrättslig art. De bästa exemplen på de extrema resultaten av denna utveckling återfinnas i Oklahomas författning av år 1907. I denna är ett helt kapitel på fyrtioåtta paragrafer ägnat åt bestämmelser rörande bolag; hela aktiebolagslagen är, kan man säga, inryckt i författningen. Ett annat kapitel är ägnat försäkringsväsen, ett tredje utsökningsfrågor, ett fjärde utlänningars rätt att förvärva jord inom staten o. s. v. Bestämmelser givas om den legala och den tillåtna räntefoten vid försträckning, om ansvarighet för skada vid olycksfall i arbete, om maximiarbetsdagen för kvinnor och barn. Författningen är till väsentlig del en kodifikation av viktigare privaträttsbestämmelser; de rent konstitutionella frågorna upptaga blott en mindre del av innehållet.[1]

Detta förhållande, att i statsförfattningarna införts ett stort antal bestämmelser av materiell lagnatur, utgör inseglet på den ökning av konventens makt på bekostnad av legislaturernas, som är karakteristisk för de amerikanska delstaterna särskilt under andra hälften av 1800-talet.[2] Den stora makt, som tillerkändes statslegislaturerna i de första författningarna, gav snart anledning till svåra missbruk; härav följde misstro mot legislaturerna och en strävan att på olika sätt inskränka deras maktställning. I det följande skola vi närmare skildra denna utveckling; här omnämnes den blott som en förklaring till den företeelse, vi närmast ha att klargöra. I kampen mot legislaturernas inkompetens och korruption ha författningskonventen blivit folkets förnämsta vapen. Så gott som varje konvent under 1800-talet har infört nya begränsningar i legislaturens makt och har genom att inrycka stadganden rörande olika icke konstitutionella frågor i författningarna undandragit dessa legislaturens avgörande. Motsatsen mellan konvent och legislatur har blivit allt skarpare; de ha varit två stridande makter, som oavbrutet strävat att inskränka och binda varandras handlingsfrihet. "Striden mellan konvent och legislatur", skriver Beard[3], "erinrar om den kamp, som nu pågår på området för marin krigsberedskap. En ny kraftig kanon och en särskilt farlig projektil uppfinnas, och genast upp-

---

[1] Jfr Stimson, Federal and state constitutions of the United states, sid. 70 ff.

[2] Jfr Murphy, The growth of the democracy and the initiative and referendum — its latest institutional form., sid. 58: "The degree of shrinkage of the legislature can be measured by the length of the constitution".

[3] Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall sid. 4.

bjuda tillverkarna av pansarplåt all sin förmåga för att finna något material, som skall kunna motstå detta nya förstörelseredskap. När ett tillfredsställande pansar uppfunnits, arbeta tillverkarna av kanoner och projektiler oavbrutet, tills de funnit ett ännu mera fruktansvärt verktyg. På samma sätt hittar i statslivet ett konvent på en ny konstitutionell begränsning, avsedd att hindra något särskilt slag av korrumperad och skadlig lagstiftning; följande legislatur finner en väg att kringgå den..." I denna kamp ha konventen, som uppburits av folkets förtroende, hemburit segern: legislaturernas makt har inskränkts inom allt snävare gränser.

Det egendomliga i det antydda förhållandet, att den ena folkrepresentationen, konventet, uppträder såsom en folkviljans exekutor gentemot den andra ungefär på samma sätt valda folkrepresentationen, legislaturen, ligger i öppen dag. Det måste anses anmärkningsvärt, att legislaturens kontakt med folkviljan visat sig vara så bristfällig, att folket för verkställande av sina krav måst använda andra organ än den ordinarie representationen; orsakerna härtill, som i det följande skola undersökas, utgöra ett av de mest komplicerade kapitlen i amerikanskt statsliv.

Anledningarna till att konventen visat sig inneha mera kompetens än legislaturerna och framför allt stått i intim kontakt med folkviljan, äro däremot ej svåra att finna. Konvent ha i regel på sin höjd sammanträtt vart tjugonde eller trettionde år; till medlemmar av dessa har man kunnat förvärva framstående personer, vilka icke skulle velat mera permanent ägna sig åt politisk verksamhet.[1] Konventen ha valts för att utföra ett visst bestämt arbete, en författningsrevision, deras verksamhet har icke erbjudit några möjligheter till personlig vinning och alltså icke medfört de frestelser, som förmått mindre hedervärda element att i stor utsträckning söka vinna inträde i legislaturerna. Den förnämsta drivfjädern i amerikanskt politiskt liv, åtrån efter de lukrativa statsämbetena, har icke i högre grad gjort sig gällande vid konventvalen; dessa ha ofta varit opolitiska, helt fallit utanför det vanliga valmaskineriets verksamhet. Konventvalen ha på grund av sin stora betydelse intresserat staternas bästa element; konventens förhandlingar ha pågått under stor uppmärksamhet och stark påtryck-

[1] Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 561 f.; Dealey, General tendencies in state constitutions, sid. 201, försvarar på följande karaktäristiska sätt utvidgningen av författningarna till områden av materiell lagnatur: "This tendency of enlargement is not without justification. The proper solution of problems arising from the complexity of modern interests, demands more wisdom and knowledge than is usually found in legislatures, which are often incompetent and sometimes venal. The democratic demand for legislation through convention, is really a demand for legislators of a higher grade."

ning från folkets sida. Sist, och framför allt, konventens beslut ha varit underkastade folkets avgörande och det har därför varit en tvingande nödvändighet att tillfredsställa folkets krav och så nära som möjligt anpassa sig efter dess uttalade önskningar.[1] Konventen ha varit mera representativa än legislaturerna i den mening, att de klarare avspeglat folkets intressen.

Summera vi den nu skildrade utvecklingens huvudresultat, finna vi, att författningsreferendum, från att under revolutionstiden ha införts i två stater, på grundval av folksuveränitetsidéen, som alltmer genomsyrat amerikanskt statsliv, utbretts över hela unionen. Härvid förekomma så gott som i alla stater två system för författningsrevision. Enligt det ena, som användes vid mera fullständiga författningsrevisioner, utarbetas förslaget av en särskilt för detta ändamål, i regel av folket genom beslut auktoriserad folkrepresentation, ett författningskonvent. Enligt det andra, som gäller partiella revisioner och enstaka författningsändringar, anförtros utarbetandet av nya förslag åt den ordinarie representationen, legislaturen. Vid båda systemen fordras så gott som undantagslöst — vare sig enligt uttrycklig bestämmelse eller fast praxis — folkomröstning för vederbörande förslags antagande. Samtidigt med denna författningsreferendums utveckling inom allt flera stater har en betydande utvidgning av dess verksamhetsområde försiggått genom författningarnas växt. Härigenom har folkomröstningsinstitutet, ehuru formellt endast ett författningsreferendum, i själva verket kommit att omfatta även frågor av materiell lagnatur; det har i realiteten partiellt förvandlats till ett lagreferendum. Folkets avgöranderätt, från början strängt begränsad till konstitutionella frågor, har utsträckts till områden, som förut helt tillhört legislaturen. En omvandling av det representativa systemet hän emot direkt demokrati har begynt.

[1] Jfr Godkin, Unforeseen tendencies of democracy, sid. 142 f. samt Oberholtzer, The referendum in America, sid. 117.

Kap. II.

DET OBLIGATORISKA OCH DET FRIVILLIGA LAGREFERENDUM.

I det föregående har framhållits, att de amerikanska delstatsförfattningarna i stor utsträckning fyllts av bestämmelser, som materiellt sett äro av vanlig lags natur. Härigenom har folkets bestämmanderätt till viss grad utsträckts till områden, som ej formellt men väl reellt måste anses tillhöra den vanliga lagstiftningen. De tendenser, som kommo till uttryck i detta förhållande, ha emellertid på ett mycket tidigt stadium tillika haft till följd införandet och användandet inom ett stort antal stater av vissa slag av folkomröstning, som också formellt äro av lagreferendums natur. Redan i mitten på 1800-talet har genom en utveckling, som försiggått på två skilda linjer, lagreferendum kommit att intaga en icke oväsentlig plats i amerikanskt författningsliv. Dels ha i författningarna införts bestämmelser, enligt vilka vissa av representationen antagna lagar — ehuru fallande utanför grundlagarna — måste underställas folkomröstning; härigenom har alltså ett *obligatoriskt lagreferendum* tillkommit. Dels ha statslegislaturerna i särskilda fall beslutat hänskjuta vissa frågor till folkomröstning. Antingen har man härvid lämnat avgöranderätten åt folket, omröstningen har varit decisiv, eller har legislaturen även efter omröstningen varit obunden vid sitt besluts fattande, omröstningen har varit konsultativ. För dessa former av folkomröstning, vid vilka omröstningens anordnande uteslutande beror på legislaturens beslut, använda vi beteckningen *frivilligt referendum.* Dessa båda former av lagreferendum, det obligatoriska och det frivilliga, framträda vid ungefär samma tid och äro uttryck för samma allmänna tendens till ökande av folkets direkta inflytande; de båda institutens karaktär och användningsområde äro emellertid så skiljaktiga, att de i det följande skola behandlas var för sig.

Det obligatoriska lagreferendum.

Det obligatoriska lagreferendum uppstod, skriver Lowell[1], "på grund av ett praktiskt behov av en hämsko på legislaturen i fråga om spörsmål, som innebära särskilda frestelser eller medföra påverkan av lokala och andra intressen". Denna form av referendum har alltså sin grund i samma misstro mot legislaturen, samma strävan att inskränka dess makt, som ligger bakom författningarnas ingripande på områden, som materiellt tillhöra den vanliga lagstiftningen. Ja, det obligatoriska lagreferendum kan närmast anses utgöra blott ett komplement till, eller en ersättning för författningsreferendum.[2] Genom lagreferendum ha knappast några nya områden förts inom folkets befogenhet; blott en ny form för folkets direkta medverkan vid vissa besluts tillkomst har skapats. Å ena sidan har man i författningen bestämt, att vissa i densamma givna allmänna bestämmelser kunna modifieras utan författningsändring, genom en vanlig lag, men att denna lag för sitt antagande kräver folkomröstning. Dessa stadganden ha främst tillkommit i fråga om bestämmelser, som kunnat antagas ofta bli föremål för ändringar och man har genom desamma vunnit, att dylika ändringar kunnat äga rum utan att varje gång en ändring av författningen blivit nödvändig. Å andra sidan har man i författningen helt allmänt stipulerat, att vissa frågor, ehuru reglerade genom lag, måste underställas folkomröstning; man har därigenom, utan att inrycka detaljbestämmelserna rörande dessa frågor i författningen, på en annan väg garanterat folkets omedelbara bestämmanderätt vid desammas lösning. I båda fallen framstår det obligatoriska lagreferendum som ett rent praktiskt medel, ett i vissa fall smidigare instrument för utsträckandet av folkets makt än författningsreferendum; sakligt sett är användningsområdet för båda dessa former av folkomröstning detsamma. Lagreferendum i denna form har alltså knappast karaktären av en självständig och fristående nydaning, det utgör helt enkelt en sidoföreteelse till utvidgningen av författningarnas innehåll och därmed av folkets direkta inflytande även i frågor av materiell lagnatur.

Det största antalet bestämmelser om obligatoriskt lagreferendum gälla *frågor av finansiell natur* och äro symptomatiska för det ringa förtroendet till legislaturerna speciellt på detta område. Särskilt vanliga äro dessa bestämmelser i fråga om regleringen av *befogenheten att upptaga statslån.* I en mängd författningar stadgas, eller har stadgats, att frågor om upptagandet av nya statslån i vissa fall ej kunna av legislaturen

[1] Public opinion, sid. 172. Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 182, 191.

[2] Jfr Lowell, The referendum in Switzerland and in America, sid. 525.

ensam avgöras utan måste underställas folkomröstning. Den omedelbara anledningen till dylika stadganden har i regel varit att vederbörande legislaturer visat lättsinne vid handhavandet av statens lånepolitik, vilket lett till kravet på direkt folklig kontroll över densamma.[1] Det första stadgandet i denna riktning — och det första stadgandet om egentligt obligatoriskt lagreferendum överhuvud — förekommer i Rhode Islands författning av år 1842.[2] Här heter det: "Legislaturen skall hädanefter icke hava makt att, utan folkets uttryckliga medgivande,ådraga staten skuld till ett belopp överstigande 50 000 dollars, utom i krigstid, eller vid fall av uppror eller invasion." Detta exempel vann livlig efterföljd i andra stater och ledde till en rad liknande grundlagsstadganden[3]; för närvarande finnes denna form av referendum i 16 stater. Två huvudtyper kunna urskiljas. I vissa författningar infördes bestämmelser, enligt vilka legislaturen utan folkomröstning blott fick upptaga lån till vissa specificerade ändamål, i regel antingen för täckande av brister i statsinkomsterna (t. ex. Illinois, Kentucky) eller för bestridande av de ordinarie statsutgifterna (Michigan, South Carolina). Även i fråga om lån till dessa ändamål inskränktes legislaturens självständiga lånerätt i de flesta fall till ett visst bestämt belopp; varje fråga om upptagande av nya lån utöver detta belopp måste underkastas folkomröstning. Inom dessa stater begränsade man alltså legislaturens rätt att upptaga lån primärt till vissa särskilda ändamål, inom dessa sekundärt till vissa belopp. I en rad andra författningar åter stadgades, att alla lån, varigenom statens skuldsumma antingen i sin helhet (t. ex. California, Montana) eller för det löpande året (Missouri, Wyoming) komme att överskrida ett visst fixerat belopp, krävde folkets godkännande vid allmän omröstning; här finna vi alltså en primär begränsning av legislaturens lånerätt till

---

[1] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 182 ff. Se även i fråga om denna art av lagreferendum Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. I, sid. 558 ff., 562 f.; Post, The initiative and the referendum, sid. 366 ff.; Cleveland, Organized democracy, sid. 322 ff.

[2] Art. IV, sec. 13.

[3] Jfr följande bestämmelser: California, förf. 1849, art. VIII, 1879, art. XVI; Colorado, förf. 1876, art. XI, sec. 5; Idaho, förf. 1889, art. VIII, sec. 1; Illinois, förf. 1848, art. III, sec. 37, 1870, art. IV, § 18; Iowa, förf. 1846, art. 7, sec. 1, 1857, art. VII, sec. 5; Kansas, förf. 1855, art. IX, sec. 3, 1858, art. X, sec. 3, 1859, art. 11, sec. 6; Kentucky, 1850, art. II, sec. 36, 1890, sec. 50; Michigan, Amendment 1843, (Thorpe, Constitutions, sid. 1944), bestämmelsen borttagen 1850; Missouri, förf. 1875, art. IV, sec. 44; Montana, förf. 1889, art. XIII, § 2; Nebraska, förf. 1866, art. II, sec. 32; New Jersey, förf. 1844, art. IV, sec. VI; New Mexico, förf. 1911, art. 9, sec. 8; New York, förf. 1846, art. VII, sec. 12, 1894, art. VII, § 4, § 10; Oklahoma, förf. 1907, art. X, sec. 25; South Carolina, förf. 1868, art. XVI (antagen 1873), 1895, art. X, sec. 11; Washington, förf. 1889, art. VIII, sec. 3; Wyoming, förf. 1889, art. XVI.

vissa belopp, en begränsning av samma karaktär som den i Rhode Islands nyss citerade författning stipulerade.[1] Såsom typisk för författningsbestämmelser av denna art kan följande stadgande i Californias författning av år 1879 citeras: "Legislaturen får icke på något sätt upptaga något eller några lån, eller ådraga staten någon eller några förbindelser, vilka, ensamma eller i förening med föregående lån eller förbindelser, överskrida summan 300 000 dollars, utom vid fall av krig eller för att tillbakaslå en invasion eller undertrycka ett uppror, utan att vederbörande lån eller förbindelse auktoriseras genom lag .... men ingen sådan lag skall träda i kraft, förrän den vid ett allmänt val framlagts för folket och erhållit en majoritet av alla röster, som avgivits för eller mot densamma vid valet ifråga...." Liksom i Rhode Island och California förekommer i alla stater med lagreferendum i lånefrågor utom en — South Carolina — bestämmelsen, att vid krig, uppror eller invasion undantag från de vanliga reglerna medgivas.

De båda nu framställda huvudformerna av obligatoriskt lagreferendum i lånefrågor varieras i de olika författningarna på en mångfald olika sätt, vilka knappast äro av tillräckligt intresse för att här i detalj undersökas. Så gott som undantagslöst skall omröstningen rörande upptagande av nytt statslån ske samtidigt med de allmänna valen. I regel fordras för förslagets antagande enkel majoritet av de i frågan röstande; undantag härifrån utgöra Missouri och South Carolina, där två-tredjedels majoritet kräves, Illinois, där majoritet av de vid samtidigt val till legislaturen röstande måste ha röstat för förslaget, och Kansas, där majoritet av alla vid samtidigt allmänt val deltagande fordras. Framhållas bör i detta sammanhang, att i ett stort antal stater omröstningarna rörande upptagande av nya statslån äro av semikonsultativ karaktär, i det att legislaturen, om omröstningen utfallit i positiv riktning, om så finnes lämpligt kan annullera den genom omröstningen antagna lagen. Så stad-

---

[1] Det bör i detta sammanhang påpekas, att den av Oberholtzer, The referendum in America, (sid. 183 f.) uppgjorda, efter honom av Grönlund, Om referendum, (sid. 161 not 2) återgivna tabellen över referendum i fråga om statslån alltigenom är felaktig och missvisande. I densamma uppges för de olika staterna vissa summor, utöver vilka, enligt författarens uppgift, lån utan folkomröstning ej skulle få upptagas. Härvid medtagas även de fall, då, såsom ovan nämnts, legislaturens lånerätt primärt är begränsad till vissa ändamål, ej till vissa belopp, och då blott sekundärt, i fråga om de uppgivna ändamålen, en begränsning till vissa belopp föreligger. Att jämställa de nu nämnda, sekundära begränsningarna till vissa summor, med den i andra stater förekommande, primära inskränkningen av legislaturens lånerätt till vissa belopp, är tydligen orimligt. Grönlunds framställning är så mycket oriktigare, som där ej ens skiljes mellan de fall, då det belopp, inom vilket legislaturen har självständig lånerätt, gäller den totala skuldsumman och de fall, då det är fråga om skuldsumman för det löpande året. Även Holcombe, State government, (sid. 133) är på denna punkt oklar.

gas t. ex. i Iowas författning av år 1857[1]: "Legislaturen kan, när som helst efter folkets samtycke till en dylik lag (d. v. s. lag om upptagande av nytt statslån), annullera densamma, om något lån i anledning av densamma icke upptagits...." I dessa fall har alltså folkomröstningen karaktären av ett medgivande till, icke ett beslut om, upptagande av nytt statslån. — Slutligen bör omnämnas en i Colorado förekommande typ av folkomröstning rörande statslån, som klart skiljer sig från de ovan skildrade huvudformerna. Där stadgas nämligen, att upptagande av lån för upprättande av offentliga byggnader blott inom viss gräns kunna av legislaturen självständigt beslutas; därutöver måste frågor om dylika lån underställas folket. Här är alltså lagreferendum angående statslån inskränkt till ett visst, synnerligen begränsat område.

Bestämmelserna om folkomröstning angående upptagande av statslån äro typiska exempel på det förut påpekade förhållandet, att det obligatoriska lagreferendum ofta utgör en direkt ersättning för författningsreferendum. Detta framgår klarast därav, att i ett stort antal stater, där lagreferendum för statslån ej är infört, i stället en bestämd gräns för legislaturens rätt att upptaga dylika lån stadgas i författningen. I dessa fall måste man alltså, för att möjliggöra statslån utöver den angivna gränsen, vidtaga en författningsändring, vilken för antagande kräver folkomröstning. Genom lagreferendum, genom att i författningen bestämma, att den angivna gränsen för legislaturens lånerätt kan efter folkomröstning överskridas, har man, med bibehållande av folkets kontrollrätt, möjliggjort ett överskridande av denna lånegräns utan att en författningsändring behöver ske. Lagreferendum framstår alltså här som ett instrument av principiellt samma natur som författningsreferendum, men av väsentligt smidigare beskaffenhet än denna.

Ett annat område, där det finansiella lagreferendum i flera stater vunnit insteg, omfattar *beskattningsfrågor*. Den första bestämmelsen härom återfinnes i Colorados författning av år 1876[2], där det stadgas: "Förmögenhetsskatten skall aldrig överstiga sex tusendelar av varje dollar taxerat värde; och den skall ej, när den beskattningsbara egendomen inom staten uppgår till ett hundra millioner dollars, överstiga fyra tusendelar av varje dollar taxerat värde; och den skall ej, när den beskattningsbara egendomen inom staten uppgår till trehundra millioner dollars, överstiga två tusendelar av varje dollar taxerat värde, såvida ej ett förslag att höja densamma, angivande den föreslagna skattesatsen och den tid, under vilken densamma vid upptagande av skatt skall gälla, blivit underkastat omröstning bland alla de röstbe-

[1] Art. VII, sec. 6.

[2] Art. X, sec. 11. Bestämmelsen borttogs 1892, då den ersattes av ett stadgande med absolut gräns för förmögenhetsskattens storlek.

rättigade medborgare inom staten, som under året näst före en dylik omröstning erlagt en dem inom staten pålagd förmögenhetsskatt, och en majoritet av de i frågan omröstande röstat för förslaget på sätt närmare må genom lag bestämmas." Här inskränkes alltså legislaturens rätt att bestämma förmögenhetsbeskattningen inom vissa gränser, som först efter allmän folkomröstning få överskridas. Av särskilt intresse är, att rösträtten vid dylika omröstningar begränsats till valmän, som erlagt förmögenhetsskatt. Bestämmelser av i huvudsak samma innehåll som denna ha sedermera införts i ytterligare tre stater, i Idaho[1] och Montana[2] 1889 samt i Utah[3] 1895. I två av dessa stater, Idaho och Montana, är emellertid icke rösträtten inskränkt till skattebetalare utan omfattar alla enligt de allmänna reglerna röstberättigade medborgare. Slutligen finnes i Minnesota ett stadgande, enligt vilket vissa ändringar i bestämmelserna om beskattning av järnvägar icke utan folkets hörande kunna ske.[4]

Till denna art av obligatoriskt referendum höra även en rad andra författningsbestämmelser i olika stater, enligt vilka folkets direkta medverkan kräves för avgörandet av vissa statens ekonomiska förhållanden berörande spörsmål. Så är obligatoriskt referendum i vissa anslagsfrågor stadgat i Illinois[5] och Minnesota[6]. I Illinois skall varje anslag till upprättande av offentliga byggnader utöver en viss totalsumma underkastas folkomröstning, i Minnesota gäller detsamma för alla anslag ur "fonden för inre förbättringar". I båda dessa fall kräves för positivt resultat vid folkomröstning majoritet av alla vid samtidigt allmänt val röstande. Enligt North Dakotas[7] och Wyomings[8] författningar kan staten ej "inlåta sig på några arbeten för inre förbättringar" utan folkomröstning, varvid i båda fallen två-tredjedels majoritet av de i frågan röstande fordras för vederbörande förslags antagande. I North Carolina[9] stadgas, att legislaturen ej — utom i vissa särskilda fall — kan lämna statlig kredit åt enskild, förening eller bolag utan att förslaget härom under-

---

[1] Förf., art. VII, sec. 9.

[2] Förf., art. XII, § 9.

[3] Förf., art. XIII, sec. 7. En liknande bestämmelse infördes i Oregon så sent som år 1916, varom mera i det följande.

[4] Förf. 1857, amendment 1871 (Thorpe, Constitutions, sid. 2000).

[5] Förf. 1870, art. IV, § 33.

[6] Förf. 1857, amendment 1872 (Thorpe, Constitutions, sid. 2001). Bryce, The American Commonwealth, vol. I, sid. 471, synes överdriva betydelsen av denna bestämmelse, då han skriver, att legislaturen därigenom berövas den äldsta och mest betydande av sina funktioner.

[7] Förf. 1889, § 185.

[8] Förf. 1889, art. XVI, sec. 6.

[9] Förf. 1876, art. V, sec. 4. Jfr förf. 1868, art. V, sec. 5.

kastats folkomröstning och godkänts av en majoritet av de i frågan röstande. I Kansas'[1] författning bestämmes, att beslut om försäljning av skolorna tillhörig jord måste underställas folkomröstning, med vanlig majoritet tillräcklig för positivt resultat. Slutligen bör i detta sammanhang omnämnas ett stadgande i Illinois[2], enligt vilket försäljning eller utarrendering av en viss kanal måste beslutas genom folkomröstning och ett i Minnesota[3], enligt vilket samma villkor uppställts för beslut i vissa frågor angående betalning av staten Minnesotas järnvägsobligationer.

Vi ha härmed slutbehandlat de författningsbestämmelser, som kunna anses falla inom det egentliga området för finansreferendum. Utomordentligt nära detta stå emellertid en grupp av bestämmelser, enligt vilka folket tillerkänts beslutanderätt i vissa *banklagstiftningsfrågor*. Även här gäller det frågor av rent finansiell — om också inte statsfinansiell — natur och även här ha vi tydliga exempel på den utpräglade misstron mot legislaturens handhavande av ekonomiska frågor. I alldeles särskilt hög grad framstår det obligatoriska lagreferendum här som ett försök att besvärja de faror, som legislaturens ensammakt inom områden, vilka erbjuda särskilda frestelser för den personliga vinningslystnaden, visat sig innebära.[4]

De första bestämmelserna av denna art återfinnas i Illinois'[5] och Wisconsins[6] författningar av år 1848. I Illinois, vars författning på denna punkt blivit ett mönster för flera liknande bestämmelser, heter det: "Ingen av legislaturen antagen lag, auktoriserande bolag eller föreningar med bankbefogenheter, skall träda i verkställighet eller på något sätt hava laga kraft, förrän densamma framlagts för folket vid det allmänna val, som följer näst efter densammas antagande, samt bifallits med en majoritet av alla röster, som vid dylik omröstning avgivits för och emot vederbörande lag." Den i Wisconsin förekommande bestämmelsen var av

---

[1] Förf. 1859, art. 6, sec. 5. Jfr förf. 1858, art. VII, sec. 4.

[2] Förf. 1870, separate section (Thorpe, Constitutions, sid. 1046).

[3] Förf. 1857, amendment 1860 (Thorpe, Constitutions, sid. 2011 f.). Detta stadgande har sedermera av Minnesotas högsta domstol förklarats strida mot unionsförfattningen och är följaktligen icke längre i kraft (jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 187 f.).

[4] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 191; Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten, sid. 247.

[5] Förf. 1848, art. X, sec. 5, jfr förf. 1870, art. XI, § 5. Oberholtzer, The referendum in America (sid. 191) uppger med orätt, att ett dylikt bankreferendum först skulle ha införts i Iowa år 1846. I denna stat infördes det ej förrän 1857.

[6] Förf. 1848, art. XI, sec. 45. Denna bestämmelse borttogs 1902 (jfr Thorpe, Constitutions, sid. 4104).

helt annan och synnerligen egendomlig karaktär.[1] Där stadgades nämligen, att, om legislaturen vill auktorisera upprättande av banker, den först skall framlägga principfrågan "bank eller icke bank" för folket. Om omröstningen utfaller i positiv riktning, kan legislaturen därefter besluta om beviljande av bankprivilegier eller antagande av en allmän banklag, men detta dess beslut fordrar för ikraftträdande folkets bifall vid en ny folkomröstning. Detta system med ett förberedande, semikonsultativt och ett decisivt referendum har ej vunnit efterföljd i någon annan stat och har sedermera även i Wisconsin övergivits.

Bestämmelser av nästan ordagrant samma innehåll som den i Illinois införda återfinnas i Ohios[2], Iowas[3] och Missouris[4] författningar. De i Ohio och Missouri förefintliga bestämmelserna äro dock så till vida skiljaktiga, som därstädes för positivt resultat vid folkomröstning fordras, att en majoritet av de vid samtidigt allmänt val deltagande skola ha röstat för förslaget. I två andra stater, Michigan[5] och Kansas[6], infördes under 1850-talet ett "bankreferendum" av något annorlunda beskaffenhet. Där bestämdes nämligen, att varje av legislaturen antagen banklag måste underställas folkomröstning; i Kansas kräves härvid för lagförslagets godkännande majoritet av alla vid samtidigt allmänt val avgivna röster. För närvarande finnas bestämmelser om bankreferendum i blott fem av unionens stater, då detsamma sedermera avskaffats i Michigan.

En annan huvudgrupp av bestämmelser om obligatoriskt lagreferendum gäller avgörandet av *frågor om vissa statsinstitutioners belägenhet.* I dessa fall är det icke så mycket misstro mot legislaturen som fastmera folkets utomordentligt livliga intresse för vederbörande spörsmål, som föranlett lagreferendums införande.[7] Av gammalt förekommer nämligen en verklig tävlan mellan de olika städerna och grevskapen om privilegiet att utgöra säte för statsstyrelsen eller andra statsinstitutioner. Dessa frågor ha därför visat sig mer än de allra flesta kunna sätta folkets intressen och lidelser i svallning, och man har därför gärna, vare sig genom författnings- eller lagreferendum, överlämnat bestämmanderätten i desamma till folket självt.

De talrikaste bestämmelserna inom denna grupp gälla frågan om

---

[1] Jfr Brusewitz, Det konsultativa referendum, sid. 18.

[2] Förf. 1851, art. XIII, sec. 7 samt förf. 1912.

[3] Förf. 1857, art. VIII, sec. 5.

[4] Förf. 1875, art. XII, sec. 26.

[5] Förf. 1850, art. XV, sec. 2. Bestämmelsen borttogs vid 1908 års revision.

[6] Förf. 1858, art. XVII, sec. 9, och förf. 1859, art. 13, sec. 8. En bestämmelse om bankreferendum av annat innehåll i förf. 1857, art. XII, sec. 5.

[7] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 176.

platsen för styrelsens säte och förekomma i 14 nu gällande författningar.[1] Dessa stadganden äro av synnerligen skiftande innehåll; två huvudtyper kunna emellertid urskiljas. Den ena av dessa karaktäriseras därav, att författningen bestämmer, att frågan om platsen för styrelsens säte vid viss tidpunkt skall framläggas för folket och av detta avgöras. Legislaturens medverkan vid beslutets fattande är i dessa fall rent formell, i det att den blott bestämmer om tillvägagångssättet vid omröstningen; folket röstar ej rörande ett av legislaturen framställt förslag utan varje röstberättigad får vid omröstningen fritt ange, vilken plats han tillerkänner företräde. Den första bestämmelsen i denna riktning återfinnes i Texas' författning av år 1845, där det heter: "För att bestämma styrelsens stadigvarande säte skall en omröstning hållas i hela staten, i de vanliga vallokalerna, den första måndagen i mars 1850, och skall densamma försiggå i enlighet med given lag; härvid skall folket rösta för sådan plats som det anser lämplig såsom säte för styrelsen.... Om någon plats erhållit en majoritet av alla avgivna röster, skall densamma vara styrelsens stadigvarande säte till år 1870... Men ifall ingen plats erhållit en majoritet av alla avgivna röster, skall guvernören utgiva en proklamation om ett nytt val, som skall hållas på samma sätt första måndagen i oktober 1850 och endast avse de två platser, som vid första valet erhållit högsta antalet röster.." Dessa regler för val av huvudstad, varvid man väljer mellan olika tänkbara platser ungefär på samma sätt som mellan kandidater till ett visst ämbete, varieras i andra stater på en mångfald olika sätt. I Kansas äro reglerna för denna omröstningsform än mera påtagligt lika vanliga valbestämmelser; där förekommer också ett egendomligt, om nominering av kandidater erinrande förfarande. Andra exempel på denna typ av omröstningar rörande styrelsens säte finnas i Colorados', Georgias, Montanas, Oregons, South Dakotas och Washingtons författningar. I Washington bestämmes, att om vid första omröstningen ingen plats får absolut majoritet, en ny omröstning skall hållas endast i fråga om de tre platser, som erhållit högsta antalet röster; om ej heller vid denna andra omröstning någon

[1] Jfr följande bestämmelser: California, förf. 1879, art. XX, sec. 1; Colorado, förf. 1876, art. VIII, sec. 2, 3; Georgia, Ordinance 1877, (Thorpe, Constitutions, sid. 874); Idaho, förf. 1889, art. X, sec. 2; Kansas, förf. 1859, art. 15, sec. 8, jfr. förf. 1858, Schedule, sec. 11; Minnesota, förf. 1857, art. XV, sec. 1; Mississippi, förf. 1890, sec. 101; Montana, förf. 1889, art. X, § 2; Nebraska, förf. 1875: proposition separately submitted (Thorpe, Constitutions, sid. 2388); Oregon, förf. 1857, art. XIV, sec. 1, 3; Pennsylvania, förf. 1873, art. III, sec. 28; South Dakota, förf. 1889, art. XX, §§ 1—3; Texas, förf. 1845, art. III, sec. 35, 1866, art. III, sec. 33, 1868, art. III, sec. 37 — motsvarande bestämmelse finnes ej i nuvarande förf. av år 1876; Washington, förf. 1889, art. XIV, sec. 1, 2; Wyoming, förf. 1889, art. VII, sec. 23.

fått flera röster än de båda andra tillsammans, skall en tredje omröstning hållas mellan de två, som vid den andra erhållit de högsta röstetalen.

Det kan emellertid med fog ifrågasättas huruvida de bestämmelser, vars innehåll nu antytts, höra till det obligatoriska lagreferendum i egentlig mening. Det är ej här fråga om en av legislaturen antagen lag, som skall underställas folkomröstning; författningen bestämmer om såväl tidpunkt som ämne för omröstningen och lagförslagen, om man kan tala om sådana, utgå närmast från folket självt. Här föreligger i själva verket en i litteraturen icke etiketterad bastard mellan olika folkomröstningsformer, en mellanform, om man så vill, mellan obligatoriskt lagreferendum och folkinitiativ. Denna form av referendum är även så till vida ett fullödigt uttryck för den formella bristfälligheten i många amerikanska författningar, som bestämmelserna härom införts och kvarstå i själva författningarna, ehuru de tydligen äro av utpräglat provisorisk karaktär och närmast bort införas som övergångsstadganden.

Den andra huvudtypen av bestämmelser om folkomröstning rörande frågan om platsen för styrelsens säte förekommer stundom — Colorado, Oregon, Washington — jämsides med den första men därjämte i en rad andra författningar. Denna typ karaktäriseras därav, att författningen stadgar, att platsen för styrelsens säte blott efter folkomröstning kan ändras; här är det alltså fråga om ett obligatoriskt lagreferendum i mera egentlig mening. Ett exempel på denna grupp av stadganden återfinnes i Californias författning av år 1879, där det heter: "Staden Sacramento förklaras härmed vara sätet för styrelsen i denna stat och skall förbliva detta, tills ändring beslutas genom lag; men ingen lag ändrande styrelsens säte skall hava laga kraft eller vara bindande utan att densamma godkänts och stadfästats av en majoritet av statens röstberättigade valmän, röstande i frågan vid ett allmänt statligt val." Liknande bestämmelser finna vi i Minnesota, Mississippi, Nebraska och Pennsylvania. Stundom bestämmes, att legislaturen först efter viss längre tidrymd kan upptaga frågan om ändring av platsen för styrelsens säte och underställa folket densamma — så i Idaho och Wyoming. I regel fordras vid folkomröstning av denna art endast enkel majoritet bland de i frågan röstande för positivt resultat; någon gång kräves två-tredjedels majoritet — Colorado, Washington — stundom majoritet av de vid samtidigt allmänt val röstande — Mississippi, Oregon.

I ett mindre antal författningar stadgas folkomröstning även i fråga om bestämmande av platsen för vissa andra statsinstitutioner. Så stadgas i Texas[1], att genom folkomröstning skall bestämmas, var vissa högre

[1] Förf. 1876, art. VII, sec. 10, 14.

bildningsanstalter skola vara belägna. Enligt Wyomings författning[1] gäller detsamma beträffande alla statsinstitutioner. Enligt Kansas' författning av år 1858[2] — ej den nuvarande författningen — skulle frågan om bestämning av plats för statssjukhus och statlig straffanstalt hänskjutas till folket.

Såsom närstående de till denna grupp hörande bestämmelserna kan här omnämnas ett enstaka stadgande i West Virginia, enligt vilket frågor om ökning av statens område skola falla under direkt folkavgörande.[3]

En tredje och sista huvudgrupp av frågor, som i vissa stater äro underkastade obligatoriskt lagreferendum, äro av utpräglat *konstitutionell karaktär*. Intet visar bättre än detta förhållande, att det obligatoriska lagreferendum utgör en ren biföreteelse till författningsreferendum utan självständigt verksamhetsområde. Å ena sidan har man infört en mängd bestämmelser av materiell lagnatur i författningarna, å andra sidan utbryter man på sina håll vissa frågor av klart konstitutionell karaktär ur desamma men bibehåller för deras avgörande det vid författningsändringar mest essentiella momentet — folkets direkta medverkan.

Fem av de åtta stadgandena i denna grupp gälla frågor om ändring av villkoren för rösträtt. Så förklaras i Wisconsins författning[4], sedan de olika grupperna av röstberättigade uppräknats, "att legislaturen när som helst genom lag må kunna utsträcka rösträtten till här ej uppräknade personer, men ingen sådan lag skall träda i kraft, förrän densamma underkastats folkomröstning vid ett allmänt val och bifallits av en majoritet av alla vid valet avgivna röster". En bestämmelse av ungefär samma innehåll återfinnes i North Dakota[5], dock att densamma även gäller frågor om inskränkning av rösträtten; också här kräves majoritet av alla vid allmänt val deltagande för ett förslags antagande. I Colorado[6] föreskrives, att legislaturen vid sin första session skall och sedermera när som helst må framlägga frågan om rösträttens utsträckande även till kvinnor till folkets avgörande. I South Dakota[7] och i Kansas' sedermera upphävda författning av år 1858[8] ålägges legislaturen att framlägga i förra fallet frågan om rösträtt för kvinnor, i det senare frågan om allmän rösträtt för folket. Dessa bestämmelser hava alltså den egendom-

[1] Förf. 1889, art. VII, sec. 23.
[2] Art. VIII, sec. 4.
[3] Förf. 1872, art. VI: 11.
[4] Förf. 1848, art. III, sec. 1.
[5] Förf. 1889, § 122.
[6] Förf. 1876, art. VII, sec. 2.
[7] Förf. 1889, art. VII, § 2.
[8] Schedule, sec. 12.

liga karaktär, som förut, i fråga om folkomröstningar rörande platsen för statsstyrelsens säte, något närmare skildrats.

De återstående författningsbestämmelserna i denna grupp äro av ganska säregen art. I Virginias sedermera upphävda författning av år 1850[1] finnes en föreskrift, enligt vilken, om legislaturens båda kamrar icke kunna enas om normerna för bestämmandet av det antal representanter, de olika valkretsarna skola utse, fyra olika system för denna fördelning skola framläggas för folket till avgörande. Detta är, så vitt bekant, den enda bestämmelse i Förenta Staterna, enligt vilken folkomröstningsinstitutet skall tjänstgöra som skiljedomsinstitut vid meningsmotsättningar mellan legislaturens båda avdelningar. Stadgandet blev emellertid aldrig i praktiken tillämpat. I West Virginias ännu gällande författning[2] stadgas, att legislaturen kan besluta att framlägga frågan om införande av visst nytt system för fördelning av platserna i senaten för folket, varvid majoritet av alla de vid samtidigt allmänt val deltagande fordras för positivt resultat. Slutligen stadgades ursprungligen i Maines författning av år 1819, att genom folkomröstning vid bestämda tider avgörande skulle träffas angående antalet ledamöter i legislaturen[3]. Detta innebar emellertid tydligen ej något obligatoriskt lagreferendum i egentlig mening.

Vi ha härmed genomgått de bestämmelser om obligatoriskt lagreferendum, som finnas eller ha funnits i de amerikanska delstatsförfattningarna. Det har framhållits, att denna folkomröstningsform icke utgör resultatet av någon självständig utvecklingsprocess, icke har sin rot i någon speciell politisk eller statsrättslig doktrin; den har framkommit som en biprodukt vid författningarnas och därmed författningsreferendums utvidgning och dess införande har i varje särskilt fall varit dikterat av rent praktiska lämplighetsskäl. Genom det obligatoriska lagreferendums införande i vissa stater har folkomröstningsinstitutet icke gjort någon ny landvinning av större vikt. En bestämmelse om lagreferendum i en viss författning har ur denna synpunkt ej större betydelse än ett förut i vanlig lag givet stadgandes införande i författningen; genom båda dessa tillvägagångssätt ernås detsamma: att ett förut av legislaturen ensam reglerat spörsmål föres inom folkets direkta maktsfär. Man skulle därför kunna säga, att skillnaden mellan författningsreferendum och denna äldre form av lagreferendum nästan uteslutande är av terminologisk art.

Att trots detta en så pass utförlig framställning givits av det obligatoriska lagreferendum, motiveras delvis därav, att denna form av folkom-

[1] Art. IV, sec. 5.
[2] Förf. 1872, art. VI: 50.
[3] Art. IV, sec. 2.

röstning för den senare utvecklingen varit av icke ringa betydelse. Lagreferendum har — om också med orätt — uppfattats som en verklig utvidgning av folkomröstningsinstitutets verksamhetsområde. När därför — såsom i det följande skall skildras — krav resas på rätt för folket att direkt medverka vid besluts fattande i lagfrågor i allmänhet, finner man stundom denna äldre form av lagreferendum åberopad som bevis för att folkomröstningar även rörande vanliga lagar icke äro för amerikanskt författningsliv främmande. Det obligatoriska lagreferendum — ehuru i grunden ett osjälvständigt bihang till författningsreferendum — har därför en viss självständig betydelse såsom en av de konstitutionella företeelser, som banat vägen för den moderna folkomröstningsrörelsen i Nordamerikas förenta stater.

Det frivilliga lagreferendum.

Det frivilliga lagreferendum, då legislaturen beslutar att framlägga ett under dess befogenhet fallande spörsmål för folket — vare sig till avgörande eller ej — har först framträtt som en extrakonstitutionell, vid sidan av författningen använd praxis. Dess användning framstår som ett uttryck för legislaturens önskan att undandraga sig avgörandet i ömtåliga spörsmål och dess fruktan för att beträffande dylika spörsmål handla i strid mot folkmajoritetens vilja. Orsakerna till detta legislaturens handlingssätt ha varit olika, skriver Haynes: "i vissa fall en försiktig önskan att undvika ansvaret i en invecklad situation; i andra en demokratisk vördnad för majoritetens okända vilja; i åter andra ovisshet om huru folkets intressen skola beröras genom vederbörande åtgärd eller en önskan att för densamma vinna understödet av en uttalad allmän opinion."[1] Liksom det obligatoriska lagreferendum har sin grund i folkets misstro mot legislaturen, kan det frivilliga sägas bottna i legislaturens respekt för folkviljan.

Den frivilliga folkomröstningen av avgörande natur, här kallad bekräftande folkomröstning, kom först till användning i staten New York år 1849. Legislaturen antog nämligen då en lag om obligatorisk, avgiftsfri skolundervisning med tilläggsbestämmelsen, att lagen först skulle träda i kraft, om vid allmän omröstning en majoritet av de röstande uttalade sig härför. Samma tillvägagångssätt har sedermera i enstaka fall använts i en rad olika stater; särskilt ha legislaturerna visat sig benägna att underställa förbudslagar folkets avgörande.

[1] Massachusetts, Constitutional convention bulletin n:o 6, The initiative and referendum, sid. 22. Författaren är G. H. Haynes. Jfr Bryce, The American Commonwealth I, sid. 469; Holcombe, State government, sid. 134; Brusewitz, Det konsultativa referendum, sid. 12.

Redan tidigt restes emellertid mot detta tillvägagångssätt invändningar av konstitutionell natur, och i en rad fall ha statsdomstolarna, med stöd av sin sedvanerättsliga befogenhet att bedöma lagars förenlighet med stats- och unionsförfattningarna, förklarat det bekräftande referendum grundlagsstridigt. I andra fall åter ha domstolarna intagit en motsatt hållning. I vissa stater har därför det bekräftande referendum ansetts tillåtet, i andra otillåtet, ehuru de grundlagsbestämmelser, som åberopats till stöd för de motsatta tolkningarna varit av identiskt samma innehåll.[1] I den statsvetenskapliga litteraturen har denna fråga likaledes varit föremål för icke ringa uppmärksamhet. En kortfattad redogörelse för de viktigaste synpunkterna i detta spörsmål torde här vara på sin plats.

Den argumentering, som riktar sig mot den bekräftande folkomröstningens grundlagsenlighet, utgår från den i grundlagarna allmänt förekommande bestämmelsen, att "lagstiftande makten tillhör legislaturen"[2] samt från satsen, att delegerad makt icke kan delegeras: delegata potestas non potest delegari. Då genom författningens bestämmelser det suveräna folket delegerat utövandet av vissa befogenheter till legislaturen, kan denna icke i det enskilda fallet överlåta desamma till folket. Blott då i författningen stadgas, att en fråga skall genom folkomröstning avgöras, är detta tillåtet, i andra fall icke. Så förklarades i det utslag, i vilket appelldomstolen i New York 1853 underkände det nyss skildrade förfaringssättet vid antagandet av en lag om obligatorisk skolundervisning[3]: "Folkets utövande av denna makt är ej uttryckligen och i ord förbjudet i författningen; men det är förbjudet genom en nödvändig och oundviklig indirekt slutledning. Senaten och representanthuset äro de enda församlingar av män, som beklätts med allmän lagstiftningsmakt. De besitta hela denna makt. Folket har ej förbehållit någon del av densamma för sig själv, med undantag för lagar om upptagande av statslån, och kan därför icke utöva den i något annat fall... Legislaturen hade ingen befogenhet att anordna en dylik folkomröst-

[1] Undantag härifrån bilda några stater, där bekräftande folkomröstningar äro tydligt förbjudna i författningarna. Så heter det i Indiana (förf. 1851, art. I, sec. 25): "No law shall be passed, the taking effect of which shall be made to depend upon any authority, except as provided in this constitution." Jfr Oregon, förf. 1857, art. I, sec. 21 (ursprungligen sec. 22); Ohio, förf. 1912, art. II, sec. 26; Kentucky, förf. 1890, sec. 60.

[2] De enda fall, då detta ej direkt utsäges, äro Maryland, förf. 1867, art. III, sec. 1, Massachusetts, förf. 1780, art. 41 (i 1918 års omredigering) och Minnesota, förf. 1857, art. IV, sec. 1.

[3] Oberholtzer, The referendum in America, sid. 210 f. Jfr för övrigt beträffande de olika domstolsutslagen särskilt framställningen i 1893 års upplaga av Oberholtzers arbete.

ning, ej heller hade folket befogenhet att handla i enlighet med legislaturens beslut. Folket avstod frivilligt från denna befogenhet, när det antog författningen. Statens styrelseform är demokratisk; men den är en representativ demokrati, och vid stiftande av allmänna lagar handlar folket genom sina representanter i legislaturen."

Utgångspunkten för denna bevisföring, nämligen att delegerad makt icke får delegeras, torde vara så gott som allmänt erkänd[1] och har såvitt bekant ej av någon domstol ifrågasatts. Med erkännande av denna sats har man emellertid på de håll, där man förfäktat den bekräftande folkomröstningens grundlagsenlighet, förklarat, att densamma icke är på ifrågavarande spörsmål tillämplig, och därvid i sin bevisföring framgått på olika linjer.

Sålunda finna vi hos Cooley[2], en av Amerikas främsta statsrättsliga auktoriteter, följande uttalande: "Det är emellertid värt att överväga, om det finns något i en lags framläggande för folket till antagande eller förkastande, som är oförenligt med den representativa styrelseformen. Att överlåta åt folket att uppgöra och överenskomma om en lag på egen hand skulle vara lika praktiskt omöjligt som oförenligt med det representativa systemet; men att taga reda på folkets uppfattning i fråga om ett lagförslag, som redan utformats av representanterna och som framlägges för folket, är icke blott praktiskt utförbart utan i fullkomlig överensstämmelse med det sätt, på vilket statsförfattningen antages och det tillvägagångssätt, som användes i många andra fall. Under sådana förhållanden har representanten fullgjort just de funktioner, vilka folket med direkt demokrati icke skulle kunna fullgöra. Legislaturen försöker i ett sådant fall ej att delegera sin makt till en ny agent, utan agenten, bekläd med en vidsträckt diskretionär befogenhet, inhämtar huvudmannens åsikt rörande nödvändigheten, klokheten och lämpligheten av en lag, som skall styra huvudmannen själv." Denna argumentering, som utgår från folksuveräniteten, skiljer tydligen beträffande lagstiftningen på det förberedande arbetet, vilket av praktiska skäl måste av agenten-legislaturen utföras, och själva beslutet, vid vilkets fattande huvudmannen-folkets direkta medverkan är praktiskt möjlig och just därför även juridiskt tillåtlig. Det oklara i denna argumentering synes ligga i öppen dag; det återstår ju att bevisa, att representationens icke delegerbara befogenhet är inskränkt inom de av den rena praktiska nödvändigheten uppdragna gränserna. Det av

[1] Den enda författare, som, efter vad jag kunnat finna, ställer sig tvivlande inför denna sats, är Hershey, Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten, (sid. 33 f.), som anser, att densamma knappast utgör någon del av de amerikanska delstaternas sedvanerätt, och påpekar, att den ingenstädes är uttryckligen stipulerad.

[2] Constitutional limitations, sid. 169, n. 1. En liknande, men mindre klart utförd tankegång hos Cleveland, Organized democracy, sid. 321.

Cooley åberopade tillvägagångssättet vid författningars antagande synes snarare utgöra ett bevis för det bekräftande referendums grundlagsstridighet än motsatsen, ty i detta fall är det ju i författningen föreskrivet, att beslut skall fattas av folket självt. Vad särskilt den sista satsen i det citerade stycket angår, har den knappast något sammanhang med det föregående och synes för övrigt ta sikte på en konsultativ, ej en decisiv omröstningsform.

En otvivelaktigt starkare argumentering för det bekräftande referendums förenlighet med det representativa systemet utgår från påståendet, att folkets bifall till en av representationen antagen lag endast innebär, att ett i lagen givet villkor för densammas ikraftträdande blivit uppfyllt. Så uttalas i ett domstolsutslag, att medan legislaturen "ej har rätt att delegera sin befogenhet att stifta en lag, kan den göra denna lags ikraftträdande beroende av en viss tillfällighet, eller på fastställandet av ett visst förhållande, varpå lagen gör eller avser att göra sitt eget ikraftträdande beroende"; legislaturen kan alltså stifta en villkorligt ikraftträdande lag, och såsom villkor bör även folkets bifall vid en allmän folkomröstning kunna anses.[1] Den springande punkten i detta resonnemang är tydligen, om begreppet "villkor" i dess legala betydelse här är tillämpligt. Detta har man förnekat med framhållande av att ett villkor, som av legislaturen fastställes för en lags ikraftträdande, måste vara en händelse eller ett förhållande, som inverkar på lämpligheten av ifrågavarande lag i och för sig, och att en folkomröstning tydligen ej faller inom denna definition. En dylik folkomröstning innebär tvärtom, att legislaturen åt folket överlämnar avgörandet av just den fråga — om lagen i och för sig är lämplig — som det varit legislaturens plikt att själv avgöra.[2] Häremot har i sin tur invänts, att skillnaden mellan en folkomröstning och andra "händelser eller förhållanden" — som kunna utgöra villkor — är uppkonstruerad och utan stöd i författning eller sakens natur. Särskilt har man i detta sammanhang framhållit, att legislaturer ofta antaga lagar, som göras beroende av att andra lagar eller förordningar stiftas, ändras eller upphävas, och att härvid lika mycket som vid en bekräftande folkomröstning det vid lagen fästa villkoret implicerar avgöranderättens överlåtande åt andra personer.

Den nu i största korthet återgivna argumenteringen stöder sig även därpå, att det i de olika staterna är vanligt och så gott som undantags-

---

[1] Jfr Oberholtzer, The referendum in America, sid. 486. Ifrågavarande doktrin torde klarast ha framställts av Young (i Preceedings of the Vermont bar association 1902, sid. 3—34). Jfr även Albany law journal 1894, sid. 188—193 (domarna Holmes' och Barker's yttranden). Cooley, Constitutional limitations, (sid. 171, noten) finner den här refererade tankegången "fullständigt naturlig och förnuftig".

[2] Se Cooley, Constitutional limitations, sid. 169, f., som citerar exempel på denna åsikt.

löst ansetts tillåtligt, att en av legislaturen antagen lag för sin giltighet inom visst kommunalt område kräver bifall av en majoritet av de röstberättigade inom detta område. Denna praxis, enligt vilken en allmän statslags ikraftträdande kan göras beroende av kommunala omröstningar, bör lika väl, har man ansett, kunna utsträckas att gälla staten i dess helhet.

Något försök att bidraga till lösningen av frågan om den bekräftande folkomröstningens förenlighet med det representativa systemet i de nordamerikanska delstaterna skall här icke göras. De gjorda antydningarna om den förda argumenteringen torde vara tillräckliga för att ådagalägga frågans ytterst komplicerade natur. Vad som här närmast intresserar är, hur amerikansk rättspraxis och doktrin ställt sig till den tvistiga frågan och hur deras ställningstagande påverkat det amerikanska folkomröstningsinstitutets utveckling.

Enligt uppgift har denna fråga underställts domstolsavgörande i sju stater. Härvid ha domstolarna i fem stater — Delaware, Iowa, Massachusetts, New Hampshire och New York — ansett det bekräftande referendum författningsstridigt under det att i två stater — Vermont och Wisconsin — motsatt uppfattning varit rådande. I ytterligare ett antal stater ha domstolarna i motiveringarna till domslut i andra mål uttalat sig i denna fråga och därvid i de flesta fall ställt sig på den ståndpunkten, att denna form av folkomröstning är grundlagsenlig. Praxis är alltså synnerligen ojämn, om också i de fall, där verkliga domslut förekommit, dessa i regel gått i negativ riktning.[1] Vad litteraturen beträffar, gå dess mycket sparsamma uttalanden oftast i positiv riktning: det bekräftande referendum anses icke vara grundlagsstridigt.[2]

Domstolarnas i åtskilliga fall avvisande hållning mot den bekräftande folkomröstningen torde vara anledningen till att man i en rad stater, sam-

---

[1] Jfr Talbot, The initiative and referendum, sid. 14 f. och Massachusetts, Constitutional convention bulletin no 6, The Initiative and referendum, sid. 22. Då Oberholtzer, The referendum in America (sid. 217), påstår, att den negativa uppfattningen om denna folkomröstningsforms konstitutionella möjlighet är fast grundad inom hela unionen, är detta alltså en påtaglig överdrift.

[2] I denna riktning gå förut åberopade uttalanden av Young, Cleveland och Hershey. Jfr också ett uttalande av Sanborn, Popular legislation in the United states. The value of the system, sid. 589 f.; Jameson, Constitutional conventions, (sid. 476) synes närmast luta åt denna åsikt. Detsamma gäller, såsom av det föregående framgått, om Cooley, vars framställning emellertid är något osäker. Oberholtzer (se även sid. 479) är, såvitt bekant, den enda författare, som bestämt urgerat det bekräftande referendums grundlagsstridighet. Lowell, Public opinion (sid. 172 f.), och Holcombe, State government (sid. 135), referera, påverkade av Oberholtzer, praxis på ett oriktigt sätt men uttala icke någon egen åsikt. — Jfr även Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning II, sid. 120; Esmein, Droit constitutionel, sid. 41 och Signorel, Le referendum legislatif, sid. 249 f.

tidigt med införande av det fakultativa lagreferendum, uttryckligen i författningen tillerkänt legislaturen rätt att underställa lagar folkets avgörande. De stater, i vilka det bekräftande referendum på detta sätt auktoriserats på samma gång som det fakultativa lagreferendum införts, äro Arizona[1], Arkansas[2], Colorado[3], Maine[4], Missouri[5], Montana[6], Oklahoma[7], Oregon[8] och Washington[9]. I regel stadgas i dessa stater helt kort, att referendum i fråga om av legislaturen antagna lagar skall ske, dels vid petition av visst antal röstberättigade valmän, dels ock då legislaturen så beslutar; i Maine säges i ifrågavarande bestämmelser, att "legislaturen må stifta lagar, vid vilka uttryckligen äro fästa villkoret om folkets stadfästande vid en folkomröstning". I ett par stater ha dylika bestämmelser införts utan sammanhang med det fakultativa lagreferendum. Så skedde i Michigan 1908[10], då i författningen stadgades rätt för legislaturen att till folkets avgörande hänskjuta alla lagar utom anslagslagar. Detsamma skedde i Massachusetts år 1913[11], då följande tillägg till författningen gjordes: "Full makt och befogenhet gives härmed åt legislaturen att till folkets förkastande eller godkännande vid omröstning hänskjuta varje legislaturens lag eller beslut liksom del eller delar av sådan..." Denna bestämmelse, nödvändiggjord på grund av den avgjort avvisande hållning, som Massachusetts' högsta domstol intagit gentemot den bekräftande folkomröstningen, hade närmast karaktären av ett surrogat för det fakultativa lagreferendum, vilket klarast framgår därav, att den 1918, vid den sistnämnda referendumformens införande, borttogs.

I en del fall, då i vederbörande stat den bekräftande omröstningsformen icke ansetts konstitutionellt tillåtlig, har man i stället använt den konsultativa formen.[12] Man har då inhämtat ett uttalande från folkets

---

[1] Förf. 1911, art. XIX, sec. 1.

[2] Förf. 1910, art. X.

[3] Förf. 1876, art. V, sec. 1 (amendment 1910).

[4] Förf. 1820, art. XXXI, sec. 19 (amendment 1908).

[5] Förf. 1875, art. IV, sec. 57 (amendment 1908).

[6] Förf. 1889, art. V, § 1 (amendment 1906).

[7] Förf. 1907, art. V, sec. 2.

[8] Förf. 1857, art. IV, § 1 (amendment 1902). Den gamla bestämmelsen, som förbjuder dylika referenda, står egendomligt nog fortfarande kvar.

[9] Förf. 1889, art. II, sec. 1 (amendment 1912).

[10] Förf. 1908, art. V, sec. 38.

[11] Amendment XLII till 1780 års författning.

[12] Även andra tillvägagångssätt för inhämtande av folkets mening utan att riskera motstånd från domstolarnas sida ha stundom använts. Så har i vissa fall folkomröstning anordnats icke i fråga om en viss lags ikraftträdande utan om tidpunkten härför men under sådana villkor, att omröstningen i själva verket blivit avgörande för lagens giltighet. Jfr här Oberholtzer, The referendum in America, sid. 202 ff.

sida *före* legislaturens beslut i en viss fråga och utan att omröstningens utfall varit för legislaturen formellt bindande. I regel har emellertid representationen även vid dessa "advisory referenda" böjt sig för folkets uttalade vilja, helt naturligt, då denna omröstningsform nästan undantagslöst använts endast som ett surrogat för den decisiva. Konsultativa referenda ha ägt rum i åtskilliga fall[1], dock så vitt bekant, endast någon enstaka gång under de sista tjugu åren. Några konstitutionella invändningar mot denna praxis ha ej framkommit varken i domstolarna eller inom den statsvetenskapliga doktrinen; det har t. o. m. hänt, att en domstol rekommenderat den konsultativa formen som en fullt tillåtlig ersättning för den bekräftande.

Vad det frivilliga lagreferendum som i författningen auktoriserat institut beträffar, skall dess betydelse och verkningar i det följande närmare behandlas. Vad åter angår det frivilliga referendum som extrakonstitutionell praxis torde det kunna sägas, att detta numera väsentligen spelat ut sin roll; endast i något enstaka fall kommer det till användning. Dess främsta betydelse ligger däri, att det bidragit till den uppluckring av det representativa systemet, som berett jordmånen för den moderna referendumrörelsen.

[1] Jfr Brusewitz, Det konsultativa referendum, sid. 13 ff.

Kap. III.

DEN MODERNA FOLKOMRÖSTNINGSRÖRELSENS FÖRUTSÄTTNINGAR I AMERIKANSKT STATSLIV.

"Legislaturernas förfall" och statsförfattningarnas omdaning under 1800-talet.

Under det engelska herraväldets tid företrädde de helt eller delvis folkvalda legislaturerna folkviljans krav gent emot den engelska kungamakten och de i regel av denna tillsatta guvernörerna. I kampen mot det engelska styret under revolutionstiden voro legislaturerna folkets naturliga ledare, under det att exekutivmakten representerade det främmande förtrycket. Detta förhållande tryckte sin prägel på de nya staternas första författningar, som utgjorde en omgestaltning av de koloniala "kartorna" på grundval av de erfarenheter, som gjorts under den närmast föregående tiden. I dessa författningar var visserligen maktfördelningstanken formellt förhärskande; man skilde oftast, efter Montesquieus' och Blackstone's mönster, på den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten, men i själva verket var makten koncentrerad hos den lagstiftande, legislaturen. Denna bestod i regel av två kamrar, den ena kallad senaten, den andra vanligen representanthuset. Båda valdes genom direkt folkval med lika och tämligen allmän rösträtt; skillnaden bestod huvudsakligen däri, att senaten valdes för längre tid och hade betydligt färre medlemmar än representanthuset. Båda husen voro i stort sett likställda i makt. Den verkställande makten utövades av en guvernör, som i åtta stater valdes av legislaturen, i fem — de nyengelska staterna och New York — av folket. I alla staterna fanns vid sidan av guvernören ett exekutivt råd, som i regel utsågs av legislaturen och som i vissa fall delade den verkställande makten med guvernören. Den dömande maktens innehavare, medlemmarna av de olika domstolarna, valdes i nio stater av legislaturen, i fyra utnämndes de av guvernören med det exekutiva rådets samtycke.

Redan förhållandet, att legislaturen i regel utsåg såväl guvernör som domare, visar dess centrala ställning i de första statsförfattningarna. Ser man på de befogenheter, som tillkommo de olika statsmakterna, framgår detta med än större tydlighet. Inom lagstiftningsområdet var legislaturen i de flesta fall ensam herre; blott i två stater, Massachusetts och New York, fanns ett suspensivt exekutivt veto, i Massachusetts utövat av guvernören ensam, i New York av ett särskilt råd bestående av guvernören, statsskattmästaren och medlemmarna av högsta domstolen. Även rätten att utse ämbetsmän tillkom i ett flertal stater legislaturen, endast i några fall guvernören och det exekutiva rådet. I praxis omfattade legislaturens makt ofta även frågor av rent exekutiv natur. Någon rätt att upplösa representationen tillkom ej, och tillkommer fortfarande icke, guvernören i någon stat. Med rätta har det sagts, att guvernören enligt de första statsförfattningarna "var en nolla eller i bästa fall en legislaturens tjänare".[1]

Den centrala maktställning, som legislaturen ägde enligt de första amerikanska statsförfattningarna, har icke blivit beståndande. Genom en över hela unionen enhetlig om också ej i alla stater lika påtaglig utveckling har maktbalansen inom statslivet fullständigt ändrats. Legislaturernas befogenhet har underkastats en stadig begränsning; så gott som varje författningsrevision har medfört nya intrång på den legislativa makten. Författningskonventen ha härvid som alltid tjänstgjort som folkviljans exekutorer gentemot legislaturerna. Väsentligen har denna utveckling varit betingad av det otillfredsställande sätt, varpå legislaturerna handhaft sina uppgifter, och den misstro, som härav blivit en följd; dessa företeelser måste därför i detta sammanhang något närmare undersökas.

Det är ytterligt svårt att ernå en bestämd uppfattning i frågan om de amerikanska "legislaturernas förfall"[2]. Under de sista årtiondena har knappast ett författningspolitiskt arbete utkommit i Amerika, där denna fråga icke blivit mer eller mindre utförligt behandlad. Omdömena äro emellertid i hög grad skiftande och likaså åsikterna om orsakerna till de missförhållanden, som man tämligen allmänt konstaterar. I vissa arbeten, såväl agitatoriska som rent vetenskapligt lagda, finner man fruktansvärda skildringar av representationernas karaktär; deras medlemmar utmålas som under av inkompetens och korruption. I andra åter sägas de påtagligt undermåliga resultaten av det legislativa arbetet mera vara orsakade av föråldrade lagstiftningsmetoder än av brister hos folkrepresentanterna. Vi skola här framhålla några om-

[1] Beard, American government and politics, sid. 488.

[2] Uttrycket är Godkin's; denne har ägnat ett kapitel av arbetet "Unforeseen tendencies of democracy" åt frågan "the decline of legislatures".

ständigheter, som torde vara allmänt erkända och som för den belysning, frågan i detta sammanhang tarvar, äro tillräckligt vägledande.

Den relativt låga kompetensnivån i de amerikanska statslegislaturerna är av alla intygad. "Om en man genom bildning och vida vyer visar sig lämplig för de högsta förtroenden, är det nästan säkert, att han ej är medlem av legislaturen utan lämnas hemma i obemärkthet", skriver Jameson[1], och detta uttalande torde knappast jävas av någon amerikansk författare. Orsakerna till detta förhållande äro många. De bästa krafterna inom politiken söka sig till det unionella området; sina främsta politici sänder varje stat till Washington icke till statshuvudstaden.[2] Lokalpatriotismen är i de amerikanska staterna mycket stark och gör, att varje område inom staten endast skickar sina egna talesmän till legislaturen. Detta har till följd att urvalet blir dåligt och att varje representant främst känner sig som ett språkrör för hemortens intressen.[3] Härtill kommer, att rotationsprincipen blivit en fast tradition: medlemsskapet i legislaturen anses som en förmån, som bör tillkomma olika politici och olika områden inom varje valkrets i tur och ordning. Detta leder till att omval inom statslegislaturerna förekomma i relativt ringa utsträckning[4]; flertalet av legislaturens medlemmar sitta endast en valperiod och hinna aldrig förvärva den erfarenhet, som i viss mån skulle kunna ersätta de från början bristfälliga kvalifikationerna. Den främsta orsaken till statslegislaturernas låga nivå torde emellertid helt enkelt vara, att intelligensen och skickligheten i allt högre grad tagits i anspråk av affärslivet och den politiska verksamheten alltmera övertagits av mindre kvalificerade krafter: "Allteftersom landets ekonomiska utveckling fortskred och de exempellösa möjligheterna för vinnande av ekonomisk makt blevo insedda, drogos de dugliga personerna till industriell företagareverksamhet, och människomaterial av en relativt undermålig beskaffenhet började besätta de politiska platserna, i synnerhet i statslegislaturerna", skriver med rätta en amerikansk författare.[5] Denna synpunkt är för förståendet av amerikanskt politiskt liv av den största betydelse. Politiken, i all synnerhet den delstatliga, utövar ingen lockelse på begåvningen och ärelystnaden, den utgör snarare en tillflyktsort för medelmåttan och obetydligheten. Till detta

[1] Constitutional conventions, sid. 561.

[2] Jfr Godkin, Unforeseen tendencies of democracy, sid. 122 ff.

[3] Ett typiskt uttryck härför är den vanliga företeelsen, att representanter, som vilja ha olika lokala krav tillgodosedda, överenskomma om samarbete för att ömsesidigt kunna vinna sina syften: s. k. "logrolling".

[4] Så, för att ta ett extremt exempel, hade år 1904 av de 282 medlemmarna i representanthuset i Vermont endast 19 förut suttit i legislaturen; jfr Reinsch, Readings on American state government, sid. 43.

[5] Reinsch, American legislatures and legislative methods, sid. 230.

bidrager visserligen i hög grad, att en stor del av det legislativa arbetet gäller frågor av speciell och lokal, alltså av skäligen ointressant, natur.

Orsaken till den misstro mot statslegislaturerna, som spelat en så stor roll i staternas författningsutveckling, har emellertid framför allt varit korruption inom desamma, d. v. s. deras beroende av otillbörliga inflytelser. För förståendet härav är en något längre digression nödvändig.[1]

De amerikanska statslegislaturernas lagstiftning indelas i allmän (public) och speciell (special). Den allmänna är den, som gäller alla personer eller vissa klasser av personer inom hela staten, t. ex. en äktenskapslag, en lag om begränsning av arbetstiden, bestämmelser om förfarandet vid val. Den speciella lagstiftningen åter är den, som gäller någon viss person, ett visst bolag eller en viss lokal enhet inom staten. Genom denna lagstiftning träffas till stor del avgöranden, som i andra länder i regel ske på administrativ eller judiciell väg. Såsom typiska exempel på speciell lagstiftning kunna nämnas: bestämmelse om byggande av en bro i ett visst grevskap, befriande av vissa bolag eller enskilda från skattskyldighet, beviljande av rätt att bygga en järnväg för en viss korporation, beviljande av äktenskapsskillnad i ett visst fall o. s. v. Huru stor del denna speciella och lokala lagstiftning utgör av statslegislaturernas arbete åskådliggöres bäst genom ett par exempel. I Pennsylvania antogos under åren 1866—1872 i legislaturen varje år mellan 50 och 86 allmänna och mellan 1 096 och 1 392 speciella lagar.[2] I Maryland utgjorde år 1902 de allmänna lagarna 20 % av hela lagstiftningen, de speciella 80 %; motsvarande siffra år 1904 var 15 % och 85 %.[3] Det är till mycket stor del inom detta "speciella" lagstiftningsområde, som de legislativa missbruken i staterna förekommit.

Utskottsväsendet i de amerikanska statslegislaturerna spelar i fråga om möjliggörande av korruption en framträdande roll. Utskotten utses i regel särskilt för varje hus av talmannen. Deras antal är mycket stort, ofta ett trettio- eller fyrtiotal i varje hus; medlemsantalet i varje utskott är däremot ganska ringa, vanligen tre, fem eller sju personer. Dessa utskott utöva så stor makt, att man med en viss rätt sagt, att staterna regeras av ordförandena i utskotten. I de allra flesta fall bli utskottens beslut

[1] Jfr för det följande särskilt Weyl, The new democracy, sid. 96—120; Reinsch, American legislatures and legislative methods, sid. 228—274; Godkin, Unforeseen tendencies of democracy, sid. 96—144, samt Reinsch, Readings on American state government, sid. 41—140. För övrigt behandlas denna fråga i så gott som varje nyare författningspolitiskt arbete.

[2] Beard, Readings in American government and politics, sid. 86.

[3] Reinsch, American legislatures and legislative methods, sid. 302.

avgörande för legislaturens hållning. Härtill kommer, att utskotten i regel icke äro pliktiga att avge utlåtanden rörande framställda förslag; den vanligaste formen för avlivandet av motioner är därför att underlåta detta, motionerna bliva, som det heter, "killed in committee". Att denna utskottsväsendets organisation i hög grad underlättar korruption, ligger i öppen dag. Avgöranderättens faktiska koncentration hos ett fåtal personer, vilkas arbete i större eller mindre grad är omgivet av sekretess, ger möjlighet för obehöriga sidoinflytelser att tyst men effektivt göra sig gällande.

Frestarens roll gentemot statslegislaturerna har framför allt spelats av de stora finansiella sammanslutningar, vilkas antal och betydenhet ökats allt eftersom landets ekonomiska utveckling fortskridit. De stora möjligheter till ekonomisk vinning, som inflytande över statslegislaturerna kunde medföra, blevo av de stora bolagen snabbt insedda och hänsynslöst utnyttjade. Särskilt under tiden efter inbördeskriget, då bolagsväldets verkliga blomstringstid började, har de finansiella sammanslutningarnas inflytande på amerikansk statspolitik varit av mycket stor betydelse. Detta inflytande har dels varit mera direkt, då bolagen på olika sätt påverkat statslegislaturernas beslut, dels indirekt, då man redan i förväg, vid valen, sökt i önskad riktning utöva kontroll över legislaturens sammansättning.

Bolagens direkta inverkan på statslegislaturerna har ägt rum under många skiftande former. Det klumpigaste och numera efter allt att döma tämligen antikverade medlet har varit direkta mutor; man har med en viss penningsumma köpt t. ex. en utskottsmedlems medverkan till ett för bolaget förmånligt förslag. Korruptionen har emellertid efter hand tagit alltmera invecklade och svårupptäckbara former. I stället för reda pengar använder man andra medel: aktier säljas för ett pris, understigande det reella värdet, lukrativa poster i vederbörande företag överlämnas åt den medgörlige lagstiftaren, "tips" givas, som möjliggöra för den mutade att "självständigt" skaffa sig en extra inkomst o. s. v. Eller man vädjar till lagstiftarens lokala intressen och hans åtrå att bli omvald genom att utlova vissa fördelar för hans hemtrakt eller en subskription till hans partis valkassa i vederbörande valkrets. Som ett exempel på i vilken utsträckning denna direkta korruption stundom förekommit, kan nämnas Wisconsinskandalen 1858, då det upptäcktes, att ett järnvägsbolag, "the Milwaukee and La Crosse Railway Company", utdelat obligationer till ett värde av 900 000 dollars bland medlemmar av legislaturen och andra politiskt inflytelserika personer för att genomdriva ett visst för bolaget förmånligt förslag. Denna är blott en av de många häpnadsväckande politiska skandaler, som särskilt under 1800-talets sista årtionde gjort korruptionen

inom amerikansk statspolitik till ett slagord. Sina intressen i statslegislaturerna bevaka bolagen ofta genom särskilda ombud, vilka noga följa legislaturens arbete och ingripa, då bolagens intressen det påkalla; denna bolagens särskilda representation vid sidan av legislaturen kallas "the lobby"[1].

Den direkta korruptionen har emellertid i allt högre grad ersatts av en annan mera försåtlig och omärklig och just därför farligare form för utövande av inflytande över legislaturerna. I stället för att påverka de redan valda ha de stora bolagen använt sin makt för att öva inflytande på valen. I stället för att köpa lagstiftare har man tillsatt dem. Denna indirekta korruption har använt partierna som kanaler till legislaturen, och dess förutsättning har varit de egendomligheter i amerikanskt partiväsen, som vi i det följande skola skildra. De affärsföretag i politik, som partierna utgjort, ha för sin verksamhet behöft pengar och härigenom blivit ett byte för de finansiella sammanslutningarna, som med sitt understöd åt dessa köpt politisk makt. Detta bolagens inflytande på partierna har ägt rum i många former och i olika grader. Ytterst vanligt är, att bolagen giva stora summor åt partikassorna och därigenom stämma partiernas ledare till sin fördel och i större eller mindre grad erhålla kontroll över partiets kandidatnomineringar. Detta var så mycket lättare, då, såsom under slutet av 1800-talet undantagslöst var fallet, partikandidaterna nominerades ej direkt av de partiet tillhörande medlemmarna av valmanskåren utan av ombud från dessa samlade i s. k. partikonvent. Ofta händer, att ett stort bolag inom en stat ger understöd åt båda partiorganisationerna och därigenom tillförsäkrar sig inflytande i legislaturen, hur än valet utfaller. Någon gång har det förekommit, att ett bolag eller en kombination av bolag fullständigt satt sig i besittning av en partiorganisation inom en stat; "partimaskinen" har ägts av bolagen. I dessa fall utgöra bolagens "lobby" en slags tredje kammare i statslegislaturen, som har det avgörande ordet i för bolagen betydelsefulla frågor. Sin högsta form når bolagsväldet inom politiken, då man lyckas erhålla kontroll över båda de stora partierna inom en stat och en s. k. tvåpartikombination, "bipartisan combine", bildas. Det behöver knappast påpekas, att detta dock är en mycket sällsynt företeelse.

Det område, inom vilket bolagsinflytandet framför allt gjort sig gällande, är som nämnts den speciella lagstiftningen. Särskilt ha järnvägsbolagen i de olika staterna här varit verksamma för att tillförsäkra sig

[1] Lobby betyder egentligen förmak, förrum, d. v. s. det rum utanför sessionssalen, där bolagens representanter samlas, närmast motsvarande på svenska riksdagskorridor. Jfr beträffande "the lobby" t. ex. Reinsch, Readings on American state government, sid. 79—84.

rätt att anlägga linjer inom vissa områden o. dyl. I dessa fall har utdelandet av fria järnvägsbiljetter varit ett ofta anlitat medel för att stämma legislaturerna till bolagens förmån.[1] Framför allt vid mitten av 1800-talet, då järnvägarna snabbt spredos över unionen, utgjorde beslutandet av bestämmelser rörande dessa en verkligt betydande del av legislaturernas verksamhet. Som exempel kan nämnas, att under åren 1866—1871 ungefär 450 speciella lagar rörande olika järnvägsbolag antogos i Pennsylvania.[2] Bland övriga bolag, som för sin verksamhet äro beroende av statliga avgöranden och därför ofta sökt influera på legislaturernas beslut, märkas de olika "public utilities companies", såsom telefon-, spårvagns-, gas- och vattenkraftsaktiebolag, finansiella sammanslutningar, som alltså fylla funktioner, som t. ex. i Sverige tillkomma staten eller kommunen. Genom påverkan av legislaturerna har man sökt skaffa sig särskilda monopol och privilegier, låg beskattning eller skattefrihet, statsjord för billigt pris o. s. v. Men affärsföretag av nu uppräknad art äro ej de enda, som övat inflytande på lagstiftning i obehörig riktning, om de också i många stater varit de mest framträdande. Bolag av alla slag ha vid olika tillfällen funnit det fördelaktigt att öva påtryckning på legislaturerna och genom direkta mutor eller andra sidoinflytelser genomdriva sin vilja.

Det är emellertid ej enbart på det speciella lagstiftningsområdet, som storfinansens inflytande i statslegislaturerna kommit till synes. Det ligger i sakens natur, att de stora bolagen i regel varit motståndare till socialpolitiska reformer och därför motarbetat dessa. Lagar om begränsning av arbetstiden, ersättningsplikt för arbetsgivare vid olycksfall i arbete, reglering av löner och priser, förstatligande av industriella företag o. dyl. hava stundom stött på ett tyst men avgörande motstånd från korporationer och truster. Härigenom ha bolagen utövat ett avgjort konservativt inflytande.

De brister hos statslegislaturerna, varom vi här sökt giva en föreställning, ha givetvis icke varit lika påtagliga i alla stater och under alla tider. Vad särskilt korruptionen beträffar, är det omöjligt att konstatera, i hur stor utsträckning den förekommit och förekommer. Det är å ena sidan uppenbart, att det övervägande antalet fall av legislativ korruption av ena eller andra slaget aldrig kommer till offentligheten. Men å andra sidan göras de fall, som bli kända, till föremål för måttlösa generalisationer och överdrifter. Det torde knappast lida något tvivel om att de skildringar av legislaturernas förfall, som särskilt under de sista årtiondena givits i den radikala pressen och tidskriftslitteraturen (särskilt den s. k. gula pressen), ofta varit grundlösa och bibringat

[1] Jfr Beard, Readings in American government and politics, sid. 479 ff.
[2] Jfr Beard, Readings in American government and politics, sid. 86.

stora lager av den amerikanska allmänheten en falsk föreställning. Framför allt måste man vid ett försök att bedöma vidden av legislaturernas inkompetens och korruption skilja mellan olika stater. Under det att t. ex. de nyengelska staternas legislaturer hållit sig på en jämförelsevis hög standard, äro legislaturerna i New York, Pennsylvania, Illinois och åtskilliga av väststaterna av gammalt kända för sin låga nivå. I fråga om New York beräknade t. ex. Roosevelt år 1885, att en tredjedel av legislaturens medlemmar voro mottagliga för korruptiva inflytelser. I de "rena" legislaturerna torde däremot i varje fall de direkt mutbara elementen utgöra ett ringa fåtal. Den tid, under vilken den politiska korruptionen livligast florerade, var årtiondena närmast efter inbördeskriget, och det var också under denna tid, som en stor del av inskränkningarna i deras makt tillkommo. Under de sista decennierna synes en förbättring eller i varje fall en tendens till det bättre hava inträtt.

Låt oss med några ord sammanfatta det inflytande, som statslegislaturernas brister haft på lagstiftningens kvalitet. Betecknande för denna är de många och tekniskt dåliga lagarna. Vid varje legislatursession i en stat beslutas i regel närmare ett halft tusental lagar, av vilka minst en tredjedel äro av speciell eller lokal karaktär. Den tekniska svagheten i denna lagstiftning är notorisk: motsägelser, inadvertenser och luckor överflöda i den genomsnittliga amerikanska lagstiftningsprodukten. Härtill kommer — väsentligen som en följd av korruptionen — att lagstiftningen i många fall gynnat enskilda på statsintressets bekostnad och stundom stått i motsättning till den allmänna opinionen bland folket. Folkviljan har — trots den formella folksuveräniteten och den allmänna rösträtten — i många fall icke kunnat bli bestämmande för statens handlande.

Den misstro mot statslegislaturerna, som blivit en följd av dessa förhållanden, trycker, såsom nämnt, sin prägel på 1800-talets konstitutionella utveckling i de amerikanska delstaterna. Den röda tråden i denna utveckling är strävan att kringskära legislaturernas makt. Men samtidigt som legislaturernas makt minskats har helt naturligt kvaliteten hos deras medlemmar undergått en försämring. Delvis erbjuder därför utvecklingen under 1800-talet bilden av en circulus vitiosus: legislaturernas brister orsaka minskning av deras rättigheter; härigenom sjunker nivån ytterligare och nya maktinskränkningar bli nödvändiga. I vissa stater har härigenom småningom framträtt ett motsatsförhållande mellan valmännen och deras representanter och en strävan att på alla tänkbara sätt kringskära representationernas befogenheter, som stundom tar sig de mest egendomliga uttryck. Att denna misstro mot statslegislaturerna i många fall varit berättigad, i

andra åter byggt på lösa rykten och överdrivna generalisationer, torde vara obestridligt. Lika obestridligt är, att den varit den drivande faktorn i den omvandling av delstatsförfattningarna, som försiggått över hela unionen.

Det skulle föra alltför långt att här steg för steg redogöra för de inskränkningar i legislaturernas makt, som under 1800-talet ägde rum. Vi skola därför endast angiva de viktigaste resultaten av denna utveckling. Väsentligen har densamma försiggått genom att de övriga statsorganen — guvernören, domstolarna, konventen och folket — erhållit nya befogenheter, varigenom ett konstrikt maktfördelningssystem bildats. Men därjämte ha även mera direkta begränsningar av legislaturernas makt förekommit.

Exekutivmakten, guvernören, utsågs, såsom förut framhållits, enligt de första statsförfattningarna i regel av legislaturen och spelade vid dess sida en fullkomligt underordnad roll. Detta förhållande har fullständigt förändrats. Numera utses guvernören så gott som undantagslöst direkt av folket.[1] I alla stater utom en, North Carolina, har han suspensivt veto i lagfrågor; ett nytt beslut av legislaturen — i regel med två-tredjedels majoritet i båda husen — fordras för att bryta ett av guvernören inlagt veto.[2] Dessa förändringar ha gjort guvernören till en betydande makt i staternas politiska liv. Genom sin vetorätt och sin rätt att i budskap till legislaturen framställa förslag, men framför allt genom sin ställning som hela folkets valda förtroendeman intager han en stark position gentemot legislaturen och har i många fall, uppburen av folklig popularitet, lyckats påtvinga denna sin vilja. Betecknande är, att exekutivmaktens anseende ofta stigit i samma mån som legislaturens sjunkit. Övriga statstjänstemän utses antingen av folket — detta gäller de högsta ämbetsmännen såsom statssekreterare, generaladvokat o. s. v. — eller av guvernören med eller utan senatens samtycke. Blott i ett mindre antal stater väljer ännu legislaturen vissa statstjänstemän. I förbigående kan här anmärkas, att några ansatser till homogen regeringsbildning eller än mindre parlamentarism blott i undantagsfall förekomma i de amerikanska staterna; de högsta statsämbetsmännen fungera endast som ledare av fristående departement, de bilda icke någon kollektiv enhet, och de stå icke i något beroende av legislaturen.

Domstolarnas medlemmar utses numera i det stora flertalet stater av folket. Blott i några av de östra staterna har legislaturen eller guvernören med senatens samtycke utnämningsrätt. Härjämte är att märka,

[1] Det enda undantaget är Mississippi, där valet är indirekt.

[2] Beträffande sammanhanget mellan legislaturernas förfall och utsträckningen av vetorätten jfr B e a r d, Readings in American government and politics, sid. 444 ff.

att domstolarna genom sedvana erhållit den för Amerika egendomliga befogenheten att bedöma lagars förenlighet med såväl stats- som förbundsförfattningen. En av legislaturen antagen lag eller författningsändring kan alltså såsom inkonstitutionell av domstolarna nullifieras. Härigenom ha dessa i själva verket erhållit en betydande politisk maktställning.

Beträffande slutligen ökningen av författningskonventens och valmanskårens maktbefogenheter kunna vi hänvisa till den framställning, som i de föregående kapitlen lämnats. Av denna framgår, att legislaturbeslut i författningsfrågor numera alltid kräva folklig konfirmation och att även en rad frågor av materiell lagkaraktär i många stater falla under folkets bestämmanderätt.

Såsom nyss nämndes, ha även en rad mera direkta inskränkningar ägt rum i fråga om legislaturernas befogenhet. Dessa äro ofta av synnerligen drastisk natur och visa bättre än något annat, vilken styrka misstron mot representationen uppnått. En mycket vanlig inskränkning gäller det speciella lagstiftningsområdet. Stundom stadgas, att speciella lagar icke få antagas i de fall, då allmänna bestämmelser kunna användas. I andra fall uppräknas en mängd ämnen, beträffande vilka speciell lagstiftning ej får förekomma; särskilt söker man på detta sätt hindra, att bolagen av legislaturen tillerkännas speciella förmåner. Dylika inskränkningar upptaga stundom flera sidor i statsförfattningarna. Någon gång förbjudes ovillkorligen antagande av speciella eller lokala lagar. Även andra förbud mot legislativ verksamhet i ena eller andra riktningen förekomma rikligt. Det har emellertid, såsom Bryce[1] framhåller, visat sig, att "de amerikanska lagstiftarnas uppfinningsrika begåvning finner eller skapar många hål i det nät, som folket i och med författningen har sökt att kasta över dem". En annan inskränkning — den mest drastiska av alla — gäller legislaturernas sammanträdestid. I början av 1800-talet var det regel, att legislaturerna sammanträdde årligen. I de allra flesta stater har emellertid sedermera i författningarna införts bestämmelser, enligt vilka legislaturerna ej få sammanträda oftare än vart annat år, såvida de icke av guvernören kallas till extra session. Endast i några få stater bibehållas de årliga sessionerna. I ett par fall — Alabama och Mississippi — sammanträder legislaturen endast vart fjärde år. Men härtill kommer, att man i en mängd stater begränsat den tid, under vilken legislaturerna få vara samlade. Sålunda stadgas i ett tjugutal författningar ett maximum för sessionstiden av 40, 50 eller 60 dagar, i andra stater åter söker man begränsa sammanträdestiden genom att endast bevilja arvode för ett visst antal dagar.

[1] The American Commonwealth, I, sid. 561.

Man har emellertid icke enbart sökt kringskära statslegislaturernas makt utan även sökt finna botemedel mot deras svagheter. Särskilt har man härvid gått fram på valreformernas väg. I början på 1900-talet började man i vissa stater genom lag reglera partiernas verksamhet, huvudsakligen genom att bestämma, att nominering av partikandidater skall ske direkt av de till partiet anslutna valmännen (direct primary elections), ej genom partikonvent. Dylik lagstiftning har sedermera vunnit insteg i ett stort antal av unionens stater. På olika sätt har man även sökt förekomma korruption såväl vid valen (bland annat genom att bestämma, att alla gåvor till partikassorna skola offentliggöras) som inom legislaturerna (genom lagstiftning mot lobbies etc.). I vad mån dylika profylaktiska medel visat sig verksamma, torde ännu ej med någon säkerhet kunna avgöras; vid den tid, vår framställning närmast gäller, nämligen slutet av 1800-talet, hade de ännu blott i ringa mån tillgripits.

Såsom vi förut antytt, kan legislaturernas förfall, misstron mot desamma och strävan att inskränka deras makt sägas ha nått sin höjdpunkt under 1800-talets sista årtionden.[1] Länk efter länk har knutits till den kedja, varmed man sökt binda statslegislaturerna, men alltjämt återstår ett betydande område för deras maktutövning. Då kommer kännedomen om nya former av folkomröstningsinstitutet — initiativ och fakultativt lagreferendum — till Amerika. Ett medel yppar sig, genom vilket legislaturerna inom hela sitt maktområde kunna ställas under direkt folklig kontroll. Fogandet av en ny länk till kedjan möjliggöres. Folkomröstningen i dess nya former sluter sig som ett nytt och betydelsefullt led till den rad av inskränkningar i legislaturens och utvidgningar av folkets maktbefogenheter, varmed man sökt skapa överensstämmelse mellan lagstiftning och folkopinion. Ur denna synpunkt framstår införandet av folkomröstningen i dess mera allmänna gestaltning som en naturlig och logisk slutpunkt på 1800-talets författningsutveckling i de amerikanska delstaterna.

Några huvuddrag i amerikanskt partiväsen.

Man har med en viss rätt framhållit, att de amerikanska partierna äro "av författningen framkallade och för den nödvändiga".[2] Detta nämligen så till vida, som det i realiteten direkta folkvalet av president nödvändiggör unionella partibildningar. Och detta förhållande har visat sig vara av den vikt, att det tryckt sin prägel på hela det amerikanska partiväsendet. Detta har haft till följd icke blott att hela det unionella parti-

[1] Jfr även Hart, Growth of American theories of popular government, sid. 555 f.
[2] Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna parlamentarismen, sid. 162.

systemet uppbyggts främst med hänsyn till presidentvalet, utan det har även lett till, att de kommunala och de statliga valen blivit underordnade de unionella; de partiorganisationer, som bildats för de senare, ha i stort sett behärskat även de förra.[1] Presidentvalets övervägande betydelse har därjämte haft till följd bildandet av endast *två* stora partier; ty då partiernas verksamhet väsentligen går ut på väljandet av en enda person, orsakar den praktiska lämplighetens självklara krav uppkomsten av ett tvåpartisystem. Dessa karaktäristika för amerikanskt partiväsen: förefintligheten av vid såväl unionella som statliga och kommunala val verksamma partier och tendensen till tvåpartisystem, kunna alltså sägas i betydande grad vara en följd av författningens bestämmelser om presidentval och detta vals centrala betydelse. För att förstå dessa och andra typiska drag i amerikanskt partiliv äro emellertid några historiska antydningar nödvändiga.

Den fråga, kring vilken de amerikanska partierna ursprungligen grupperade sig, gällde unionens och staternas inbördes maktställning. På denna grundval bildades i slutet av 1700-talet de första partierna: det ena, ännu fortlevande, var det demokratiska (från början kallat det republikanska), som höll på staternas självständighet gentemot unionen, det andra, federalistpartiet, hävdade unionens makt gentemot staterna. Federalistpartiet avlöstes sedermera omkring 1830 av ett nytt parti med liknande principer, kallat whigs, och sedermera, 1854, av det nuvarande republikanska partiet. Vid denna tid hade frågan om unionens och staternas inbördes ställning koncentrerats i en brännpunkt, slaverifrågan. Det demokratiska partiet representerade främst den slavägande södern, för vilken staternas fria bestämmanderätt i slaverifrågan utgjorde ett minimikrav; det republikanska partiet stödde sig på den abolitionistiskt färgade norden, som krävde unionella ingripanden. Frågan löstes genom inbördeskriget 1861—65, som alltså till väsentlig del var en kamp mellan unionens två stora partier. Sedan kriget och den därpå följande rekonstruktionsperioden avslutats, upphörde frågan om unionens och staternas förhållande att vara en aktuell skiljelinje i amerikansk politik. De frågor, på vilka de stora demokratiska och republikanska partierna bildats, tillhörde historien, icke den praktiska politiken.

Vid denna tid hade emellertid de båda partiorganisationerna nått en oerhörd omfattning och styrka. Icke minst hade härtill bidragit det sedan 1829 praktiserade spoils-systemet. Detta innebär, att det vid ett presidentval segrande partiet avskedar huvudmassan av de av motpartiet

---

[1] Härtill har visserligen även bidragit, att de federala frågorna i början av unionens historia voro av övervägande betydelse. Jfr Munro, The Government of the United states, National, State and Local, sid. 474.

tillsatta ämbetsmännen och besätter platserna med sina egna anhängare. Namnet härleder sig från den bekanta frasen "the spoils belong to the victor", bytet tillhör segraren, med vilken en medlem av det segrande demokratiska partiet nämnda år inaugurerade trafiken i fråga. Detta system, som snart utbredde sig även till staterna och kommunerna, har haft en oerhörd betydelse för partilivets utveckling. Genom den möjlighet till utdelning av partibelöningar, det medförde, skapades förutsättningen för partiernas utbildning till ofantliga, affärsmässigt uppbyggda organisationer, behärskande det politiska livet i union, stat och kommun.[1] Val av president, guvernör o. s. v. blevo icke längre blott av betydelse i och för sig utan även och framför allt såsom medel till inflytande över ämbetenas tillsättning. Härav blev en följd, att de båda partiorganisationerna icke upphörde att existera, därför att de principer, för vilka de kämpat, förlorat sin aktualitet. De stora organisationerna fortsatte att arbeta, sammansvetsade av åtrån efter de på valens utgång beroende ämbetstillsättningarna.

De två dominerande amerikanska partierna äro alltså ej längre idé- eller intressepartier, utan rena valpartier, med ämbetena som insats i det politiska spelet. "Intetdera partiet har", skriver Bryce, "några klara principer, några utpräglade grundsatser. Båda hava traditioner. Båda göra anspråk på att representera vissa tendenser. Båda hava visserligen vissa fältrop, organisationer, intressen, enrollerade till sin hjälp. Men dessa intressen äro i stort sett intressena av att få och behålla styrelsens ämbetstillsättningsrätt. Klara grundsatser och politiska principer, säregenheter i politisk doktrin och politisk praktik, hava praktiskt taget försvunnit..... Allt har förlorats utom ämbetena eller hoppet om dem."[2] Härav följer visserligen ej, att partierna sakna vissa dagspolitiska programpunkter. Men dessa äro avpassade efter ögonblickets krav och de äro ej exponenter för en speciell politisk åskådning; de äro ej ett primärt uttryck för vad partiet vill utan för vad partiet hoppas skall utgöra den kraftigaste lockelsen för de i partiet icke engagerade väljarna. Med en lätt schematisering kan man säga, att de amerikanska partierna äro affärsorganisationer, tillhandahållande olika politiska åtgärder och sökande att så vitt möjligt tillfredsställa den väljande allmänhetens krav vid utbjudandet av sina varor. Möjligen kan det sägas, att republikanerna äro en nyans mera konservativa, stöda sig något mer på storfinansen och storindustrien, än demokraterna; en viss tendens i denna riktning kan i varje fall utläsas ur partiernas ställning till de olika under de sista trettio åren mera aktuella spörsmålen. Sålunda ha republikanerna varit mera protektionistiskt färgade; de ha i de under 1890-talet

[1] Jfr Root, Experiments in Government and the essentials of the constitution, sid. 6 ff.
[2] The American Commonwealth, II, sid. 21.

brännande penningfrågorna företrätt kreditorernas intressen och i utrikespolitiken representerat en mera utpräglad imperialism. Men att härur draga den slutsatsen, att partierna företräda olika samhällsklasser, på något sätt motsvara den vanliga europeiska uppdelningen i höger och vänster, vore fullständigt felaktigt. Snarare bero då de påpekade skiljaktigheterna på att republikanerna traditionellt ha sitt huvudsäte i nordens industriidkande, demokraterna i söderns åkerbrukande stater. Och betecknande är, att i nästan alla de frågor, där de båda partierna intagit klart skilda ståndpunkter, har en mer eller mindre påtaglig splittring inom desamma varit för handen.

I själva verket äro båda de stora partierna, såsom av det förut sagda framgår, i grunden av utpräglat konservativt kynne. Detta nämligen så till vida, som de på sina program endast upptaga önskemål, vilka antagas vara omfattade av en allmän folkmening, av en majoritet bland väljarna. Det ligger dessa partiers verksamhet fjärran att söka genom agitatorisk verksamhet aktualisera och vinna majoritet för radikala reformkrav. Det är endast de verkligt mogna kraven, som av dessa partier upptagas. Till denna allmänna konservativa prägel bidrar visserligen också, att partiorganisationerna för fyllandet av sina valkassor ofta varit i behov av storfinansiärernas understöd och därför varit beroende av dessa. Man har länge väntat, att de starka sociala och ekonomiska motsättningar, som under de sista årtiondena fått allt större betydelse, skulle orsaka en gruppering av de gamla partierna på ny bas eller uppkomsten av nya stora partier. En ny klyvning, ungefär i högervänster efter europeiskt mönster, har stundom varit väntad. Ansatser till åvägabringandet av en dylik ha heller icke saknats, men ännu har något genombrott icke kommit till stånd. Inom båda partierna kan man skilja på konservativa och radikala och det finns intet tvivel om, att i allmän politisk uppfattning många "vänsterrepublikaner" stå närmare radikala demokrater än konservativa medlemmar av sitt eget parti och tvärtom; men organisationerna ha visat sig vara av tillräcklig styrka för att i regel hålla de heterogena elementen samman.

Om det är svårt att uppvisa några verkliga skiljelinjer mellan de båda stora partierna på den unionella politikens område, är det omöjligt, då det gäller den statliga politiken. Ty denna står helt i skuggan av den unionella. Partiorganisationerna inom staterna utgöra endast delar av det unionella valmaskineriet, de statliga valen framstå för de unionella partierna som en ren binäring, de statliga ämbetena som en biprodukt av det främst på unionen inriktade valarbetet. Partierna uppträda visserligen för varje stat med särskilda program, men dessa beröra huvudsakligen de unionella frågorna, blott i mindre grad de delstatliga. De redan inom unionen tämligen intetsägande partietiketterna hava inom

staterna praktiskt taget förlorat all reell innebörd. Förutsättningen härför är tydligen, att de lokala valen så gott som undantagslöst följa de unionella. Om man t. ex. vid ett presidentval röstar på den demokratiska kandidaten Wilson, röstar man även för demokratiska kandidater till statslegislaturen, för demokratisk borgmästare i sin hemstad o. s. v. Denna partilojalitet, delvis beroende på att statliga val hållas samtidigt med unionella, delvis på de unionella frågornas traditionella preponderans, förklarar, att valen till Amerikas fyrtioåtta statslegislaturer år 1916 icke gingo ut från vederbörande staters intressen och behov utan från den unionella frågan: för eller mot Wilson.[1]

Inom staterna representera de republikanska och demokratiska partierna alltså i regel icke några som helst motsättningar i fråga om den politik, som i vederbörande stat skall föras. Och även där de i vissa stater göra detta, blir det av ringa betydelse så till vida, som valens utslag icke blir beroende härpå utan på andra, unionella faktorer. De statliga valen bli, i korthet uttryckt, såsom regel icke utslagsgivande för den statliga politiken; de utgöra blott en avspegling av folkets unionspolitiska ställningstagande.

I den mån de stora unionella partierna uppträda med programpunkter för den statliga politiken äro dessa inom varje stat uppgjorda med hänsyn till vad som inom denna anses valpolitiskt lämpligt. Någon som helst uniformitet i partiernas statliga program förefinnes icke. Samma parti kan uppträda såsom förespråkare för en viss reform inom en stat, såsom dess motståndare i en annan. Man söker framför allt att anpassa sig efter valmanskårens opinion inom det område, som vederbörande program gäller. Men då de statliga valen följa de unionella, bli de statliga programmen i allmänhet av mycket liten praktisk betydelse. Inom unionspolitiken förefinnes ett starkt incitament för partierna att uppfylla de givna vallöftena i risken att annars förlora nästa val. Inom staterna är detta riskmoment oerhört försvagat, och det är därför vanligt, att de i de statliga programmen givna utfästelserna sedermera fullständigt ignoreras.

Ett med de statliga valens underordnade betydelse sammanhängande, för amerikanskt partiväsen mycket karaktäristiskt förhållande är, såsom

[1] Följande framställning av de stora amerikanska partierna i deras statliga verksamhet återfinnes hos Bryce, The American Commonwealth, I, sid. 575, och är utomordentligt belysande: "The natural source of a party is a common belief, a common aim and purpose... A state party ought therefore to be formed out of persons, who desire the state to do something, or not to do it; to pass such and such a law, to grant money to such and such an object. It is, however, formed with reference to no such aim or purpose, but to matters which the state cannot influence... It is an artificial aggregation of persons linked together for purposes unconnected with the work they have to do."

förut nämnts, att de stora partiernas statliga valorganisationer stundom behärskas av en inom staten bildad politisk organisation med vissa speciella intressen eller än oftare av stora finansiella sammanslutningar av en eller annan art, som för sina intressen i statslegislaturen finna det förmånligt att sätta sig i besittning av ett partis "maskin" inom staten. Man kan i dessa fall tala om ett slags mer eller mindre utpräglat entreprenadsystem: partiet utlämnar den statliga valorganisationen åt en viss politisk eller finansiell sammanslutning mot att verksamhetens resultat för unionens del kommer partiet till godo.[1] På detta sätt tjänstgöra partierna särskilt såsom förmedlare av bolagens och storfinansiärernas inflytande i statslegislaturerna.

Förhållandet, att de lokala frågorna vid valen helt stå i skuggan för de unionella, har haft till följd, att i många av unionens stater i realiteten förekommer enpartisystem. Så är den "solida södern", för att begagna ett vanligt amerikanskt uttryck, traditionellt demokratisk; de tretton staterna från Maryland i nordöst till Texas i sydväst välja i regel genomgående med detta parti. I vissa av dessa stater, såsom Lousiana, Alabama och Mississippi, förekommer knappast någon valstrid, då republikanerna alltid äro i försvinnande minoritet.[2] Å andra sidan äro republikanerna nästan obestridda herrar i åtskilliga av de nordliga staterna, såsom i Michigan, Minnesota, Oregon och några av de nyengelska staterna. Den huvudsakliga valstriden försiggår i ett dussintal stora och obestämda stater (de s. k. pivotstaterna) såsom New York, Ohio, Indiana, Illinois och Missouri.

Det är med hänsyn till de skildrade partiernas karaktär icke svårt att förstå, att nya partibildningar ofta uppstå, ehuru de aldrig lyckats bryta de härskande organisationernas avgjorda övervälde. Dessa konkurrerande minoritetspartier ha i regel varit av helt annan typ än de republikanska och demokratiska. De ha nämligen utgjort försök att på den självständiga partibildningens väg få vissa reformkrav genomförda, som man ej kunnat få tillgodosedda genom de befintliga partiorganisationerna. Dessa minoritetspartier ha alltså varit verkliga idé- eller intressepartier, uppkomna för att söka genomdriva vissa bestämda önskemål.

Det första av dessa partier uppträdde under 1870- och 1880-talen un-

[1] Jfr Ostrogorski, Democracy and the party system in the United States, sid. 242 f.; Weyl, The new democracy, sid. 105 ff.; Reinsch, American legislatures and legislative methods, sid. 243 f.; Woodburn, Political parties and party problems in the United States, sid. 246 f.

[2] I viss mån utgör 1920 års presidentval ett undantag från denna regel rörande sydstaternas politiska ställning. Den oerhört starka republikanska tendensen vid detta val gjorde, att republikanerna i alla sydstaterna kommo upp till relativt höga röstetal och t. o. m. erövrade de gamla demokratiska staterna Maryland, Tennessee och Oklahoma.

der namnet "greenbacks"[1]. Det bestod huvudsakligen av småbrukare i de nordvästra staterna och krävde vissa ändringar i penningpolitiken, som ansågos vara för de fattigare jordbrukareklasserna förmånliga. Någon större betydelse lyckades partiet aldrig uppnå. Ungefär samtidigt uppstod det ännu fortlevande prohibitionspartiet, med rusdrycksförbud som huvudpunkt på programmet. På 1890-talet bildades två socialistiskt färgade arbetarepartier, "socialist party" och "socialist labor party", med socialpolitisk lagstiftning och socialisering av viss egendom på sina program. Även dessa partier finnas ännu kvar, men ha liksom prohibitionisterna aldrig lyckats komma upp till så höga röstetal, att de i någon stat hemfört segern. Mera betydande var det egentligen endast under 1890-talet uppträdande "People's party", vanligen kallat populistpartiet, till väsentlig del bildat av dissentierande demokrater, med krav på viss för nordvästerns farmare förmånlig reglering av penningväsendet, trustkontroll och andra radikala lagstiftningsåtgärder; detta parti var i viss mån arvtagare till "greenbacks". Populisterna vunno vid valet 1892 icke obetydliga framgångar, de erhöllo nämligen majoritet i fyra stater. År 1912 bildades det hitintills ojämförligt märkligaste minoritetspartiet, "the progressive party", genom en under Roosevelts ledning åstadkommen splittring av republikanerna. Dess program påminner i mycket om populisternas; särskilt krävdes socialpolitisk lagstiftning, demokratiskt-politiska reformer och skärpt kontroll över trusterna. Progressisterna, som vid valet 1912 segrade i sex stater och vunno över fyra av bortåt femton millioner avgivna röster, återgingo under världskriget till det republikanska partiet. De båda sistnämnda partierna, populister och progressister, beteckna de viktigaste försöken att åstadkomma sammanslutning på en politiskt, socialt och ekonomiskt radikal grundval i avsikt att sönderbryta de gamla partibildningarna och i deras ställe sätta en gruppering efter nya linjer. De äro varsel om den nya partiuppdelning, som man mångenstädes väntar skall komma.

De här uppräknade viktigare minoritetspartierna jämte andra, som i annat sammanhang skola omnämnas, ha i regel varit av utpräglat radikal karaktär. Huvuddraget i deras program har i allmänhet varit kravet på vissa främst socialpolitiska och ekonomiska reformer. Men därjämte ha de skarpt skiljt sig från de härskande partiorganisationerna därigenom att de långt mera tagit sikte på kommunal och statlig politik. Visserligen ha de deltagit även i de unionella valen, men de ha icke, i motsats mot demokrater och republikaner, alldeles övervägande inriktat sig på dessa. De reformer, de krävt, ha i stor utsträckning varit

[1] På grund av deras krav på utgivning av större massor pappersmynt (greenbacks).

beroende på avgöranden, som icke falla inom unionens verksamhetssfär; staterna ha kunnat tjänstgöra som medel för förverkligandet av deras strävanden och deltagandet i de statliga valen har därför för dessa partier haft en vida mer självständig betydelse.

I regel ha emellertid reformvännerna på olika områden ej sökt vinna sina mål genom upprättande av nya partiorganisationer. Detta har på grund av de gamla partiorganisationernas oerhörda styrka visat sig vara ett alltför hopplöst företag. I stället går reformisternas strävan ut på att få sina önskemål upptagna i endera av eller båda de stora partiernas program. I regel bildas en organisation, vars mål icke är att uppträda vid valen utan att före och efter dessa öva påtryckning på de i valet deltagande partierna och deras kandidater. Denna i viss mån för Amerika egendomliga form av politisk verksamhet är särskilt betydelsefull i de statliga enheterna. De i de olika staterna förefintliga arbetaresammanslutningarna (state federations of labor) samt bondeföreningarna (state granges) ha härvid spelat en särskilt framträdande roll såsom partiernas pådrivare i socialt och ekonomiskt radikal riktning. Någon gång händer det att en dylik organisation vinner sådan styrka, att den fullständigt behärskar något av de stora partierna inom en stat. Ett belysande exempel härpå ha vi i en inom nordvästerns stater utbredd organisation, kallad "Non partisan league", huvudsakligen bestående av bönder och med ett radikalt, i viss mån socialistiskt program. Denna organisation har arbetat för att vinna majoritet för sina önskemål inom de båda stora partierna och vunnit sådan framgång, att den i vissa stater helt dominerat endera av dessa. Så har "non partisan league" behärskat det demokratiska partiet i Montana, det republikanska i North Dakota o. s. v. Intet kan vara mera typiskt för amerikanskt partiväsen än denna företeelse: att en organisation med bestämt politiskt program ömsevis begagnar sig av det republikanska, ömsevis av det demokratiska partiets hjälp för att nå sina syften. Här föreligger en verklig klyvning mellan statlig och unionell politik; i den unionella upprätthålles den gamla partibildningen, i den statliga har den i realiteten ersatts av en annan uppdelning. Partierna framstå här för den statliga politikens del som rena former, i vilka växlande innehåll kunna ingjutas. Paradoxen fulländas av namnet, "non partisan league", på en organisation, som enligt vårt språkbruk är ett verkligt parti, en sammanslutning för bestämda politiska syften, långt mer än de demokratiska och republikanska "partierna" i deras statliga verksamhet.[1]

[1] Jfr Ladd, The farmers of the country, särskilt sid. 8. Här försvarar den av "non-partisan league" såsom republikan för staten North Dakota valde förbundssenatorn Ladd "ligans" verksamhet mot vissa angrepp från republikanskt håll just med att framhålla dess "opartiska" karaktär; den har aldrig uppträtt som självständigt parti.

De synpunkter, som här framhållits i fråga om det amerikanska partiväsendet, torde vara tillräckliga för att belysa dess betydelse såsom förutsättning för den moderna folkomröstningsrörelsen. Denna betydelse har dels varit indirekt, dels direkt. Indirekt så till vida, som den amerikanska partibildningens egendomliga karaktär utgjort en förutsättning för det "statslegislaturernas förfall", varom i det föregående talats, och som i sin tur mer än något annat förhållande bidragit till folkomröstningsrörelsens uppkomst och växt. Direkt dels så till vida, som referenduminstitutet — och då särskilt initiativet — under rådande partiförhållanden framstår som ett nära till hands liggande medel att utan partiorganisationernas bistånd nå vissa syften, med andra ord, som en ersättning för de felande intressepartierna; dels ock så, att möjligheten av en isolering av olika politiska spörsmål vid det i de amerikanska staterna härskande en- eller tvåpartisystemet överhuvud måste vara särskilt önskvärd. Dessa synpunkter skola i det följande närmare utvecklas.

Den ekonomiskt-sociala utvecklingen och statslivet.

För förstående av de förutsättningar, ur vilka den moderna folkomröstningsrörelsen i de amerikanska staterna vuxit fram, är det nödvändigt att med några ord angiva vissa huvuddrag i den ekonomiskt-sociala utvecklingen under 1800-talet samt deras inverkan på statslivet. Först därigenom kunna vi erhålla en uppfattning om de essentiella momenten i det politiska problemläget.

"Ju mindre statsingripande, desto bättre", var den ledande doktrinen i tidigare amerikansk politik. Statsmakten skulle icke ingripa reglerande i den sociala striden, skulle icke tjänstgöra som skiljedomare mellan de ekonomiska intressena. Statens mål var framför allt att upprätthålla äganderättens och avtalsfrihetens absoluta okränkbarhet, vilken ansågs vara den av naturen givna lagen för mänsklig sammanlevnad. I överensstämmelse härmed uppbyggdes unions- och statsförfattningarna. "Förbundsförfattningen var, skriver en amerikansk författare[1], "väsentligen ett ekonomiskt dokument, grundat på uppfattningen, att de fundamentala privata äganderättigheterna äro äldre än statsmakten och moraliskt stå utom räckhåll för folkmajoriteten." Samma uppfattning går igen i statsförfattningarna. Statsmaktens mål var huvudsakligen negativt: att upprätthålla de principer, som voro grundvalen för individernas och klassernas fria tävlan. Statsingripande borde ske i så ringa omfattning som möjligt, laissez-fairesystemet var upphöjt till ledande politisk princip.

---

[1] Beard, An economic interpretation of the constitution of the united states, sid. 324.

Denna individualistiska uppfattning av statsmaktens funktion stod i fullständig överensstämmelse med de förhållanden, som rådde vid den nordamerikanska unionens uppkomst. "Förenta staterna började sin bana som en oberoende nation, innan ångmaskinen och tekniken revolutionerat den västliga civilisationen. När oavhängighetsförklaringen utsändes, förtjänade majoriteten av Förenta staternas befolkning sitt levebröd genom jordbruk eller i de få strödda industrierna, i vilka de enklaste verktyg användes. Det fanns inga stora fabriker, fyllda med komplicerat maskineri, inga järnvägar, inga stora städer med deras tallösa tusenden av arbetare, beroende för sitt uppehälle av kvarnar och gruvor. Det fanns inga väldiga anhopningar av kapital, nedlagt i ofantliga företag, och följaktligen intet behov av statsingripande och statlig reglering."[1] Och framför allt var den fria konkurrensen — utan begränsningar av äganderätten och avtalsfriheten — nödvändig för en nation, som gick ut att erövra en ny världsdel. För nybyggarna, som förde unionens gräns allt längre mot väster, var individualismen den enda naturliga statsåskådningen. Teorien om en svag styrelse och en stark individ, om oförytterliga rättigheter och frihet från statsingripande, var den naturligt givna bakgrunden för pioniärernas demokrati. "I dessa dagar kunde en stark stat icke ha vetenskapligt dirigerat kontinentens exploatering.... Den okända kontinenten kunde ej hava kuvats, ty inga lagstiftare kunde ha förutsett den utveckling, som miljoner av okontrollerade pioniärer skulle framtvinga. För att nybyggaren skulle kunna gå ut i skogarna utan bundna händer, begärde han en stat, för svag att ingripa men stark nog att beskydda äganderätten. Om genom hoppet av varaktig vinning män skulle lockas att erövra vildmarken, var det mest absoluta skydd för äganderätten nödvändigt."[2]

Men även sedan industrialism och kapitalism vunnit starkt insteg i Amerika, förblev "laissez-faire" den ledande politiska doktrinen. Långt senare än i Europa ledde här den i stort sett likartade ekonomiska utvecklingen till kravet på statsingripande och socialpolitiska åtgärder. Orsaken är uppenbar. Den sociala nöd och det därav följande sociala missnöje, som utgöra den huvudsakliga grunden till krav på statlig reglering av ekonomiska och sociala förhållanden, förefanns icke, eller blott i ringa grad i Amerika. Välståndet var allmänt även bland de lönearbetande klasserna; landets rikedom räckte till för alla. Ty hela den vidsträckta kontinenten var ännu ej tagen i anspråk, västerns fria och ouppodlade jord stod öppen för dem, som i östern icke kunde finna tillräckliga utkomstmöjligheter. Det sociala problemet löstes i viss mån av sig självt: genom utvandring till nya områden. Utrymmet var

[1] Beard, American government and politics, sid. 722.
[2] Weyl, The new democracy, sid. 53.

tillräckligt för alla och man behövde därför ej strida om platsen. Statsingripande var obehövligt och staten fortfor att inta den indifferente åskådarens ställning.[1]

De här antydda förhållandena utgöra grundvalen för den politiska utveckling, vars huvuddrag vi i det föregående skildrat. Det allmänna välståndet, de obegränsade utkomstmöjligheterna, det härav följande ringa behovet av statsingripande och genomsnittsmedborgarens ringa politiska intresse bilda bakgrunden för särdragen i amerikansk unionell och statlig politik. Härigenom förklaras uppbyggandet och bibehållandet av ett partisystem, som ej avspeglar skiftande sociala och ekonomiska intressen, som tar sikte endast på unionell, ej på statlig politik och som i huvudsak innebär en affärsmässig organisering av den politiska ämbetsjakten. Härigenom förklaras också legislaturernas förfall och att man vid arbetet mot detta så uteslutande inriktat sig på negativa åtgärder, på kringskärande av den legislativa makten. Partierna och legislaturerna, dessa medier för folkets politiska handlande, ha kunnat utveckla sig på det sätt som skett, därför att folket ej haft något behov av statsingripande, av statligt handlande, och därför låtit medlen till detta behovs tillfredsställande förvanskas, låtit verktygen för realiserandet av sin vilja rosta. Härigenom har det också blivit möjligt för de stora finansiella sammanslutningarna att i många fall vinna ett övervägande inflytande inom partiorganisationer och legislaturer.

Det faktum, som framför allt ändrat dessa förhållanden, är, att den amerikanska nationens expansion över kontinenten fullbordats. Omkring 1880 finnas knappast längre några ouppodlade gränsmarker.[2] Den fria jorden är slut. Därmed är det avlopp för det sociala missnöjet, den regulator av den sociala intressekampen, som denna utgjort, eliminerad och nödvändigheten av statligt ingripande, av rättslig juste-

---

[1] Beträffande särskilt lönearbetarnas ställning och möjligheterna att utvandra till de ouppodlade gränstrakterna, se Sombart, Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Socialismus? sid. 136 ff. A sid. 136 säges bl. a.: "Der grossen Masse unzufriedener Lohnarbeiter aber winkte noch ein anderes Ziel, das hunderttausende und millionen tatsächlich im Lauf des verflossenen Jahrhundert erstrebt und erreicht haben und das ihnen Befreiung vom Drucke des Kapitalismus und zwar Befreiung im vollsten Sinne des Wortes brachte: die freie Heimstätte im unbesiedelten Westen. Ich glaube in der Tat in diesem Umstande, dass praktisch beliebig viele Menschen mit gesunden Gliedern ohne oder fast ohne jedes Vermögen durch die Ansiedelung auf Freiland sich zu unabhängigen Bauern machen konnten, liegt vorallem die Erklärung für die eigenartige friedsame Stimmung des amerikanischen Arbeiters." Jfr Hadley, Undercurrents in American politics, sid. 76: "Where every man of energy and enterprise expected to become a property owner, the community was not inclined to favour legislation that restricted the rights of property."

[2] Jfr Turner, The frontier in American history, sid. 1.

ring inträder. Förutsättningarna för laissez-faire-systemet ha försvunnit och krav på en starkare statsmakt, på statsingripande på olika områden, bliva allt starkare. En framstående amerikansk historiker skildrar på följande sätt betydelsen av den fria jordens försvinnande; vi återge hans uttalande här, ehuru det i viss mån föregriper den följande framställningen: "Två ideal voro de grundläggande i traditionell amerikansk uppfattning, ideal som utvecklade sig under pioniärtiden. Det ena var individuell frihet att obetingat tävla om kontinentens resurser — nybyggaridealet. För nybyggaren var statsmakten ett ont. Det andra var demokratiens ideal — 'styrelse av folket, genom folket och för folket'. Dessa ideal voro de ledande samtidigt med att Förenta Staternas fria offentliga område och naturtillgångar kommo under privat äganderätt. Men den amerikanska demokratien var grundad på ett överflöd av fri jord; detta var själva villkoret för dess växt och för uppkomsten av dess karaktäristiska huvuddrag. Sålunda har tiden uppdagat, att nybyggardemokratiens två ideal innehöllo element av inbördes oförenlighet och inom sig buro frön till sin upplösning. Nutiden är i färd med att anpassa dessa gamla ideal efter nya förhållanden och vänder sig i växande grad till statsmakten för att bevara den traditionella demokratien. Det är ej överraskande, att socialismen visar betydande vinster vid valen; att partier formas på nya linjer; att kravet på direkta val av partikandidater, på folkval av förbundssenatorer, på initiativ, referendum och revokation sprider sig, och att de områden, som en gång voro centrum för nybyggardemokratien, visa dessa tendenser tydligare än andra. De äro försök att finna ersättning för demokratiens forna skydd, den försvinnande fria jorden. De äro konsekvensen av gränsmarkernas försvinnande."[1]

Vid den tid, då de fria produktionsmedlen voro uttömda, hade kapitalismen, under hägn av den obegränsade konkurrensfriheten, nått en oerhörd utveckling och styrka. Finansiella sammanslutningar hade uppstått, som under laissez-faire-systemets skydd i själva verket utövade ett tryckande tvång på näringslivet. Genom bildandet av truster koncentrerades den finansiella makten på olika områden på några få händer och ett godtyckligt bestämmande av priser och löner möjliggjordes. Den otyglade individualismen hade lett till sin naturliga konsekvens: uppbyggandet av en finansiell oligarki. Det gammalliberala frihetsidealet fanns kvar, men det blev i realiteten alltmera kringskuret av ett tryc-

[1] Turner, The frontier in American history, sid. 320 f. jfr sid. 307. Samma framställning återfinnes i uppsatsen: Social forces in American history. The American historical review, vol. XVI, sid. 223 f. Jfr även Cleveland and Schafer, Democracy in reconstruction, sid. 21 f.

kande ekonomiskt fåtalsvälde. I och med den fria jordens försvinnande framträda detta kapitalistväldes skadliga verkningar för de beroende folkklasserna i hela sin styrka, och en reaktion mot detsamma sätter in.

Dessa förhållanden utgöra förutsättningarna för de nya tendenser, som under de sista årtiondena framträtt i amerikansk politik och som innebära en påtaglig reaktion mot laissez-faire-systemet. Kraven på en statlig reglering av näringslivet forma sig främst till en kamp emot de stora finansiella sammanslutningarna, trusterna. På vissa håll har man inriktat sig på att söka helt omöjliggöra sammanslutningar av denna art, velat åvägabringa trustväsendets förintande. På andra håll har man framför allt velat genom offentlig kontroll beskära eller undanröja trustbildningens skadliga verkningar. Kampen mot trusterna har till väsentlig del utkämpats på den unionella politikens område. Inom delstaternas verksamhetsområde åter har den andra stora gruppen av krav på statligt ingripande fallit: de socialpolitiska reformkraven. Dessa ha främst gått ut på att genom socialreformatorisk lagstiftning höja den lönearbetande klassens ställning. Statlig reglering av vissa industrier, bestämmelser om arbetstidens längd, olycksfalls- och ålderdomsförsäkring höra till de spörsmål, som på grund av de nya förhållandena under de sista decennierna blivit alltmer brännande i delstatspolitiken.[1]

Dessa tendenser representera radikalismen i modern amerikansk politik. Såsom vi i det föregående framhållit ha de utgjort hörnstenarna i minoritetspartiernas, särskilt populisternas och progressisternas program. De ha framför allt uppburits av de båda folkklasser, som mest lida av den kapitalistiska fåtalsregimen på näringslivets område: bönder och arbetare. Särskilt i strävan att åstadkomma effektiv kontroll över trustväsendet ha dessa båda klasser i stor utsträckning arbetat sida vid sida. Man har, som vi förut nämnt, väntat, att resultatet av dessa nya politiska strömningar skulle bli en ny partiuppdelning, att som en följd av den ekonomiskt-sociala intressekampen de gamla valpartierna

[1] Följande uttalande i Cleveland and Schafer, Democracy in reconstruction, sid. 12 f. är belysande för arbetarefrågans nya ställning i Amerika: "The great fact is that so long as cheap lands lasted American laborers were insured against low wages, against unemployment, and they had the equivalent of the old age-pension in the opportunity which was generally taken, to secure land before the years of productive labor were over. Moreover, the children of the industrial laborers furnished constant accessions to the class of independent landholding citizens. Employers of factory labor recognized that, roughly, the wages they must pay corresponded to the productivity of labor as applied to the land. In consequence, manufacturers had the problem of maintaining profits at such a level as would permit them to pay 'American' wages as against the wages paid 'pauper labor' in Europe. Of course, when the supply of cheap land was gone, the natural regulator of wages was gone also, and then society, as opposed to the manufacturers, had the problem of securing the welfare of labor by social and legal means."

skulle ersättas av verkliga klass- och intressepartier. Spådomarna i denna riktning överflödade särskilt under 1900-talets första decennium. Så t. ex. skriver en tysk iakttagare av det amerikanska partiväsendet omkring 1910: "Först och främst är att märka, att vi nu hava kommit till en punkt, då, på grund av den absurda partisammansättningen och den därav följande oenigheten inom båda de stora partierna, en omgruppering av de ekonomiskt politiska krafterna måste följa. I stället för två konservativa kapitalistiska partier, skola vi sannolikt se ett parti bilda sig, som avgjort träder in för de bestående kapitalistiska institutionerna, för författningen och den lagstiftande makten såsom beskyddare av privategendomen, liksom hos oss har skett. Det andra, ehuru icke socialistiskt, kommer att ha en radikal karaktär och kommer att understödjas av småborgarna i städerna, farmarna och arbetarna."[1] En dylik omgruppering har emellertid ännu icke skett, delvis på grund av de gamla partiorganisationernas oerhörda styrka, delvis väl på grund av att under världskriget de ekonomiskt-sociala reformfrågorna till viss grad skjutits åt sidan.

Det från vår synpunkt betydelsefulla är emellertid framför allt ett annat moment i den radikala reformrörelse, som här berörts. Denna har väsentligen gått ut på vissa ekonomiska och sociala reformer. För att genomföra dessa har det behöfts en stark och aktiv statsvilja, som klart avspeglar folkopinionen. Det amerikanska folket, för vilket staten så länge varit blott den ram, inom vilken individernas tävlan fritt fått fortgå, har vänt sig till staten för att hos denna finna skydd för de svagare folkklasserna, för att nå en reglering av den sociala intressekampen. Statsmakten, länge bortglömd och förbisedd, har blivit åberopad som hjälpare och skiljedomare. Men det har då blivit uppenbart, att denna icke längre varit ett smidigt instrument för folkets vilja, att maktens innehavare, partier och legislaturer, icke motsvarat de nya folkkraven. Därmed uppstår nödvändigheten att återställa fullständig kontakt mellan statsmakt och folkopinion. Den ekonomiskt-sociala reformrörelsen blir även direkt politiskt betonad: det gäller att omorganisera de gamla eller ock skapa nya kanaler för folkviljans realisation. I det ovan återgivna citatet av Turner ha vi redan sett denna tankegång utvecklad. I enlighet med densamma framstå de moderna demokratiska rörelserna i Amerika, främst folkomröstningsrörelsen, som ett led i reaktionen mot laissez-faire-systemet, såsom ett medel att för ekonomiskt-sociala ändamål återvinna fullständig folklig kontroll över statsmakten.

[1] Stangeland, Die Entwicklung der politischen Parteien in den Vereinigten Staaten, sid. 298.

Sammanfattning.

Den moderna folkomröstningsrörelsens viktigaste förutsättningar i amerikanskt statsliv äro härmed, om också i största korthet, angivna. Av framställningen av statsförfattningarnas omdaning under 1800-talet framgår, att på grund av legislaturernas brister — inkompetens och korruption — en allmän misstro mot desamma uppstått, som tagit sig uttryck i upprepade inskränkningar av deras i begynnelsen utomordentligt vidsträckta befogenheter. De huvuddrag i det amerikanska partiväsendet, som här framhållits, visa, att detta varit en förutsättning för "legislaturernas förfall"; genom sin koncentration kring de unionella spörsmålen och de unionella valen har det därjämte skapat ett behov av särskilda möjligheter för folket att uttrycka sin vilja i fråga om den delstatliga politiken. Slutligen har genom en överblick över den ekonomiskt-sociala utvecklingens inflytande på statslivet de viktigaste orsakerna till de förut skildrade bristerna hos statslegislaturer och partier klargjorts och anledningarna till de sista årtiondenas nya strömningar i amerikansk politik angivits. Det har härav framgått, att folkomröstningsrörelsen till väsentlig del utgjort ett led i de radikala reformrörelser, som kännetecknа Förenta Staternas senare historia och som ytterst gälla ekonomiska och sociala reformer men vilka som en förutsättning för dessa reformers genomförande även krävt en konstitutionell omgestaltning i demokratisk riktning.

Det är uppenbart, att de linjer, på vilka folkomröstningsrörelsens förutsättningar i amerikanskt statsliv här tecknats, i grunden sammanlöpa i en punkt: bristande överensstämmelse mellan folkrepresentation och folkopinion. Genom legislaturernas inkompetens och korruption samt partiväsendets ensidighet har denna bristande överensstämmelse uppstått; genom de sista årtiondenas krav på positiva statsåtgärder har den vunnit ökad aktualitet och betydelse. Den moderna folkomröstningsrörelsen framstår alltså, i korthet uttryckt, från de här angivna utgångspunkterna som ett försök att skapa större kongruens mellan folkets vilja och statens handlande. Huru detta motiv för reformrörelsen närmare utformats och de olika linjer, som därav i anknytning till de relaterade huvuddragen i amerikanskt statsliv följts, skall i den följande redogörelsen för folkomröstningsdiskussionen mera detaljerat angivas.

Kap. IV.

DEN MODERNA FOLKOMRÖSTNINGSRÖRELSEN I DELSTATERNA.

Reformrörelsens uppkomst och utveckling.

Omkring 1890 utkommo i Amerika en rad arbeten och framställningar rörande det schweiziska statsskicket. Bland de mera vetenskapliga kunna nämnas *Adams and Cunningham*, The Swiss confederation, 1889,[1] *Moses*, The government of Switzerland, s. å., och *Winchester*, The Swiss republic, 1891. I skrifter av mindre vetenskaplig karaktär, som emellertid på grund av sin populära form kunde nå en större spridning, skildrade *Sullivan*[2] och *Cree*[3] Schweiz' politiska liv med särskild hänsyn till det schweiziska folkomröstningsinstitutet och dess användning. I synnerhet det förra av dessa arbeten har nått en oerhörd spridning och fått utomordentlig betydelse. Där skildras på ett lättfattligt och agitatoriskt sätt det schweiziska statsskicket och särskilt referenduminstitutet i de mest förledande färger och institutets införande i Amerika föreslås såsom ett botemedel mot representativsystemets brister.

Den rent litterära påverkan från Schweiz, som genom dessa och andra arbeten uppstod, blev av stor betydelse. De hittills okända eller blott av vetenskapsmän kända termerna referendum och initiativ vunno hastigt burskap, och man fann, att vissa former av folkomröstningsinstitutet länge begagnats i Amerika. Det framför allt viktiga var emellertid, att man nu fick reda på former av folkomröstning, som i Amerika förut varit praktiskt taget okända, nämligen det fakultativa lagreferendum och folkinitiativet. Förut hade i Amerika endast det obligatoriska och i enstaka fall det frivilliga referendum använts; den fakultativa formen, vari-

[1] Med denna bok började, skriver Oberholtzer (Referendum in America, sid. V), referendumdiskussionen i Amerika.

[2] Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum, 1892.

[3] Direct legislation by the people, 1892.

genom visst antal röstberättigade erhålla befogenhet att begära omröstning rörande av representationen antagna lagar, var helt okänd. Detsamma var i realiteten förhållandet med initiativet, rätten för viss del av folket att framlägga visst författnings- eller lagförslag och få detta underkastat folkomröstning. Detta hade, såsom framhållits, endast funnits i en amerikansk författning under en kort tid, nämligen i Georgia under slutet av 1700-talet, och hade för länge sedan sjunkit i glömska.

Då diskussionen rörande frågan om legislaturernas förfall och om olika botemedel häremot just vid denna tid stod på sin höjdpunkt, var det helt naturligt, att de amerikanska reformvännerna med iver togo del av denna förut okända metod för direkt folklig kontroll. Genom det fakultativa referendum bjöds ett medel för folket att bringa *varje* av legislaturen antagen lag under sitt avgörande, genom initiativet en möjlighet att oberoende av legislaturen genomdriva sin vilja. Jämförda med dessa institut framstodo övriga projekt för reform av och kontroll över legislaturerna såsom palliativ av relativt sekundär betydelse. Initiativ och referendum tillgrepos av reformvännerna av skilda läger "med samma feberaktigt hoppfulla förväntan, varmed en sjukling välkomnar en ny utländsk medicin".[1] "Upptäckten" av det schweiziska folkomröstningsinstitutet ledde omedelbart till en livlig pressdiskussion och uppkomsten av en stark rörelse för dess införande i olika nordamerikanska stater.

Under det att författningsreferendum och det obligatoriska lagreferendum i Amerika ha framvuxit ur inhemska förutsättningar — om man undantar den utländska påverkan, som kan sägas ha legat i de första invandrarnas från hemlandet medförda politiska åskådning — har alltså den moderna referendumrörelsen så till vida varit av utländskt ursprung, som de av densamma propagerade folkomröstningsformerna varit kalkerade på schweiziskt mönster. Impulsen till det fakultativa referendums och initiativets införande i amerikanska stater har otvetydigt kommit från Schweiz. Men dessa instituts omplantering i amerikansk jordmån har icke berott på någon osjälvständig och doktrinär imitation av det schweiziska exemplet. Tvärtom äro de båda instituten historiskt framvuxna så till vida, som de bygga på en amerikansk tradition och som för Amerika typiska förhållanden föranlett deras snabba utbredning. Motiveringen för deras införande har, såsom i det följande närmare skall visas, blott i mycket ringa utsträckning varit, att de verkat väl i Schweiz och därför även böra passa för de amerikanska staterna; de ha tvärtom framstått som medel för botande av ett för amerikanskt politiskt liv typiskt ont. Karaktäristiskt är, att man i amerikansk litteratur blott i ringa grad undersökt de särskilda förutsättningar, som legat till grund för folkomröstningsinstitutets uppkomst i Schweiz; man tar i

[1] Rappard, The initiative, referendum and recall in Switzerland, sid. 116.

regel för givet, till dels med orätt, att det därstädes varit en följd av samma orsak, som man anser böra leda till dess införande i Amerika, nämligen legislaturernas förfall. Överhuvud har den amerikanska folkomröstningsrörelsen varit föga doktrinärt betonad; initiativ och referendum ha framstått som rent praktiska hjälpmedel i den politiska reformsträvan.

Redan 1891 bildades i New Jersey en förening med uteslutande syfte att arbeta för införande av fakultativt lagreferendum och folkinitiativ.[1] Detta exempel vann under de följande åren efterföljd i en rad olika stater; organisationer för referendum uppstodo, som genom föredrag och spridande av agitationslitteratur bearbetade folkopinionen. År 1896 bildades för dessa "direct legislation leagues" en slags unionell centralorganisation i The national direct legislation league, som emellertid blev av ganska kort varaktighet; dess funktioner övertogos år 1913 av den ännu bestående National popular government league. Såsom organ för den agitatoriska verksamhet, som av dessa referendumorganisationer bedrives, ha tjänstgjort efter varandra tidskrifterna Direct legislation record, Referendum news och Equity, den senare till 1918. Den roll, dessa föreningar och tidskrifter spelat i den amerikanska folkomröstningsrörelsens historia, är betydande. De ha i de olika staterna liksom i unionen utgjort centralpunkter för referendumagitationen. Deras verksamhet skall i det följande, vid redogörelsen för folkomröstningsinstitutets införande i olika stater, närmare belysas.

Den viktigaste organisationen utanför de politiska partierna, som arbetat för folkomröstningsinstitutets införande i dess nya form, är emellertid centralorganisationen för den amerikanska arbetarerörelsen, "The American federation of labor". År 1892 tillsattes av denna organisation en kommitté för att avge utlåtande i frågan huruvida initiativ och referendum (direkt lagstiftning) borde upptagas på föreningens program. Denna kommitté avgav samma år ett betänkande, varur följande karaktäristiska punkter kunna återgivas: "Kommittén anser principen om direkt lagstiftning genom initiativ och referendum, stadfäst genom erfarenheten i Schweiz, som ett synnerligen värdefullt hjälpmedel för ernåendet av en ökning av de lönearbetande klassernas möjligheter ... Som en utanför partierna stående reform av de politiska metoderna skulle enligt vår uppfattning dess införande i Amerika i hög grad underlätta ernåendet av önskad lagstiftning i riktning mot bättre sociala förhållanden."[2] Den egentlige upphovsmannen till detta uttalande var den ovannämnde Sullivan; den direkta påverkan från Schweiz står alltså

[1] Jfr beträffande de olika folkomröstningsorganisationernas historia Equity, vol. XVI, sid. 122 ff. samt Pomeroy, The direct legislation movement and its leaders.

[2] Gompers, Initiative, referendum and recall, sid. 618.

utom varje tvivel.[1] Med ledning av kommitténs framställning upptogs referendum och initiativ på amerikanska arbetarefederationens program och har alltsedan dess ständigt funnits där. Betydelsen härav är så mycket större som detta var det första och under några år det enda politiska programuttalande, som gjordes av denna organisation. I överensstämmelse med detsamma hava även de olika statliga arbetarefederationerna (state federations of labor) arbetat för det moderna folkomröstningsinstitutets införande.[2]

Jämte arbetarorganisationerna ha i synnerhet bondeföreningarna (state granges) i de olika staterna tagit en verksam del i folkomröstningsrörelsen.[3] Vi skola i det följande finna, att i en rad stater initiativ och referendum införts väsentligen genom samarbete mellan jordbrukare och lönearbetare. Bland andra utanför partierna stående organisationer, som i detta sammanhang äro att nämna, märkas särskilt föreningarna för förbud och rösträtt för kvinnor i de olika staterna samt de s. k. "singletaxers", som arbeta för en omläggning av skattesystemet i riktning mot singletax, d. v. s. all skatts läggande på jorden såsom en konfiskation av jordräntan. Dessa organisationer ha i flera stater tagit en betydande del i referendumagitationen.

De här nämnda organisationernas verksamhet för initiativ och referendum har framför allt gått ut på att påverka de politiska partierna och legislaturerna i respektive stater. Organisationernas medlemmar, som tillhört olika partier, ha strävat för att inom desamma vinna majoritet för folkomröstningens uppförande på partiprogrammen. En annan synnerligen effektiv och ofta använd metod har varit att tillställa de olika partiernas valkandidater förfrågningar rörande deras ställning till initiativ och referendum samt att utan avseende på parti understödja de kandidater, som uttalat sig för folkomröstning.[4] Man har sålunda sökt att binda såväl partierna som de enskilda valkandidaterna och därefter genom kraftig påtryckning förmått dem att uppfylla de givna vallöftena.

De politiska partiernas ställning till folkomröstningsrörelsen i de olika staterna skall framgå av den följande redogörelsen för utvecklingen på skilda håll. För att erhålla en allmän uppfattning rörande det amerikanska partiväsendet i dess förhållande till den moderna referendum-

[1] Jfr Perkins, Initiative and referendum and the American federation of labor.

[2] Jfr även Flower, Organized labor and direct legislation samt Initiative, referendum and recall. Report of the executive committee of the American federation of labor.

[3] Jfr The grange and the referendum med uttalanden från bondeföreningarna i Oregon, Washington och Maine samt Proceedings of 25:th annual session of Washington state grange, sid. 50 och Journal of proceedings, Illinois state Grange, sid. 8.

[4] Jfr Shibley, The progress of the campaign for majority rule, sid. 633.

rörelsen är därjämte en överblick över de unionella valprogrammen av värde. Det är härvid att märka, att dessas uttalanden om folkomröstning främst haft den statliga politiken i sikte, om också någon gång även ett unionellt referenduminstitut varit påtänkt.

År 1892 förekom initiativ och referendum för första gången på unionella partiprogram. Dels uttalade sig Socialist labor party direkt för de båda instituten, dels rekommenderade populistpartiet genom en särskild resolution desamma.[1] Vid 1896 års presidentval upptogos de båda instituten av ännu ett om också synnerligen obetydligt radikalt minoritetsparti, The National party.[2] År 1900 stå initiativ och referendum på nästan alla de små partiernas program; de upptagas av Social democratic party, Union reform party, United christian party, de s. k. silverrepublikanerna samt Farmer's alliance and industrial union, förutom av de partier, som redan förut haft dem på sina program.[3] Det uttalande, varmed den ena gruppen av det nu splittrade populistpartiet motiverade folkomröstningens upptagande i programmet, är av särskilt intresse. Det heter där: "Vi begära vidare, att alla tullar på varor, som behärskas av trusterna, skola borttagas. För att komma till rätta med det onda, som trusterna innebära, måste folket handla direkt utan mellankomst av representanter, som kunna vara styrda eller influerade av trusterna. Vi begära därför direkt lagstiftning, varigenom folket får lagstiftnings- och vetomakt förmedelst initiativ och referendum. En majoritet av folket kan aldrig influeras genom korruption."[4] — 1900 inträffade även för första och enda gången, att ett av de stora partierna uttalade sig för initiativ och referendum. Under inflytande av sin radikala ledare Bryan förklarade sig det demokratiska partiet "gynna direkt lagstiftning, närhelst dylik är praktiskt möjlig".[5] Detta uttalande hade emellertid en synnerligen platonisk karaktär, då folkomröstningsfrågan icke spelade någon som helst roll i partiets valagitation.[6]

Vid 1904 års presidentval upptogs folkomröstningen på programmet av alla de då uppträdande småpartierna, nämligen People's party, Socialist labor party, Socialist party och prohibitionisterna.[7] Så var även förhållandet 1908, då därjämte ett vid detta val uppträdande femte minoritetsparti, The Independence party, gav initiativ och referendum en

[1] Stanwood, History of the Presidency, I, sid. 512 ff.
[2] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 531, jfr sid. 541, 553.
[3] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 34—44.
[4] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 41.
[5] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 62.
[6] Jfr Direct legislation record, vol. VII, sid. 59 f. Se även vol. III, sid. 29 f., där det omtalas, att Bryan redan 1896 föreslagit den "direkta lagstiftningens" upptagande på programmet, då dock utan framgång.
[7] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 102—116.

synnerligen framskjuten plats på sitt program.[1] Nästa presidentval, 1912, är det enda, då folkomröstningsfrågan intagit en verkligt framskjuten roll i valstriden, detta på grund av det progressistiska partiets hållning. Detta parti, det enda, som med utsikt till framgång konkurrerat med republikaner och demokrater, upptog införandet av initiativ och referendum i staterna på programmet[2] och dess ledare, Roosevelt, gjorde denna fråga till en av huvudpunkterna i sin valagitation. Även demokraternas segrande presidentkandidat, Wilson, uttalade sig i samma riktning, ehuru hans parti icke tagit ställning till frågan. Prohibitionisterna och socialisterna intogo samma position som vid föregående val.[3]

Under världskriget har folkomröstningsfrågan såväl i den unionella valagitationen som i staterna stått i bakgrunden. Andra spörsmål ha helt fångat intresset. Vid 1916 års val uttalade sig endast "The Socialist party" för initiativ och referendum, 1920 upptogs frågan ej i något av de unionella partiprogrammen.

I de två stater, där initiativ och referendum först infördes, var detta väsentligen ett resultat av det populistiska partiets verksamhet. I *South Dakota* förekom visserligen redan på 1880-talet — utan påverkan från Schweiz — en rörelse för utvidgning av folkomröstningsinstitutet; förslag framställdes år 1885 om obligatoriskt referendum i fråga om alla lagar.[4] Det var emellertid först sedan den av Schweiz' exempel befruktade folkomröstningsrörelsen uppstått och populistpartiet upptagit frågan på sitt program, som några resultat uppnåddes. År 1897 segrade populisterna vid valen till statslegislaturen och genomdrevo i densamma under motstånd från den republikanska minoriteten antagandet av en författningsändring, enligt vilken en viss procent av de röstberättigade skulle kunna initiera lagar och kräva av legislaturen antagna lagars framläggande för folket: alltså laginitiativ och fakultativt lagreferendum.[5] Denna författningsändring stadfästes påföljande år genom folkomröstning. Året därpå, 1899, följde *Utah* exemplet. I denna stat var det en blandad populistisk-demokratisk majoritet, som drev igenom institutets införande.[6] Även vissa republikaner röstade emellertid för reformen och frågan hade därför ej här, i motsats mot i South Dakota, karaktären av en partifråga. År 1900 beseglades författningsändringen genom folkomröstning. För tillämpningen av de nya bestämmelserna

[1] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 200.
[2] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 289.
[3] Stanwood, History of the Presidency, II, sid. 282, 285.
[4] Jfr South Dakota, History of the initiative and referendum in South Dakota, sid. 3, 8.
[5] Jfr Direct legislation record, vol: IV, sid. 5.
[6] Jfr Beard, Contemporary American history, sid. 285.

fordrades emellertid en särskild lag och de följande legislaturerna, vilkas majoriteter voro mot reformen, kunde därför genom att icke antaga någon tillämpningslag hindra dess ikraftträdande. Den nödvändiga tillämpningslagen antogs först långt senare, nämligen år 1917.

Nästa stat, som införde initiativ och fakultativt lagreferendum, var *Oregon*. Förhistorien härtill är av särskilt intresse, då dess karaktäristiska huvuddrag återfinnas i en rad andra stater och då denna stat, på grund av att det nya systemet här först kommit till användning, framstår som den verkliga föregångsstaten i fråga om "direkt lagstiftning" i Amerika.[1] Agitationen för de nya formerna av folkomröstning började i Oregon år 1892. Som dess ledare framträdde U'Ren, ett av folkomröstningsrörelsens ledande namn i Amerika, enligt egen utsago influerad av Sullivans arbete om det schweiziska referendum.[2] Direkt påverkan från Schweiz kan även spåras så till vida, som bland rörelsens första anhängare var en koloni av invandrade schweizare. Den första organisation, som upptog frågan på sitt program, var en bondeförening, Farmers' alliance, som redan 1892 inbjöd statens olika lönearbetarorganisationer att bilda en gemensam kommitté för att genomdriva saken i legislaturen. Så skedde, och därefter verkade bönder och arbetare gemensamt för att få frågan upptagen i partiprogrammen och genomförd av representationen. 1897 bildades för detta ändamål en särskild organisation, The non partisan direct legislation league, i vilken medlemmar av såväl det republikanska som demokratiska och populistiska partierna ingingo.

Till en början inriktade man sina försök på genomförandet av ett allmänt obligatoriskt lagreferendum. Förslagen härom synas emellertid närmast ha berott på bristande insikter angående de olika referendumformernas innebörd och man övergick snart till att arbeta för införande av den fakultativa referendumformen jämte folkinitiativ.[3] Trots att man lyckades få frågan uppförd på såväl populisternas och demokraternas som slutligen även på de i staten traditionellt härskande republikanernas program, visade det sig emellertid ända till år 1899 omöjligt att få väckta förslag om initiativ och referendum antagna av legislaturen. Vid denna tid väckte vissa missförhållanden inom representationen ökat intresse för frågan. Härtill kom, att man vid 1898 års val förmått ett stort antal kandidater att personligen förbinda sig att rösta för de föreslagna reformerna. Följden blev, att vid 1899 års session ett förslag om författnings- och laginitiativ samt fakultativt lagreferendum gick igenom med

[1] Jfr för det följande särskilt Hendrick, The initiative and referendum and how Oregon got them; Democracy and the referendum in Oregon samt Raine, The referendum at work.

[2] Jfr Rappard, The initiative, referendum and recall in Switzerland, sid. 125.

[3] Jfr på denna punkt särskilt William Rufus King, a biographical sketch, sid. 5 f.

mycket stor majoritet och med fullständig genombrytning av alla partilinjer.[1] Sedan legislaturen år 1901 upprepat sitt beslut, beseglades författningsändringen år 1902 med överväldigande majoritet av folket.

I *Nevada* föreslogs fakultativt lagreferendum (icke initiativ) år 1901, antogs för andra gången av legislaturen år 1903 och av folket 1904. De drivande krafterna i folkomröstningsrörelsen voro här, såsom eljest, bönder och arbetare; det parti, som drev igenom saken, var det demokratiska.[2] År 1912 infördes i Nevada även författnings- och laginitiativ.

Ett par år senare infördes initiativ och referendum i staten *Montana*. Här synes folkomröstningsrörelsen i alldeles särskild grad ha framkommit som en reaktion mot korruptionen inom legislaturen och de stora bolagens avgörande inflytande inom densamma.[3] Det visade sig också synnerligen svårt att här driva igenom de nya instituten; icke mindre än fem legislaturer avslogo förslag härom. Slutligen bildades 1903 ett "Anti-Trust democratic party" och ett "Anti-Trust republican party"; dessa organisationer jämte statens "Direct legislation league" och framför allt "The state federation of labor" förmådde såväl demokrater som republikaner att uppta saken på sina program.[4] Vid 1905 års val lyckades arbetarefederationen därjämte att genom påverkan av de olika valkandidaterna förmå en majoritet av dessa att förbinda sig att rösta för initiativ och referendum.[5] Resultatet blev, att legislaturen samma år under stark folklig påtryckning[6] antog ett förslag om fakultativt lagreferendum och laginitiativ (ej författningsinitiativ), vilket 1906 stadfästes genom folkomröstning.

Då territoriet *Oklahoma* år 1907 skulle förvandlas till stat och ett författningskonvent i detta syfte sammankallades, gingo valen till detta i stor utsträckning i folkomröstningsfrågans tecken. Såväl den statliga arbetarefederationen som vissa bondeorganisationer skickade före valet ut frågor till kandidaterna angående deras ställning till folkomröstnings-

---

[1] Röstetalen voro i senaten 20 mot 8, i representanthuset 43 mot 9. Se Direct legislation record, vol. VI, sid. 1.

[2] Jfr Shibley, The initiative and referendum in 1909, sid. 122 och Pomeroy, The Nevada referendum victory as an illustration of democratic progress.

[3] Jag kan ej underlåta att återgiva följande typiskt amerikanska uttalande om korruptionen i Montanalegislaturen, avgivet av en Montanabo i Equity (vol. XV, sid. 49): "It is my deliberate opinion that a Montana legislature of 100 members could sit blindfolded in a political poker-game and skin an average Illinois legislature (även den känd för sin korruption) down to a necktie and a pair of socks... In an assemblage of Montana legislators, the most corrupt and degenerate gas meter becomes an emblem of purity, honor and respectability."

[4] Jfr Equity, vol. IX, nr 1, sid. 13 samt vol. XV, sid. 47 f.

[5] Jfr Albertson, The initiative and referendum. The Arena febr. 1907, sid. 199.

[6] Jfr Montana House Journal 1905, sid. 109 ff., 117.

frågan.[1] Härvid förklarade sig de demokratiska kandidaterna nästan undantagslöst för de föreslagna reformerna, de republikanska däremot i regel icke. I konventet, där demokraterna voro i avgjord majoritet, röstade emellertid båda partiernas representanter nästan enhälligt för ett folkomröstningssystem efter Oregons mönster och detta antogs samma år, 1907, slutgiltigt genom folkomröstning.[2]

Under de följande åren gjorde folkomröstningsrörelsen utomordentligt snabba framsteg. Under åren 1908—1915 infördes initiativ och referendum (i vissa fall blott det senare) i icke mindre än sexton stater. Vi skola här blott i fråga om några särskilt karaktäristiska fall närmare skildra rörelsens utveckling och för övriga stater endast angiva vissa huvudpunkter.

Den första östliga stat, i vilken de nya instituten infördes, var *Maine*.[3] Orsaken till folkomröstningsrörelsens uppkomst och utveckling torde här i mindre grad än i de flesta väststater ha varit legislaturkorruption i egentlig mening. Även här hade emellertid rörelsen karaktären av en reaktion mot representationens verksamhet och det starka inflytande, som de stora bolagen ansågos utöva på densamma. Missnöjet var framför allt orsakat av legislaturens skattepolitik. En stor del av staten bestod och består av ouppodlade, men rikligt skogbärande landsträckor, de s. k. "wild lands", till huvudsaklig del ägda av stora bolag. Enligt det rådande skattesystemet voro dessa områden föremål för en värdebeskattning, som var oproportionerligt låg i förhållande till deras avkastning, och det hade visat sig omöjligt att i den av bolagen influerade legislaturen åstadkomma en ändring härutinnan. Överhuvud taget ansågos skattebördorna vara alltför ojämnt fördelade, till fördel för bolagen och till förfång för befolkningens breda lager. Detta synes ha varit den förnämsta orsaken till att en kraftig rörelse för initiativ och referendum började bland arbetare och bönder, koncentrerad i "The state grange", "The state federation of labor" samt den 1905 bildade "State referendum league". Redan 1906 lyckades man få saken uppförd på såväl det demokratiska som det republikanska programmet. Samtidigt tillställde man vid 1906 års val alla kandidater förfrågningar om deras ställning och inriktade sina ansträngningar på att utan hänsyn till parti

---

[1] Jfr Demands by Oklahoma state federation of labor 1906 samt Owen, The restoration of popular rule: the greatest of all nonpartisan issues, sid. 648.

[2] Av 112 medlemmar av författningskonventet röstade alla utom sex (en demokrat och fem republikaner) för initiativ och referendum; dessa uppgifter hämtade ur ett brev från Mr. Murray, konventets talman, till Mr. Judson King.

[3] Jfr för det följande Black, Maine's experience with the initiative and referendum, sid. 161—166; Nichols, Present status of the referendum movement in Maine samt Piper, The victorious campaign for direct legislation in Maine.

utestänga dem, som icke givit nöjaktigt besked.[1] Resultatet blev, att 1907 års legislatur enhälligt, under trycket av petitioner från alla delar av staten, antog ett förslag om fakultativt lagreferendum och folkinitiativ; författningsinitiativet stupade däremot på republikanernas motstånd.[2] 1908 antogs författningsändringen av folket.

I *California* betecknade införandet av initiativ och referendum 1911 i sällsport hög grad en reaktion mot att statsmakten innehades av en notoriskt korrumperad och bolagsbehärskad legislatur. Sedan ett par decennier tillbaka styrdes staten, enligt allmän utsago, i själva verket av ett ofantligt järnvägsbolag, "The Southern Pacific railroad company". Följande måhända något färgade skildring av tillståndet i staten år 1908 utgör blott en av många framställningar av ungefär samma innehåll: "Statsmakten har under åratal praktiskt taget legat i händerna på 'Southern Pacific railroad company'. Varje person, som eftersträvat ett ämbete, från förbundssenator nedåt, har sökt att vinna bolagets understöd för att nå sitt mål eller också misslyckats, och det är allmänt känt, att ingen befattning, av vilken bolaget är tillräckligt intresserad för att utöva sitt inflytande, kan erhållas utan bolagets samtycke. Legislaturen är fylld av dess lydiga och eftergivna verktyg, statens järnvägskommission är helt underdånig dess intressen och önskningar; statens guvernör har dess inflytande att tacka för sitt ämbete och hans framtida politiska befordran är i dess händer... Detta sakernas tillstånd har under många år varit rådande i California. Båda de ledande politiska partierna hava behärskats av järnvägsbolaget."[3] I ett uttalande av Californias flerårige guvernör, nuvarande förbundssenatorn Johnson, bekräftas denna framställning och säges bland annat: "Järnvägsbossen besparade oss, som voro republikaner, besväret att nominera våra egna kandidater genom att själv nominera dem och sedan visade han det demokratiska partiet samma välvilja genom att nominera deras kandidater, och när valdagen kom, blev det en stor fruktansvärd skenstrid, i vilken staten drog det kortaste strået."[4] Även om dessa uttalanden, vi upprepa det, måste anses färglagda, äro de dock typiska uttryck för reformvännernas uppfattning. År 1908 inträffade en reaktion mot det rådande systemet; inom det härskande republikanska partiet bildades en "Lincoln-Roosevelt-republican league" för att bryta bolagsväldet. Resultatet blev en under trycket av en överväldigande folkmening genom-

[1] Jfr här även Albertson, The initiative and referendum. The Arena mars 1907, sid. 313.

[2] Jfr Maine House Journal 1907, sid. 651 f., 665; Senate Journal 1907, sid. 206 ff., 644.

[3] Works, Significance of the Lincoln-Roosevelt movement in California, sid. 439.

[4] Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 545.

förd fredlig omvälvning, och för att trygga den vunna segern införde reformvännerna initiativ och referendum, år 1911 sanktionerade av en överväldigande folkmajoritet.[1]

Även i *Missouri* och *Colorado*, där initiativ och referendum genomfördes 1908, respektive 1910, kan folkomröstningsrörelsen sägas på ett särskilt påtagligt sätt ha utgjort en reaktion mot legislativ korruption och bolagsvälde. Även i övrigt är rörelsens historia i dessa båda stater mycket likartad. I båda voro arbetarna den framför allt drivande kraften genom sina "State federations of labor". I båda upptogo såväl demokrater som republikaner saken på sina program, men trots detta visade det sig svårt att driva igenom den i legislaturen. Och slutligen visade sig i båda staterna exekutivmakten, guvernören, mera känslig för folkets önskningar än legislaturen; såväl i Missouri som i Colorado uppträdde guvernören kraftigt för reformen och genomdrev i själva verket densamma genom att för detta särskilda ändamål sammankalla legislaturen till extra session.[2]

I *Arizona* infördes initiativ och fakultativt lagreferendum och i *New Mexico* endast det senare vid de båda staternas tillkomst år 1911. Arizona är en av de få stater, där folkomröstningsfrågan fick karaktären av en partifråga. Där hade nämligen alla de demokratiska medlemmarna av författningskonventet lovat att arbeta för institutets införande och röstade också för detsamma, under det att samtliga republikaner intogo en motsatt hållning.[3] I New Mexico infördes av den republikanska majoriteten endast, såsom nämnt, fakultativt lagreferendum och även detta i mycket beskuren form.

Under folkomröstningsrörelsens tidigare skede var det vanligt, att de utfästelser, som reformvännerna sökte förmå kandidater till legislaturen eller författningskonvent att avgiva, endast gällde, att man skulle verka för initiativ och referendum i allmänhet, utan specificerande av de former, i vilka instituten borde införas. Detta tillvägagångssätt visade sig icke tillfyllest, ty det möjliggjorde, att valkandidater kunde avgiva de begärda löftena och härigenom erhålla folkomröstningsvännernas understöd men sedermera endast arbeta för folkomröstningen i starkt begränsad och, såsom bland reformisterna ansågs, otillfredsställande

---

[1] Jfr Works, The political regeneration of California.

[2] Jfr beträffande Missouri: Shibley, The progress of the campaign for majority rule, sid. 626; The biennial message of Governor Josef W. Folk, The Arena mars 1907; beträffande Colorado: Gabriel, The direct legislation victory in the Colorado legislature; Equity, vol. XII, sid. 141; Colorado House Journal 1910, sid. 75, 507. Röstsiffrorna i den slutliga omröstningen voro i senaten 30—2, i huset 57—2. Vad särskilt korruptionen i Colorado beträffar är Mills, The economic struggle in Colorado, belysande.

[3] Jfr Equity, vol. XII, sid. 136, vol. XIII, sid. 20.

form. Ett exempel härpå ger folkomröstningsrörelsen i *Michigan*. Där beslöts år 1906 sammankallandet av ett författningskonvent, till vilket val ägde rum påföljande år. Vid detta val beslöto en rad för initiativ och referendum kämpande organisationer — "The state grange", "The state federation of labor", "The state progressive voters' league" etc. — att till var och en av kandidaterna framställa följande frågor: "1. Anser Ni, att folkets vid omröstning uttryckta vilja bör vara avgörande för representanternas röstning i legislaturen? 2. Vill Ni, om Ni blir vald, använda er röst och ert inflytande vid varje tillfälle för att för de röstberättigade separat framlägga en del av det nya författningsförslaget, varigenom initiativ, referendum och revokation införes?"[1] Anhängarna av folkomröstning kommo i konventet i stark majoritet, men det folkomröstningsförslag, som antogs, var av mycket begränsat innehåll: endast frivilligt lagreferendum och författningsinitiativ med krav på 20 % bland de röstberättigade för en initiativpetition genomfördes.[2] Denna och liknande erfarenheter hade till följd, att man i folkomröstningsrörelsens senare skede ofta avfordrat valkandidaterna synnerligen specificerade utfästelser angående deras ställning till initiativ och referendum. Ett intressant exempel härpå erbjuder valet till författningskonvent i *Ohio* år 1911. Detta konvents sammankallande berodde till väsentlig del på svårigheten att, trots att saken upptagits på båda partiernas program i legislaturen, genomföra något initiativ- och referendumförslag och vid valet till konventet stod folkomröstningsfrågan i förgrunden. De organisationer, som ledde agitationen, voro här, liksom i andra stater, en "Direct legislation league", "The state grange" och framför allt "The state federation of labor".[3] Vid valet avfordrades samtliga kandidater ett specificerat uttalande rörande sin ställning till folkomröstningsfrågan och en majoritet av dem, som sedermera blevo valda, avgåvo följande skriftliga försäkran: "Undertecknade, kandidater till Ohios författningskonvent, svära (försäkra), att vi, därest vi bliva valda, obetingat och oavlåtligt skola understödja och rösta för införandet i statsförfattningen av initiativ och referendum i följande form: författningsinitiativ vid petition av högst tolv procent av valmännen; laginitiativ vid petition av högst åtta procent; lagreferendum vid petition av högst åtta procent, och antagandet av alla lagar och författningsändringar genom en majoritet av i frågan avgivna röster."[4] I enlighet med denna detaljerade instruktion

[1] Jfr Albertson, Direct legislation news. The Arena augusti 1907, sid. 195 f.

[2] Jfr Michigan, Proceedings and debates of the constitutional convention 1907, II, sid. 1371—1377; voteringen utföll med 56 röster mot 28. 1913 infördes i Michigan även laginitiativ och fakultativt lagreferendum.

[3] Jfr t. ex. Albertson, Initiative and referendum news. The Arena februari 1908, sid. 229; Equity, vol. XIV, sid. 14 samt Ross, Direct legislation in Ohio.

[4] Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 934.

antog författningskonventet ett folkomröstningsförslag,[1] som motsvarade reformvännernas önskemål och 1912 ratificerades av folket.

Övriga stater, i vilka folkomröstningsinstitutet i sin nya form under ifrågavarande tidsperiod infördes, äro *Arkansas, Nebraska*[2], *Washington, Idaho, North Dakota, Mississippi*[3] och *Maryland*[4]. Folkomröstningsrörelsen erbjöd i dessa stater, av tillgängliga uppgifter att döma, samma karaktäristiska huvuddrag som i de flesta andra. I intet fall synes frågan ha haft karaktären av en partifråga, i regel ha både demokrater och republikaner vunnits för den föreslagna reformen. Beträffande Idaho är att märka, att någon för författningsändringens tillämpning nödig särskild lag icke antagits, vadan initiativ och referendum ännu i denna stat äro döda bokstäver. I Maryland genomfördes endast fakultativt lagreferendum.

Under världskriget har, såsom förut nämnts, folkomröstningsfrågan trätt i skuggan för andra mera trängande spörsmål. Folkomröstningsrörelsen, liksom överhuvud taget den konstitutionella reformpolitiken, har icke gjort stora framsteg; snarare kan en viss reaktion mot de före kriget så kraftiga progressiva tendenserna spåras. Sedan 1915 har initiativ och referendum införts blott i en amerikansk stat, ehuru visserligen en av de viktigaste, nämligen Massachusetts.

Folkomröstningsrörelsen i *Massachusetts* började redan på 1890-talet. Upprepade förslag om initiativ och referendum framställdes i legislaturen, men det visade sig omöjligt att genomdriva desamma; vid ett par tillfällen nåddes visserligen majoritet för förslagen men antingen ej den stadgade två-tredjedelsmajoriteten eller ock upprepades ej beslutet, såsom enligt författningen fordrades.[5] År 1913 genomfördes som ett slags surrogat för fakultativt lagreferendum och folkinitiativ dels en s. k. "public opinion law", genom vilken valmännen erhöllo en möjlighet att giva sina representanter instruktioner, dels ett stadgande om frivilligt lagreferendum: legislaturen erhöll genom författningsändring be-

---

[1] Jfr Ohio, Constitutional convention, vol. II, sid. 1940 f. Den slutliga voteringen utföll med 85 röster mot 14.

[2] Jfr här Nebraska Senate Journal 1911, sid. 286, House Journal, sid. 591. Röstsiffrorna voro i senaten 26—0, i huset 72—17.

[3] Jfr Mississippi House Journal 1914, sid. 1227 f., Senate Journal, sid. 1208. Röstsiffrorna voro i huset 73—23 (41 frånvarande), i senaten 29—2 (12 frånvarande).

[4] Jfr Maryland Senate Journal 1914, vol. II, sid. 2706, House Journal, vol. II, sid. 3491. Röstsiffrorna voro i senaten 24—3, i huset 68—19.

[5] Jfr Equity, vol. XII, sid. 107, vol. XV sid. 188. Antecknas kan, att såväl en republikansk som en demokratisk guvernör uttalade sig för folkomröstningen utan att lyckas genomdriva frågan i legislaturen; jfr Haynes, How Massachusetts adopted the initiative and referendum, sid. 454 samt Massachusetts, Governors messages 1914 och 1915.

fogenhet att framlägga lagar till folkets avgörande. Dessa reformer tillfredsställde emellertid icke folkomröstningsrörelsens anhängare, som nu, utan hopp om att lyckas genomföra saken i legislaturen, inriktade sina ansträngningar på att få till stånd sammankallandet av ett författningskonvent. 1916 lyckades detta: legislaturen framlade för folket frågan om inkallandet av ett konvent och denna fråga besvarades av en stark majoritet jakande. Liksom konventets sammankallande huvudsakligen var ett led i arbetet för införande av initiativ och referendum, gingo valen till konventet helt i folkomröstningsfrågans tecken.[1] Resultatet blev en avgjord seger för reformvännerna, huvudsakligen bestående av progressistiska republikaner och demokrater; en majoritet av konventets 320 medlemmar voro genom vallöften förpliktade att understödja ett folkomröstningsförslag av visst bestämt innehåll, som sedermera med vissa modifikationer antogs. Detta konventets förslag framlades 1918 under utomordentligt livlig agitation för folket och stadfästes, om också med en mycket knapp majoritet. Av röstsiffrorna från de olika grevskapen framgår, att landsbygden i regel röstade emot förslaget, och att detta gick igenom väsentligen på grund av den utomordentligt starka anslutningen i industristaden Boston med omnejd.[2] Detta förhållande — liksom också debatterna i författningskonventet — visar, att folkomröstningsrörelsen i Massachusetts till stor del bottnade i socialt och ekonomiskt betonat missnöje bland de lönearbetande klasserna. I denna starkt industrialiserade stat hava bönderna icke — i motsats mot i flertalet andra stater — röstat för införande av initiativ och referendum.

År 1921 var folkomröstningsinstitutet i form av initiativ och fakultativt lagreferendum sålunda infört i 22 av unionens 48 stater. Den här nedan införda tabellen angiver de former av institutet, som införts i de olika staterna, när detta skett, huru de folkomröstningar, varmed författningsändringarna antagits, utfallit samt vilka partier, som vid beslutet i frågan varit i majoritet i legislatur eller konvent. Beträffande sistnämnda uppgift erinra vi om att folkomröstningsfrågan blott i undantagsfall varit en partifråga; det torde emellertid trots detta vara av intresse att se, vilket parti som vid beslutets genomförande i de olika staterna varit vid makten.[3]

---

[1] Jfr Haynes, How Massachusetts adopted the initiative and referendum, sid. 456.

[2] Jfr Massachusetts, Number of assessed poles, registered voters and persons who voted in each voting precinct at the state, city, and town elections 1918, sid. 382—385.

[3] Jfr beträffande tabellen King, The state-wide initiative and referendum, sid. 6, samt Illinois, Constitutional convention bulletin no. 2, sid. 81 f. — De i tabellen givna uppgifterna om det vid tillfället makthavande partiet gälla i regel såväl senat som representanthus, i något enda fall har möjligen partiställningen i senaten varit en annan än i representanthuset, varvid endast den senare angivits.

Stater	Årtal för införandet	De folkomröstningsformer, som införts	Jaröster	Nejröster	Majoritetsparti i legislatur eller konvent
South Dakota	1898	Lagin. och lagref.	23 816	16 483	P.[1]
Utah	1900	Lagin. och lagref.	19 219	7 786	D.[2] P.
Oregon	1902	Förf.-in., lagin., lagref.	62 024	5 688	R.[3]
Nevada	1904	Lagref.	4 393	792	D.
Montana	1906	Lagin. och lagref.	36 374	6 616	D.
Oklahoma	1907	Förf.-in., lagin., lagref.	180 383	73 059	D.
Maine	1908	Lagin. och lagref.	51 991	23 712	R.
Missouri	1908	Förf.-in., lagin., lagref.	177 615	147 290	D.
Michigan	1908	Förf.-in.	244 705	130 783	R.
Arkansas	1910	Förf.-in., lagin., lagref.	91 363	39 680	D.
Colorado	1910	Förf.-in., lagin., lagref.	89 141	28 698	D.
California	1911	Förf.-in., lagin., lagref.	138 181	44 850	R.
New Mexico	1911	Lagref.	31 742	13 399	R.
Arizona	1911	Förf.-in., lagin., lagref.	12 534	3 920	D.
Idaho	1912	Lagin. och lagref.	43 658	13 490	D.
Nebraska	1912	Förf.-in., lagin., lagref.	189 200	15 315	R.
Ohio	1912	Förf.-in., lagin., lagref.	312 592	231 312	D.
Washington	1912	Lagin och lagref.	110 110	43 905	R.
Nevada	1912	Förf.-in. och lagin.	9 561	1 027	R.
Michigan	1913	Lagin. och lagref.	219 388	152 038	—[4]
Mississippi	1914	Förf.-in., lagin., lagref.	19 118	8 718	D.
North Dakota	1914	Förf.-in., lagin., lagref.	48 783	19 964	R.
Maryland	1915	Lagref.	51 880	24 659	D.
Massachusetts	1918	Förf.-in., lagin., lagref.	170 646	162 103	R.

[1] P. står för populister.

[2] D. står för demokrater.

[3] R. står för republikaner.

[4] Det har ej varit mig möjligt att konstatera vilket parti, som vid detta tillfälle var i majoritet i Michigan.

Folkomröstningsrörelsen har emellertid icke varit begränsad till de stater, där positiva resultat uppnåtts. I de allra flesta av unionens stater har en mer eller mindre aktiv agitation för införande av initiativ och referendum bedrivits och i åtskilliga fall har den varit mycket nära att vinna framgång. Så t. ex. upptogo i Iowa år 1912 båda de stora partierna frågan på sina program och ett förslag om införande av initiativ och referendum gick 1913 igenom i legislaturen för första gången men föll, då beslutet påföljande år skulle upprepas.[1] I Kansas förklarade sig 1913 likaledes både demokrater och republikaner för reformen och denna fick i legislaturen majoritet, men ej den i författningen föreskrivna kvalificerade majoriteten.[2] I Illinois antog senaten 1911 enhälligt ett initiativ- och referendumförslag och huset röstade med 93 röster mot 26 för detsamma; detta var emellertid icke tillräckligt, då representanthuset i Illinois består av 153 medlemmar och två-tredjedels majoritet kräves för grundlagsändring.[3] I denna stat har emellertid folkomröstningsrörelsen så till vida nått ett positivt resultat, som redan 1901 en lag — icke författningsändring — genomfördes, enligt vilken befogenhet ges åt 10 procent av valmännen att framkalla en konsultativ omröstning i viss fråga, alltså ett konsultativt folkinitiativ.

I flera stater ha grundlagsändringar, innefattande initiativ och referendum, antagits av legislaturen men fallit vid den avgörande folkomröstningen. Detta har emellertid i flera fall berott på att i vederbörande stat majoritet av alla vid samtidigt val, ej blott majoritet av i frågan röstande, varit nödvändig för grundlagsändringar. Så framlades i Wyoming 1912 ett förslag om initiativ och referendum för folket; vid omröstningen avgåvos 20 579 jaröster mot 3 446 nejröster, men då vid det samtidiga valet avgivits sammanlagt 42 296 röster och majoritet av alla vid valet avgivna röster fordrades, föll frågan.[4] Liknande var förhållandet i Minnesota 1914, då ett förslag föll, trots att 168 004 jaröster och blott 41 557 nejröster avgåvos. Samma år blevo dock förslag om initiativ och referendum i Texas och Wisconsin avslagna av en majoritet av de i frågan röstande. Dessa omröstningsresultat berodde på alldeles särskilda omständigheter, till vilka vi i det följande skola återkomma.

Av den givna framställningen framgår, att den amerikanska folkomröstningsrörelsen huvudsakligen uppburits dels av de radikala småpartierna, dels av utanför partierna stående organisationer, vilkas arbete varit inriktat på att genom de härskande majoritetspartiernas medverkan

[1] Jfr Van der Zee, Direct legislation in Iowa, sid. 242 ff.

[2] Jfr Equity, vol. XV, sid. 187, samt Supreme Court of the United states 1911, n:o 36. By G. Williams, sid. 12.

[3] Jfr Equity, vol. XIII, sid. 125.

[4] Jfr Equity, vol. XV, sid. 47.

få saken genomförd i statslegislaturerna. De grupper av befolkningen, som framför allt understött kravet på införande av initiativ och referendum, ha varit lönearbetare och i mindre framträdande grad, bönder, alltså de socialt missnöjda samhällsklasserna. Av detta förhållande framgår, att folkomröstningsrörelsen, såsom redan i det föregående utvecklats, varit en utpräglat *radikal* folkrörelse.

De republikanska och demokratiska partierna ha här, såsom alltid, då det gällt delstatliga frågor, visserligen varit medel för reformkravens genomförande men icke bärare av dessa krav. De ha utgjort den form, genom vilken en oberoende av dessa partier uppkommen folkvilja kunnat få sina önskemål realiserade. Då dessa partier upptagit folkomröstningsfrågan på sina program, har detta icke utgjort ett primärt uttryck för partiets ställningstagande utan betecknat en konfirmation av en redan stadgad folkmening. Helt naturligt ha därför i de stater, där referendum och initiativ genomförts, i regel båda de stora partierna uppträtt som de begärda reformernas anhängare. Blott i något enstaka fall har inom en stat frågan utgjort en partifråga, i den meningen, att de båda härskande partierna intagit olika ståndpunkter till densamma; i dessa fall ha demokraterna ensamma upptagit folkomröstningskravet, detta i överensstämmelse med de tendenser i radikal riktning, som särskilt under Bryans ledning på 1890-talet utmärkte detta parti i vissa stater. I stort sett ha emellertid båda de stora partierna intagit samma ställning till folkomröstningsrörelsen. Initiativ och referendum ha i ungefär lika många fall beslutats av republikanska som av demokratiska legislaturer och konvent och är genomfört lika väl i klart demokratiska stater (Arkansas, Mississippi) som i klart republikanska (Oregon, Michigan) och i typiska tvåparti-stater såsom Ohio, Missouri och Nebraska.

Betecknande är, att under det att partierna så till vida visat sig som smidiga instrument för folkviljan, att de i stater, där folkomröstningsrörelsen nått en betydande styrka, upptagit frågan på sina program, legislaturerna visat sig mindre benägna att uppfylla de givna vallöftena. I en rad stater har det hänt, att båda de stora partierna förklarat sig för folkomröstning, och att det trots detta visat sig svårt eller omöjligt att få saken genomförd i legislaturen. Dessa ha alltså här, liksom så ofta eljest, visat sig på ett bristfälligt sätt avspegla valmanskårens uppfattning. Och i dessa frågor, liksom i andra, ha författningskonventen stått i mera intim kontakt med folkviljan. I flera stater — så i Ohio och Massachusetts — har man efter fåfänga försök att genomdriva de önskade reformerna i stället inriktat sig på att få ett författningskonvent sammankallat och detta har sedan genomfört de folkliga reformkraven.

Då folkomröstningsrörelsen till hela sin karaktär varit en radikal

reformrörelse, är det givet, att motståndet mot densamma utgått från de konservativare grupperna inom olika partier. Men till icke ringa del har detta motstånd koncentrerats hos de "osynliga makter", vilkas inflytande över legislaturerna man just genom införandet av initiativ och referendum velat besvärja. Det är ett lika naturligt som allmänt erkänt förhållande, att de stora finansiella sammanslutningarna i olika stater använt sin makt i legislaturerna för att hindra införandet av folkomröstning i dess nya former; häri ligger tydligen i viss mån orsaken till att legislaturerna så ofta ställt sig avvisande mot folkomröstningsrörelsen, även då denna uppburits av en överväldigande folkmening och fått båda de stora partiernas understöd.

Folkomröstningsrörelsens framgångar ha, som vi sett, till övervägande del vunnits i de västliga staterna. Av de tjugosex staterna öster om Mississippi ha blott sex, av de tjugotvå väster om denna gräns sexton infört folkomröstning i modern form. Till en del får väl detta anses bero på att de missförhållanden inom legislaturerna, som varit den förnämsta orsaken till folkomröstningsrörelsen, varit mera påtagliga i de västra staterna. Detta kan emellertid icke vara den enda orsaken, ty i en rad västliga stater, där folkomröstning införts, såsom Oregon och North Dakota, ha förhållandena varit erkänt bättre än i vissa östliga stater, där det nya institutet icke funnit plats, såsom New York, Illinois och Indiana. Huvudsakligen torde det anmärkta förhållandet ha sin grund i folkpsykologiska faktorer[1]: de nyare väststaternas befolkning är i allmänhet mer tillgänglig för reformer, mer böjd för accepterande av nya uppslag, mindre betänksam än de äldre öststaternas. Den nybyggaranda, som man kan skönja i de västra staterna, visar sig även på det politiska området och gör, att dessa stater ofta äro de första, som genomföra nya och oprövade reformer. Härtill kommer, att i en rad av de östliga staterna ett speciellt skäl finnes för betänksamhet gentemot de nya folkomröstningsformerna. I de egentliga negerstaterna har man nämligen fruktat, att initiativ och referendum på grund av negrernas okunnighet och lättleddhet skulle leda till farliga konsekvenser, där icke, såsom t. ex. i Mississippi, de färgade i realiteten äro berövade rösträtt. Detta är en av huvudorsakerna till att i staterna i sydväst mycket ringa sympatier visat sig för de nya referendumformerna.

Diskussionen kring de nya folkomröstningsformerna.

I det föregående ha vi angivit de väsentliga orsakerna till den moderna folkomröstningsrörelsens uppkomst och framgångar i de ameri-

[1] Jag kan i denna punkt åberopa mig på tämligen samstämmiga uttalanden i brev från en rad av folkomröstningsrörelsens ledande män, såsom Mr. Haynes, California, Mr. U'Ren, Oregon, Mr. Dodd, Illinois o. s. v. samt personliga uppgifter från olika håll.

kanska staterna; ett och annat brottstycke ur det meningsutbyte, som åtföljt densamma, här samtidigt återgivits. Vår avsikt är här att genom en enhetlig framställning av detta meningsutbyte närmare dokumentera den givna redogörelsen och lämna en mera fullständig bild av motiven hos såväl reformvännerna som deras konservativa motståndare. Det är härvid att märka, att diskussionen om initiativ och referendum huvudsakligen ägt rum, sedan de nya instituten redan vunnit plats i vissa författningar. Beslutet om införandet av de nya formerna skedde i flera stater, så t. ex. i Oregon, utan att någon legislativ debatt föregick detsamma. I några av de stater, som senast införlivat instituten med sina författningar, främst Ohio och Massachusetts, ha däremot synnerligen utförliga och intressanta debatter förekommit. Även i förbundskongressen har frågan vid flera tillfällen under senare tid varit före.[1] Det är särskilt dessa diskussioner, som, supplerade med i politiska tal, broschyrer och press gjorda uttalanden, skola ligga till grund för vår framställning.

Argumentationen för de nya folkomröstningsformerna kan generellt sett sägas ha gått på två skilda linjer, en *praktisk-politisk* och en *principiell.* Man kan skilja på praktiska och principiella anhängare av initiativ och referendum. Den förra riktningen, som varit den avgjort dominerande, har uteslutande utgått från de förhållanden i amerikanskt statsliv, som i det föregående skildrats. Initiativ och referendum ha endast framstått som botemedel mot rådande missförhållanden. I och för sig äro de nya folkomröstningsformerna knappast önskvärda; de innebära en nödfallsutväg ur den ohållbara politiska situation, som är för handen. De organ för folkets politiska handlande, som legislaturer och partier utgöra, ha förvanskats; därför, och endast därför, måste nya instrument för folkviljans realiserande skapas, folket måste upphöjas till primärt lagstiftningsorgan. Kontakten mellan folkopinion och statsmakt måste återställas: initiativ och referendum äro medlen härtill. Till denna grupp av reformvänner hör det stora flertalet av de statsmän, som anslutit sig till folkomröstningsrörelsen och i praktiken förverkligat dess syften.[2] Vad åter angår de mera principiella anhängarna av "direkt" lagstiftning, ha dessa visserligen helt anslutit sig till de praktiska motiven för reformen men därjämte även stött sig på andra skäl. Enligt deras uppfattning äro de nya folkomröstnings-

[1] Frågan om folkomröstning i delstaterna har i förbundskongressen debatterats särskilt vid två tillfällen, dels 1911, då med anledning av New Mexicos och Arizonas upptagande som stater, dels 1913, då ett till intet resultat ledande resolutionsförslag mot initiativ och referendum framlades — varom mera i det följande.

[2] Jfr Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, sid. 88 f.

formerna icke blott motiverade av rådande missförhållanden i amerikansk politik utan även av sitt principiella värde. Referendumdemokratien är i och för sig överlägsen den rent representativa demokratien. Blott genom en utsträckning av folkmakten anses det på folksuveränitetèn grundade statsskicket nå sin fulla mognad. Denna mera radikalt färgade ståndpunkt har framför allt företrätts av vissa förkämpar för folkomröstningsrörelsen, som stått utanför det politiska livet och mera indirekt sökt arbeta för frågans upptagande.

Belysande för den uppfattning, enligt vilken *införandet av nya folkomröstningsformer utgör ett praktiskt-politiskt behov*, icke en principiell fördel, är den utveckling, som den demokratiske presidenten Wilsons uppfattning i frågan undergått. I sin tidigare vetenskapliga produktion framträder Wilson som en bestämd motståndare till initiativ och referendum. Sålunda fäller han i ett i slutet av 1890-talet utgivet arbete starkt kritiska omdömen om institutens verkningar i Schweiz. Varken initiativ eller referendum, framhåller han, ha visat sig innebära några större fördelar; initiativet "har icke medfört vare sig framsteg eller upplysning, det har snarare lett till tvivelaktiga experiment och utveckling av reaktionära fördomar än till verkligt gagnelig lagstiftning", referendum "har försvagat folkrepresentanternas ansvarskänsla utan att sporra folket till utövande av någon verklig politisk kontroll".[1] Och på tal om vissa former av obligatoriskt lagreferendum i Amerika säges i samma arbete, att referendum "förutsätter ett skarpsinnigt omdöme och en rikhaltig kunskap rörande allmänna frågor, som folket ej ofta besitter, och det minskar folkrepresentanternas ansvarskänsla".[2] 1908 gör han i sin bekanta framställning av Förenta staternas statsskick liknande uttalanden, denna gång med direkt adress till den moderna folkomröstningsrörelsens anhängare.[3] Såsom det essentiella i det representativa systemet framhålles möjligheten att ställa framkomna förslag under belysning av offentlig diskussion, att konfrontera och väga skilda meningar mot varandra, att i besluten sammanföra och syntetiskt utforma divergerande uppfattningar. Genom representativsystemet kan därför den allmänna opinionen renas och utmejslas: ett koncentrat av folkets skiftande åskådningar utkristalliseras. Detta kan aldrig ske genom direkt folklagstiftning. Propagerandet av folkomröstningsinstitutet bygger därför på bristande förståelse för representativsystemets innebörd och väsentliga funktion: att utgöra en slags reningsprocess för folkopinionen. Visserligen äro de amerikanska statslegislaturerna, såsom Wilson oförbehållsamt erkänner, i allmänhet föga skickade att motsvara dessa ideala

---

[1] Wilson, The state, sid. 311, 313.

[2] Sid. 476.

[3] Wilson, Constitutional government, sid. 102 ff., 188 ff.

krav. Den växande misstron mot dem är förklarlig och i mycket berättigad. Men på denna grund få initiativ och referendum, "i realiteten ett övergivande av den representativa principen", icke tillgripas; genom andra, mindre farliga och radikala medel måste kontakten mellan folk och statsmakt återställas. Ett frångående av representativsystemet innebure, framhåller Wilson, ett erkännande av det amerikanska styrelsesättets misslyckande.

Dessa uttalanden av Wilson härleda sig från hans tid som vetenskapsman, som professor och universitetsrektor. Ett par år efter det sistnämnda arbetets utgivande börjar hans egentliga deltagande i det politiska livet, han blir guvernör i New Jersey och de radikala demokraternas presidentkandidat. Hans uppfattning i folkomröstningsfrågan undergår en fullständig förändring. Under sin förberedande valkampanj 1911 uttalar han sig med stor bestämdhet för initiativ och referendum i delstaterna. Förklaringen till denna Wilsons omvändelse, som av hans politiska motståndare tillskrivits popularitetshänsyn,[1] torde till icke ringa del få sökas i de erfarenheter han gjort under sin guvernörstid, under en tvåårig kamp mot en notoriskt korrumperad legislatur.

Motiveringen till Wilsons nya ståndpunkt utgår från påvisandet av delstatspolitikens erkända brister.[2] Dessa skildras nu i synnerligen starka ordalag. Legislaturernas inkompetens och korruption, partiväsendets urartning, framför allt storfinansens inflytande på politiken ha, säges det, lett till missförhållanden, som nödvändiggöra genomgripande reformer. Det representativa styrelsesättet i staterna motsvarar ej längre den allmänna opinionens krav. De slutsatser, som dessa förhållanden lett honom till, formulerar Wilson på följande sätt: "Bland de botemedel, som föreslagits under de senare åren, ha varit initiativ och referendum på lagstiftningsområdet. Dessa institut anses vara karaktäristiska för de mest radikala programmen och de anses innebära en förändring i själva karaktären av vår styrelseform. De hava intet sådant syfte. Deras ändamål är att återställa, ej att förstöra det representativa styrelsesättet. Var och en som ärligt diskuterar dessa frågor, måste komma ihåg, att

---

[1] Så t. ex. yttrade senator Sutherland — Government by ballot, sid. 18 — i ett tal i kongressen i juli 1911, efter att ha åberopat Wilsons tidigare uttalanden om folkomröstning: "Thus spoke the president of Princeton university, in the days of his tranquillity, before the microbe of political ambition had invaded his system. That this view does not seem to be shared by the governor of New Jersey is one of the peculiarities of human psychology, which I do not attempt to explain. I can only say, that I prefer the calm, reflective judgment of the college president to the fevered hallucinations of the hopeful presidential candidate. Those who indorse his later utterances, reversing the ancient epigram, are simply appealing from Philip sober to Philip drunk."

[2] Se Wilson, The issues of reform i Munro, The initiative, referendum and recall, sid. 69—91.

vi icke jämföra initiativ och referendum med det representativa styrelsesätt, som vi i teorien äga och som vi länge sökt övertyga oss själva om att vi i praktiken haft, utan med förhållandena sådana de i verkligheten äro, med en legislativ verksamhet, som försiggår i hemlighet, som får sina impulser från besoldade valmaskiner och som utföres av män, vilkas olycka det är att inse, att de ej äro sina egna herrar utan dockor i ett marionettspel. *Om vi kände, att vi hade ett verkligt representativt styrelsesätt i våra statslegislaturer, skulle ingen föreslå initiativ eller referendum i Amerika.*[1] De föreslås nu som medel att bringa våra representanter tillbaka till medvetandet, att de i enlighet med sin plikt och i sitt eget intresse skola representera det suveräna folket, som de påstå sig tjäna, och ej de privata intressen, som smyga sig in i deras rådslag genom 'maskin'-befallningar och utskottskonferenser. De mest övertygade och framstående förkämparna för initiativ och referendum betrakta dem som medel att erhålla en verkligt representativ verksamhet från våra legislaturers sida."[2]

Såsom synes äro utgångspunkterna för Wilsons i olika slutsatser resulterande resonnemang av 1908 och 1911 så till vida likartade, som han i båda fallen framstår som principiell motståndare till de nya folkomröstningsformerna. Skillnaden ligger däri, att han 1908 ansåg de med initiativ och referendum förenade nackdelarna övervägande och hoppades på ett undanröjande av rådande missförhållanden med mindre radikala medel, under det att han tre år senare i de föreslagna reformerna ser en motbjudande men ofrånkomlig nödvändighet. I anslutning härtill begagnar han vid de båda tillfällena orden "representativt styrelsesätt" i skilda betydelser; 1908 beteckna de "styrelse genom folkrepresentanter", och folkomröstningen framstår då självklart som en omvälvning av ett dylikt system, 1911 innebära de båda orden "motsvarighet mellan folkvilja och statsmakt", och genom denna ordkonst uppnås den önskvärda möjligheten att visa den direkta lagstiftningens förenlighet med det representativa systemet. Wilsons omvändelse från motståndare till anhängare av folkomröstningsrörelsen framstår icke, vilket särskilt bör uppmärksammas, såsom i första rummet förestavad av ökad tro på de nya institutens fördelar utan snarare såsom resultat av ökad misstro mot det oblandade representativsystemets verkningssätt. Härutinnan, liksom för övrigt i hela sin tankegång, framstår Wilson som en typisk exponent för den realpolitiska riktningen inom reformvännernas läger. Denna ser i det under normala förhållanden verkande, i kontakt med folk-

[1] Kurs. av förf.

[2] I Wilson, The new freedom, sid. 222 f., en samling av uttalanden under den egentliga presidentvalskampanjen 1912, finnas liknande uttalanden om initiativ och referendum, nu hållna i mera entusiastisk ton.

opinionen stående representativsystemet det ideala styrelsesättet, men föredrar referendumdemokratien framför ett förvanskat, av otillbörliga inflytelser behärskat, rent representativt system.

Samma tankegång som i Wilsons uttalanden möta vi även hos Roosevelt, den av de ledande statsmännen, vars namn intimast knutits samman med de senaste årtiondenas reformrörelser i amerikansk politik. Roosevelt, vilken som president ansågs som motståndare till initiativ och referendum,[1] uppställde år 1912, såsom progressisternas presidentkandidat, kravet på deras införande som en av huvudpunkterna i sitt statliga reformprogram. Vid det progressistiska partiets nationalkonvent den 6 augusti motiverade han sitt ståndpunktstagande på följande sätt[2]: "Vi böra inom hela unionen ombesörja, att folket i varje stat verkligen får rätt att styra sig självt... Jag skall ej söka dogmatiskt fastställa genom vilket maskineri detta mål bör uppnås. I varje samhälle måste det utformas så, att det motsvarar ej blott behoven utan även sedvanan och uppfattningen i detta samhälle... Men varhelst det representativa styrelsesättet i själva verket blir orepresentativt, bör folket försäkra sig om initiativ, referendum och revokationsrätt, detta på sådant sätt, att det klargöres, att det ej avser att använda dessa instrument lättsinnigt eller ofta, utan att ha dem till hands att rätta folkrepresentanternas felsteg och försummelser, när det är tydligt, att dessa felsteg och försummelser ej kunna rättas på vanligt och normalt sätt... Det är ej min mening, att vi skola övergiva det representativa styrelsesättet; tvärtom menar jag, att vi skola finna ett medel, genom vilket vårt styrelsesätt blir verkligt representativt... Vi ha tillåtit, att ett släkte av politiker växt upp, som, stundom för oegentliga politiska syften, stundom för att tjäna de stora privilegierade intressen, som stå bakom dem, förvränga de så kallade representativa institutionerna till ett medel att förvanska i stället för att uttrycka hela folkets övervägda och väl genomtänkta uppfattning. Detta kan ej tillåtas. Vi välja våra representanter för två ändamål: I första rummet välja vi dem med önskan, att de, såsom experter, skola studera vissa frågor, vilka vi, folket som en helhet, ej kunna i detalj känna till, och att de beträffande dessa frågor skola besluta åtgärder, som leda till bättre förhållanden för oss. Men i andra rummet äro våra representanter valda för att i praktiken omsätta vissa politiska idéer, beträffande vilka vi definitivt fattat ställning, och i dessa fall vänta vi, att de skola representera oss genom att göra vad vi beslutat bör ske.

---

[1] Equity, vol. X, no. 3, sid. 14; jfr La Follette, A personal narrative, sid. 488.

[2] Roosevelt, Progressive principles, sid. 121 ff. Jfr Payne, The birth of the new party or progressive democracy, sid. 238 f. Se beträffande liknande uttalanden även Roosevelt, Nationalism and popular rule i Munro, The initiative, referendum and recall, särskilt sid. 56 ff.

Allt jag önskar ernå genom att införa direkt folklig kontroll... är att giva folket möjlighet att, varje gång styrelsen blir orepresentativ i stället för representativ, tvinga sina representanter att verkligen representera sig." Såsom synes är Roosevelts motivering för initiativ och referendum av alldeles samma slag som Wilsons. De nya instituten framstå uteslutande som medel att, såsom det ologiskt uttryckes, göra det representativa systemet verkligt representativt, d. v. s. åstadkomma motsvarighet mellan lagstiftning och folkopinion.

Vilken avgörande roll, detta praktiska grundmotiv spelat, framgår bäst av debatterna i Ohios och Massachusetts' författningskonvent 1912 och 1917. Inläggen för initiativ och referendum i dessa debatter bestå väsentligen, stundom uteslutande, i en kritik av statslegislaturerna. Ställningstagandet för folkomröstning utgör en ren konsekvens av den djupa misstron mot det oblandade representativsystemet. Det är anmärkningsvärt, att denna tankegång så starkt framträtt även i Massachusetts, som dock är känt för sin relativt "rena" legislatur. "Den fråga som det verkligen gäller här", yttrade en talare, "och som jag hoppas man ej skall försöka skymma bort, och som några av oss ha beslutat ej skall skymmas bort, är ej valet mellan ren demokrati — styrelse direkt genom folket — och representativ styrelse. Frågan gäller valet mellan representativ styrelse och orepresentativ styrelse. Den strid vi nu kämpa här i konventsalen är striden mellan synlig styrelse och osynlig styrelse."[1] I Ohios författningskonvent gick diskussionen än mera utpräglat på dessa linjer. Efter att ha skildrat den legislativa korruptionen yttrade en talare bl. a.: "Vad skola vi göra med vår legislativa myndighet? Hur skola vi hjälpa den ur den dypöl, i vilken den fallit? Förkämparna för detta förslag gynna initiativ och referendum som ett medel att hjälpa den... Vi vädja till en myndighet, som dessa rika och mäktiga institutioner (bolagen) icke kunna behärska, en myndighet, till vilken de ofta äro motståndare. De kunna behärska lagstiftande församlingar i frågor,

[1] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 273 (Anderson). I samma debatt yttrade reformvännernas huvudtalare: "Why do the people adopt the initiative and referendum? Why are they fighting for it? Why are they adopting it? Is it because representative government, unrestricted, uncontrolled, is a great success in this country and should not be modified but should be worshipped?... The initiative and referendum is intended, in part at least, to cure some evils that have grown up under representative government as it is, not as it ought to be — a body of independent experts elected to represent the people, meeting in an assembly of this kind, discussing matters on their merits, hearing both sides of the arguments and deciding solely in the interests of the people the questions, that are presented to them. That is idealized representative government. If we had such representative government I venture to say that the question of the initiative and referendum would not now be mooted throughout this great country from one end of it to the other" (sid. 19 f. Walker). Jfr även särskilt sid. 45 ff., 167 ff., 210, 274 ff., 388 ff., 576 ff.

som angå folket, men de kunna ej behärska folket självt."[1] Även i förbundskongressen har samma uppfattning fått klara och auktoritativa uttryck.[2]

Det ligger i sakens natur, att enligt denna motivering för de nya folkomröstningsformerna en utsträckt användning av desamma icke synes önskvärd. Initiativ och referendum skola endast påkallas, då påtagliga divergenser mellan folkopinion och folkrepresentation föreligga. De utgöra nödfallsutvägar, som blott böra användas, då den normala lagstiftningsmekanismen icke fyller sitt ändamål.[3] Bestämmelserna härom böra därför utformas på sådant sätt, att ett ofta återkommande och omotiverat begagnande av rätten att påkalla folkomröstning förhindras. De nya institutens viktigaste fördelar äro i själva verket, anser man, icke av direkt utan av indirekt natur. Genom folkets befogenhet att genomdriva önskade reformer och förkasta av legislaturen antagna förslag skall folkrepresentationen tvingas att i sina handlingar motsvara den allmänna opinionens krav. Möjligheten att påkalla folkomröstning skall i och för sig leda till uppnåendet av de önskade resultaten. Legislaturen skall i förväg, utan att ett direkt folkingripande är behövligt, böja sig för folkets vilja. "Vi önska", skriver det ledande organet för folkomröstningsrörelsen, "en statlig styrelse, så representativ och tillfredsställande för folket, att initiativ och referendum ... sällan om ens någonsin skola behöva komma till användning."[4] En av de främsta upphovsmännen till de i Massachusetts antagna bestämmelserna uttalar, med särskild hänsyn till folkinitiativet, att dess huvudsakliga fördelar skola visa sig ligga "icke i den lagstiftning, som direkt genom dess användande kommer att genomföras, utan i förbättring av den lagstiftning, som legislaturen kommer att besluta".[5] Det slutliga målet är att folkomröstningsinstitutet ge-

---

[1] Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 778 (Peck). Jfr särskilt sid. 789, 832, 839, 852 ff.

[2] Jfr särskilt de längre, även separat utgivna framställningarna av de demokratiska senatorerna Chamberlain (Constitution of New Mexico and Arizona) och Ashurst (True progress) samt den republikanske senatorn Poindexter (New Mexico and Arizona). — Se även den demokratiske presidentkandidaten Bryans programförklaring i The People's law, sid. 2. — I övrigt återfinnas liknande uttalanden i nästan alla debattinlägg för folkomröstning; här skall blott ytterligare hänvisas till den instruktiva framställningen hos Ford, Direct legislation and the recall, sid. 65 ff.

[3] "The initiative and referendum should be employed with restraint. It should be the gun behind the door, the remedy in emergency, the quickacting but ultimate check upon substantial error and wrong" lyder ett typiskt uttalande (Davenport, The use and abuse of direct legislation — the state of Oregon, sid. 681). Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 298, 514, 525; Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 832, 881.

[4] Equity, vol. XV, sid. 3.

[5] Holcombe, State government, sid. 444.

nom sina indirekta följder, sin tysta påverkan av folkrepresentanterna skall göra sig självt överflödigt i tillämpningen.

Huru skola då, närmare besett, de nya folkomröstningsformerna fungera som korrektiv mot representativsystemets brister? Den allmänna tesen är given: genom folkomröstning skall det oförvanskade uttryck för den allmänna opinionen, som genom de normala lagstiftningsorganen icke stått att erhålla, komma till synes. Genom initiativet rättas legislaturens underlåtenhetssynder, genom referendum de synder den begått genom att handla.[1] En blick på argumentationens närmare utformning torde ytterligare belysa innebörden i dessa satser.

Beträffande det fakultativa lagreferendum framhålles särskilt, att det är ägnat att göra slut på korruptionen inom legislaturerna, i all synnerhet i fråga om utdelandet av privilegier och koncessioner till finansiella företag. "Huru berör referendum frågan om korruptionen?" skriver en framstående talesman för folkomröstningsrörelsen.[2] "Referendum tar helt enkelt bort från den legislativa myndigheten den definitiva makten att bevilja särskilda rättigheter, i det att dess handlingar bli föremål för uppsikt från elektoratets sida, detta med tanke på, att om en särskild rättighet oförtänksamt utdelas eller till sin natur strider mot det allmänna intresset, folket skall inlägga sitt veto mot den. Det är självklart, som en allmän regel, att majoriteten ej kan ha nytta av speciella privilegier. Det är endast en minoritet, och i regel en mycket liten minoritet, som drar fördel av dem. Den stora massan av folket har intresse av att ha en styrelse, som ger samma rätt åt alla och icke speciella fördelar åt någon. Det kan därför förutsättas, att, när referendum påkallas, bruket av styrelsemakten för privata ändamål blir förhindrat. Om privilegiesökare skulle försöka att muta valmanskåren, skulle de finna valmännen vara för många och kostnaden för stor. Värdet av det sökta privilegiet skulle ej vara tillräckligt för att kompensera folkmajoriteten för de nackdelar den skulle lida genom privilegiets beviljande, och därjämte lämna vinst nog för privilegiesökarna för att finansiera sina syften. Referendum är därför en naturlig broms på lagstiftning, som står i strid med det allmänna intresset och som i regel endast erhålles från legislaturen genom korruption..." "Vi veta", yttrade en medlem av Ohios författningskonvent, "att om statslegislaturen ej hade den definitiva beslutanderätten i fråga om koncessioner av detta slag (till bolag o. s. v.), om folket kunde göra slut på affärstransaktionerna vid rösturnorna, då skulle bolagen snart tröttna på att köpa folkrepresentanter, som ej

[1] Johnson, The initiative and referendum, an effective ally of representative government, sid. 5.

[2] Wilcox, Government by all the people, sid. 151 f.

skulle kunna infria sina löften; om de ej hade denna makt, skulle motivet för mutning upphöra att finnas till."[1]

Enligt denna i sin naiva cynism typiska motivering skulle alltså referendum omöjliggöra korruptionen genom att göra legislaturernas beslut beroende av folkets avgörande. Det skulle ej löna sig att muta folkrepresentanter, då dessa ej skulle kunna "leverera sina varor". Det är just maktkoncentrationen hos ett fåtal män i legislaturen, som möjliggör korruptionen. Ty hela valmanskåren kan ej mutas, icke därför att valmännen äro mindre mutbara än representanterna, men därför att en korruption av hela elektoratet skulle ställa sig för dyrbar. "Det kan kanske vara möjligt", skriver en författare, "att muta en viss folkrepresentant med 5 000 dollars, men det är omöjligt att muta de 1 000 valmännen i hans valkrets med 5 dollars var."[2] "Genomsnittsväljaren i folkrepresentantens ställe skulle säkert falla för samma frestelser, som korrumpera politikern. Det är frestelsens koncentration, som gör skillnaden. Den påtryckning, som lätt skulle kunna motstås, om den spredes över hela samhället, blir oemotståndlig, då den koncentreras på en punkt. Och denna koncentration existerar helt enkelt, emedan den legislativa myndighetens beslut är definitivt. Om folket alltid kunde begära rätten att träffa det slutliga avgörandet rörande legislaturens beslut, skulle dessa beslut icke längre ha ett kommersiellt värde."[3]

Liksom referendum ger folket möjlighet att förhindra mot dess intressen stridande lagstiftning, skall initiativet utgöra ett medel för realiserandet av krav, som av folkrepresentationen icke beaktas. "Initiativet är", såsom en författare framhåller, "en förberedande reform, som skall genomföras såsom ett villkor för att driva igenom andra reformer."[4] Framför allt gäller det här radikala ekonomiskt-sociala reformer, mot vilka de av storfinansen påverkade legislaturerna ställa sig avvisande. På den betydelse, dessa synpunkter i vissa stater tillagts, utgöra debatterna i Massachusetts' författningskonvent ett klart bevis. Ständigt framhålles här av majoritetens talesmän, att det genom initiativet skall bliva möjligt att, vare sig direkt, genom dess användning, eller indirekt, genom den tysta påtryckning det utövar, genomdriva socialpolitisk lagstiftning, åtgärder, syftande till en jämnare egendomsfördelning o. s. v., som under rådande förhållanden, trots att de omfattas av folkmajo-

[1] Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 941 (Bigelow). Jfr liknande yttranden i Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 405, 479, 550.

[2] Pomeroy, The doorway of reforms, sid. 715 ff. För liknande uttalanden se Parsons, Direct legislation, sid. 19; Parsons, A primer of direct legislation, sid. 508 f.; Direct Legislation. Transactions of Commonwealth Club of California, sid. 289; Lieb, The initiative and referendum, sid. 157 ff.

[3] Moffet, Suggestions on government, sid. 40 f.

[4] Clark, Social justice without socialism, sid. 15.

riteten, stött på ett oöverkomligt motstånd.[1] Framför allt ha dessa skäl framförts från arbetarehåll.[2] I anslutning härtill har man även gjort gällande, att initiativet skall tjäna som ett avlopp, en säkerhetsventil för det sociala missnöjet och därigenom bliva en garanti för samhällsfreden. Dessa arguments stora motivbildande betydelse framgår bäst därav, att det är de socialt missnöjda samhällsklasserna, framför allt arbetare men även bönder, som varit de drivande krafterna i folkomröstningsrörelsen.

Ett korollarium till dessa argument utgör framhållandet av det önskvärda i att kunna framlägga politiska frågor till valmännens bedömande i isolerad form. Vid politiska val kan, påpekas det, aldrig ett säkert utslag för folkets uppfattning i en viss fråga åstadkommas, ty dels måste vid dessa en rad samtidigt aktuella spörsmål tagas i betraktande, dels är det härvid i grunden ej fråga om ett väljande mellan åsikter, utan mellan personer.[3] Denna synpunkt har på grund av de egenartade förhållandena i amerikanskt partiväsen fått en alldeles särskild betydelse. Då nämligen de härskande partierna äro av unionell, ej av statlig karaktär, då tvåpartisystem, eller, i ett stort antal stater, enpartisystem råder, och då valen på grund av partiernas rent unionella inriktning icke bli utslagsgivande för den delstatliga politiken, har ett särskilt starkt behov gjort sig gällande att i enskilda frågor kunna inhämta folkets åsikt. Folkomröstningen har framstått som det under rådande förhållanden enda medlet att låta folkopinionen komma till uttryck i delstatliga spörsmål. Häri ligger förklaringen till att politiskt verksamma,

---

[1] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 211 ff. Jfr även Ohio, Constitutional convention, vol. I, särskilt sid. 869 ff.

[2] Jfr särskilt Gompers, The initiative and referendum and the American federation of labor; Taylor, Can or can't; Sullivan, Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum, särskilt sid. 106 ff. Se även Pomeroy, Direct legislation the workingmen's issue.

[3] Jfr t. ex. Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 249 ff., 574 ff.; Pomereene (demokratisk förbundssenator), The initiative and referendum, sid. 139 f.; Guthrie, The initiative, referendum and recall, sid. 17 f.; Wilcox, The American city: a problem of democracy, sid. 268 ff.; Wilcox, Government by all the people, sid. 266 ff.; Parsons, Direct legislation, sid. 26. Hos den sistnämnde författaren återfinnes följande saftiga uttalande: "That the referendum would disentangle issues is one of its most weighty claims to our attention. At present we have to put up with the splinters in the bread, the hairs in the butter, and the salt in the ice cream, or go without our food. The party cooks stand smiling and bowing before you, urging their bills of fare on which you can plainly read such questions as these: Will you eat a hash of chicken and dog meat, or will you have beef and rat tail in croquettes? Will you drink coffee steeped in vinegar or chocolate flavored with gall? The party tailors fix up three or four suits for you to choose from. Will you wear black clothes with yellow stripes and a very tight belt, or a grey suit with brightgreen shirt and corncreating shoes; or a silkhat, red overalls, and a green necktie?"

ehuru utanför partierna stående sammanslutningar — arbetare- och bondeföreningar, prohibitionister o. s. v. — tagit en så verksam del i folkomröstningsrörelsen. För dessa grupper, vilka, i motsats mot partierna, representera skilda idéer och intressen, och vilkas verksamhet annars gått ut på att förmå partierna att upptaga deras krav på sina program, har folkomröstningen — och främst initiativet — inneburit en ny form för politiskt handlande, ett medel att få sina önskemål underställda valmännens avgörande.[1] Med andra ord uttryckt: de utanför partierna stående sammanslutningar, vilka inom delstaterna i viss mån ersätta ett verkligt på skilda intressen och önskemål fotat partiväsen, ha i folkomröstningsinstitutet funnit en möjlighet till organiserat politiskt uppträdande. Från denna synpunkt ha de nya folkomröstningsformerna inneburit en ersättning för bristen på delstatliga intressepartier, ett hjälpmedel mot det härskande partiväsendets ineffektivitet.

Under det från praktisk-politisk synpunkt de nya folkomröstningsformerna inneburit endast medel att råda bot för representativsystemets brister ha *de principiella anhängarna av initiativ och referendum* ansett referendumdemokratien i och för sig överlägsen den rent representativa demokratien. Folkets rätt till direkt lagstiftning utgör, enligt deras uppfattning, en ofrånkomlig konsekvens av den demokratiska samhällsåskådningen och samtidigt ett betydande medel till folkets politiska uppfostran. Initiativ och referendum böra därför införas oberoende av hur det representativa systemets verkningssätt i olika stater gestaltat sig.[2]

Motiveringen till denna uppfattning bygger helt på en viss uppfattning av folksuveränitetsbegreppets betydelse. Folksuveräniteten anses innebära, att all makt från början innehas av folket; av rent praktiska skäl har utövandet av densamma måst överlämnas åt av folket valda representanter. Härav anses följa, att folkrepresentanterna endast ha att ge uttryck åt sina kommittenters uppfattning: de äro blott ombud för sina valmän och alltså bundna av dessas instruktioner.[3] Men under ett rent representativt system kan det imperativa mandatet icke i praktiken reali-

---

[1] Häri ligger givetvis också förklaringen till, att de i det föregående skildrade minoritetspartierna, vilkas politiska verksamhet till väsentlig del varit inriktad på delstaterna, nästan undantagslöst upptagit initiativ och referendum på sina program.

[2] Typiska exempel på denna ståndpunkt äro Johnson, The initiative and referendum, an effective ally of representative government samt Parsons, Direct legislation. Bland statsmän, som närmast kunna räknas till de principiella anhängarna av initiativ och referendum, märkas den förut nämnde demokratiske förbundssenatorn Owen samt den republikanske förbundssenatorn Bourne; jfr den senares uppsatser Initiative, referendum and recall samt Functions of the initiative, referendum and recall.

[3] I denna punkt får den anförda motiveringen stöd därav, att i åtskilliga staters författningar folket uttryckligen ges rätt att instruera sina representanter; jfr t. ex. rättighetsförklaringen i Massachusetts förf. art. 19.

seras; folket har ingen möjlighet att tvinga sina "agenter" att uppfylla dess önskningar. Det representativa systemet innebär därför ej verklig demokrati, representationen utgör en "vald oligarki". Endast vid valen är folket i realiteten suveränt; mellan valen är det i själva verket prisgivet åt sina agenters godtycke. Först genom att folket får vetorätt gentemot sina representanters beslut och möjlighet att trots dessa genomdriva sin vilja blir folksuveräniteten praktiskt förverkligad. "Under det nuvarande systemet", yttrade en talare i Massachusetts' författningskonvent, "är förhållandet mellan folket och dess representanter helt enkelt detta: Huvudmännen, majoriteten av folket, hava berättigat sina agenter eller representanter att fritt handla för sig under ett år med tanke att vid slutet av detta år agenterna skola kunna avskedas, om de ej ha följt sina suveräna huvudmäns önskningar. Det vi föreslå är, att förhållandet skall ändras på så sätt, att suveränen, folkmajoriteten, ... skall ha makt att ... upphäva agenternas, representanternas, beslut, när så befinnes lämpligt. Med andra ord, vi tillämpa på statsstyrelsen samma principer, samma befogenheter, som huvudmannen har över sin agent i vanlig affärsverksamhet."[1] Införandet av initiativ och referendum framstår alltså som en direkt konsekvens av uppfattningen, att medlemmarna av legislaturen endast tjänstgöra som sina valmäns ställföreträdare, icke som representanter i egentlig mening; de nya folkomröstningsformerna äro, som man ofta framhåller, "a corollary of the law of agency". Och därmed anser man tillika bevisat, att folkets direkta lagstiftningsrätt utgör en nödvändig följd av den allmänt vedertagna folksuveränitetsteorien.[2]

De principiella anhängarna av folkomröstningsinstitutet utgå alltså från en helt annan uppfattning av representativsystemets innebörd än den, som i de realpolitiska reformvännernas uttalanden kommer till synes. Enligt den förra utgör representationen blott en av förhållandena nödvändiggjord ersättning för direkt folkstyrelse och representanterna äro folkets ombud eller agenter. Enligt den senare är det representativa styrelsesättet i princip överlägset den direkta demokratien och representanterna tillerkännas större befogenhet till självständigt ståndpunktstagande, ehuru de naturligtvis i stort sett anses böra avspegla det väljande folkets uppfattning. Från den ena utgångspunkten framstå initiativ och referendum som under alla förhållanden nödvändiga medel till

[1] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 104 (Hale); jfr sid. 77, 466, 572, 577. Liknande uttalanden i Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 736, 779.

[2] Någon anledning att i denna refererande framställning undersöka riktigheten av dessa slutledningar torde icke förefinnas. Påpekas bör blott, att den uppfattning av folksuveränitetsbegreppet, som utgör resonemangets utgångspunkt, ej ens i Amerika är den vetenskapligt vedertagna.

den demokratiska principens förverkligande, från den andra utgöra de endast under förhandenvarande omständigheter behövliga korrektiv mot representativsystemets brister.

I den principiella motiveringen för initiativ och referendum ingår dessutom ett starkt framhållande av deras betydelse för folkets politiska uppfostran.[1] Deras införande skall, anser man, leda till ett ökat intresse för samhälleliga frågor, väljarna skola med större uppmärksamhet följa statsstyrelsen, då de själva ha möjlighet att ta direkt del i densamma. Underställda förslag komma att bli föremål för en livlig offentlig diskussion, helst supplerad med officiell upplysningsverksamhet från statens sida. Allmänandan och samhörighetskänslan komma att förstärkas, varigenom respekten för lagarna ökas och en fastare grund skapas för det demokratiska statsskickets utveckling.

De principiella anhängarna av initiativ och referendum ha helt naturligt icke tänkt sig en så begränsad användning av de båda instituten, som man på realpolitiskt håll i regel har förutsatt. Enligt deras uppfattning utgör folkets rätt att begära folkomröstning icke ett extraordinärt rättsmedel, som blott i trängande fall bör användas, utan ett nyttigt och normalt led i lagstiftningsarbetet. Särskilt på de håll, där uppfostringssynpunkten tillerkännes stor betydelse, har man uttalat sig för ofta återkommande omröstningar; i fråga om viktiga och med stort intresse omfattade spörsmål bör folket, har man ansett, alltid fälla utslaget.[2] Inom dessa grupper av folkomröstningsrörelsens anhängare har man fördenskull uttalat sig för synnerligen milda villkor i fråga om rätten att påkalla omröstning och överhuvud motsatt sig restriktiva bestämmelser.

Det behöver slutligen knappast mer än konstateras, att den moderna folkomröstningsrörelsen hämtat mycken styrka ur det förhållandet, att den byggt på en inhemsk tradition. Förhandenvaron av vissa former av direkt folklagstiftning har utgjort en kraftkälla av omätlig betydelse för anhängarna av de nya reformerna. Detta kommer också ständigt till uttryck i den offentliga diskussionen. Icke så, att man ansett införandet av initiativ och referendum utgöra en konsekvens av den delaktighet i lagstiftningsmakten, som folket redan erhållit. Denna synpunkt har knappast i högre grad spelat rollen av positivt motiv, den, liksom folksuveränitetstanken, har utgjort en given utgångspunkt, en naturlig försvarsposition mot alla angrepp. Man framhåller ständigt, att folkomröstnings-

[1] Jfr t. ex. Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 111, 374; Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 727, 837, 941; Wilcox, Government by all the people, sid. 273 ff.; Bourne, A defence of direct legislation i Munro, The initiative, referendum and recall, sid. 202 f.; Cree, Direct legislation by the people, sid. 120 ff.; Phelps, Selected articles on the initiative and referendum, sid. 163.

[2] Jfr uttalandet hos Crosser, The initiative and referendum amendments in the proposed Ohio constitution, sid. 196 f.

institutet icke är något nytt, att det sedan länge förekommit i flera olika former, att man blott vill bygga vidare på en redan påbörjad utveckling. Det torde, efter vad i det föregående sagts, icke vara behövligt att närmare klargöra innebörden i och vikten av detta moment i reformvännernas motivering.

Under det att i argumentationen för initiativ och referendum olika riktningar kunna urskiljas, har *argumentationen mot de nya folkomröstningsformerna* haft en synnerligen enhetlig karaktär. Vid redogörelsen för denna argumentation kunna vi utgå från uttalanden av en rad av Amerikas främsta statsmän, tillhörande de konservativa riktningarna inom olika partier. Bland dem, som främst framträtt som det representativa systemets försvarare, märkas sålunda förutvarande republikanske presidenten Taft[1], numera innehavare av Förenta staternas högsta domareämbete (chief justice of U. S. supreme court), nuvarande ledaren av den republikanska majoriteten i förbundssenaten Lodge[2], förutvarande republikanske förbundssenatorn Sutherland[3], nuvarande ledaren av det demokratiska partiet i förbundssenaten Underwood[4] och förutvarande demokratiske förbundssenatorn Bailey[5]. Bland vetenskapsmän, som givit uttryck åt samma uppfattning, kan särskilt nämnas Lowell[6], rektor vid Harvarduniversitetet och den mest kände företrädaren för Amerikas statsvetenskapliga forskning. De nu uppräknade författarna, vilka höra till de mest auktoritativa och typiska exponenterna för motståndet mot den moderna folkomröstningsrörelsen, ha i stort sett presterat samma motivering för sitt ställningstagande, en motivering, som kan anses avspegla hela den i Amerika framkomna argumentationen mot initiativ och referendum.[7]

---

[1] Jfr Tafts båda arbeten Popular government, sid. 42—95 och Ethics in service, särskilt sid. 78 ff. Dessa utgåvos under Tafts verksamhet som professor vid Yaleuniversitetet.

[2] Jfr Lodges tre, alla i kongresstrycket ingående broschyrer The constitution of the United states, The constitution and its makers samt The compulsory initiative and referendum and the recall of judges.

[3] Sutherlands förut omnämnda tal Government by ballot torde vara den mest koncentrerade och talangfulla kritik av de nya folkomröstningsformerna, som framkommit i Amerika. Ett referat av talet hos Morgenstierne, Utredning av spørsmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand, sid. 16 f.

[4] Jfr Underwood, Initiative and referendum.

[5] Bailey, Initiative and referendum och The initiative, the referendum and the recall.

[6] Bland de talrika arbeten, i vilka Lowell uttalat sig mot de nya folkomröstningsformernas införande, kunna nämnas The referendum in the United states (i Munro, The initiative, referendum and recall, sid. 126—138) och The referendum in Switzerland and in America.

[7] Bland övriga representanter för samma uppfattning kunna vi här i ett sammanhang tillika nämna följande författare: den republikanske guvernören i Massachusetts

Denna motivering utgår från den uppfattning av det representativa systemets innebörd, som i Wilsons tidigare, av folkomröstningsrörelsens motståndare ständigt citerade yttranden kommer till uttryck. Historiskt sett innebär representativsystemet, framhåller man, icke ett surrogat för den direkta demokratien, som framkommit på grund av det praktiska behovet att delegera utövandet av folkets makt, utan en högre, av sina principiella företräden motiverad författningspolitisk utvecklingsform. Detta förhållande var också, såsom ofta påvisas, klart insett av de statsmän, som främst burit ansvaret för det amerikanska styrelsesättets tillblivelse.[1] Enligt det representativa systemets princip skall statsstyrelsen överlämnas åt personer, som i särskilt hög grad förvärvat sina medborgares förtroende och som därför kunna anses bättre skickade än den stora massan att besluta i allmänna angelägenheter. I representationen erhålles ett urval av politiskt intresserade och kunniga män, och av dess verksamhet kunna därför bättre resultat väntas än av direkt folkstyrelse. Genom överläggningarna mellan folkrepresentanterna bli de skiftande åsikterna analyserade och avvägda, ytterligheterna avslipas och besluten framgå som resultanter ur konflikten mellan de stridiga intressena. Det ligger i sakens natur, att enligt denna uppfattning representanterna tillerkännas rätt att självständigt pröva föreliggande frågor och att teorien om imperativt mandat bestämt förkastas; folkrepresentationen bör visserligen i stort sett avspegla de skiftande meningarna inom folket, men i varje särskild fråga bör dess egen efter självständigt bedömande tillkomna uppfattning vara avgörande.

Från denna utgångspunkt framstår införandet av initiativ och referendum som en partiell återgång till direkt demokrati och alltså till en mera primitiv lagstiftningsmetod. Representativsystemet betecknar en högre utvecklingsform än det omedelbara folkstyret, genom de moderna folkomröstningsformerna återgår man delvis till det gamla, deras innebörd är sålunda i grunden reaktionär.[2] Det bör uppmärksammas, att detta resonemang — liksom argumentationen mot initiativ och referendum överhuvud — tar mycket ringa hänsyn till det förhållandet, att de amerikanska staterna icke äro rent representativa demokratier, att starka

---

Mc Call (Representative as against direct legislation i Munro, The initiative, referendum and recall, sid. 164—193), den demokratiske guvernören i Alabama O'Neal (Representative government and the common law samt A study of the initiative and the referendum), rektorn vid Columbiauniversitetet Butler (Why should we change our form of government, sid. 1—50), samt förutvarande republikanske statssekreteraren Root, Experiments in government and the essentials of the constitution, sid. 30 ff.

[1] Jfr särskilt Madisons ofta åberopade klara uttalanden i The Federalist, breven nr. 10 och 39.

[2] Jfr t. ex. ovannämnda uppsats av Mc Call, Representative as against direct legislation, sid. 166 f., och Hollingsworth, The so-called progressive movement, sid. 33 f.

inslag av direkt folkstyrelse redan finnas. I de redan förefintliga referendumformerna ser man knappast något avsteg från representativsystemet; den helgd, traditionen givit dem, hindrar tydligen, att angreppen mot folkomröstning, såsom logiken skulle fordra, utsträckas även till de redan förelintliga formerna. Då någon gång det obligatoriska författningsreferendum beröres, framhålles det, att detta gäller eller åtminstone bör gälla endast allmänna principer och att det redan på denna grund är artskilt från de föreslagna nya formerna. En förklaring till denna inkonsekvens ligger dock i viss mån däri, att den kritik, som riktas mot den direkta folklagstiftningen, främst tar sikte på folkinitiativet, som anses utgöra den ojämförligt farligaste av de propagerade reformerna, ehuru den naturligtvis även vänder sig mot det fakultativa lagreferendum.

I den mån initiativ och referendum komma till användning, skola de, framhåller man till en början, medföra en försämring av lagstiftningens kvalitet i såväl materiellt som formellt hänseende. Först och främst saknar det väljande folket de nödiga förutsättningarna för lagstiftningsarbetet. I genomsnitt inneha valmännen icke de insikter och den erfarenhet, som tarvas för ett förnuftigt bedömande av ofta invecklade legislativa spörsmål. Röstningen blir därför oftast ett uttryck för ögonblickets impulser, icke för en genomtänkt och stadgad uppfattning. Härtill kommer, att möjligheter till en offentlig diskussion, som skulle kunna öka folkets förutsättningar att bedöma föreliggande spörsmål, blott i ringa omfattning äro för handen. Till de överläggningar, som inom representantförsamlingarna föregå besluten och som äro nödvändiga för varje frågas allsidiga belysning, kan vid folkomröstningar icke finnas någon verklig motsvarighet. Den ömsesidiga påverkningen, friktionen mellan olika uppfattningar, den allsidiga klarläggningen av olika synpunkter blir här omöjliggjord. Fördomarna, de ensidiga och oreflekterade ståndpunkterna bli i de flesta fall avgörande. Vid folkomröstningarna äro också sammanjämkningar och ömsesidiga eftergifter omöjliggjorda; varje förslag kan blott antagas eller förkastas, de medlande och modererande ståndpunkterna äro bortelimínerade. "Representativ styrelse består i en rad kompromisser för att nå fram till utformandet av ett beslut, som i stort sett är nyttigt för hela samhället. Den fundamentala svagheten i initiativ och referendum är att det ej finns någon möjlighet till kompromiss."[1] Alldeles särskilt gälla dessa synpunkter folk-

[1] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 199 (Youngman); jfr särskilt sid. 55, 434, 564 f. Tanken uttryckes på ett lyckligt sätt av Sutherland (Government by ballot, sid. 19): "Right and wrong in governmental matters are not always, indeed, not generally, divided by any sharp line which will enable us to put our finger upon one side and say: this is exactly right and upon the other and say: this is utterly wrong. The boundary between the two is a doubtful zone in which the extent of the uncertainty gradually diminishes as we proceed outwardly in either direction,

initiativet, vid vilket förslagen utarbetas utan offentlig kontroll och där alla jämknings- och förbättringsmöjligheter från början äro praktiskt taget lämnade ur räkningen; här finnas inga garantier ens för lagförslagens formellt tillfredsställande utformning.

I anslutning till dessa synpunkter framhåller man, att vid folkomröstningar den enskildes känsla av ansvar för sitt ställningstagande skulle i hög grad förminskas. Varje röstandes andel i lagstiftningsakten blir så obetydlig, att den personliga ansvarigheten praktiskt taget försvinner. Var och en kommer att taga hänsyn endast till sitt personliga intresse, icke till det helas väl.[1] "Initiativ och referendum appellera endast till den röstandes självviska intresse. I sina beslut om lagars genomförande är medborgaren ej ansvarig för någon; han påverkas endast av sitt eget intresse, och det finns ingen, som kan kalla honom till räkenskap, om han röstar för lagar, som slå ned minoritetens rättigheter."[2] Folkrepresentanterna tvingas på grund av ansvarskoncentrationen att taga hänsyn till de skiftande intressena inom folket, de måste i varje fråga väga olika synpunkter mot varandra och söka ernå en för hela samhället ändamålsenlig lösning. Det representativa systemet innebär därför, särskilt då det är organiserat på två kamrar, en viss garanti mot minoritetsförtryck. Vid avgöranden genom folkomröstning åter komma privat- och klassintressen att fälla utslaget och ett obegränsat majoritetsvälde uppstår.

Fruktan för att de nya folkomröstningsformerna skola leda till minoritetsförtryck tar sig främst uttryck i en skarp kritik av författningsinitiativet. I författningarna finnas de grundläggande bestämmelserna rörande de privata rättigheterna, de utgöra garantier för den personliga friheten och äganderättens okränkbarhet. De försvårande bestämmelserna för författningsändring innebära därför en säkerhet mot ett otyglat majoritetsvälde, ett bålverk för minoriteternas rätt. Författningsinitiativet kommer, huru det än gestaltas, att i betydande grad förminska skillnaden mellan konstitutionell och vanlig lagstiftning. Därmed bortfaller

---

until upon one side we reach the clear field of indisputable right and upon the other of unmistakable wrong. But it is precisely in this middle ground of uncertainty... that the deliberate exchange of conflicting opinion is necessary and the legislative function finds its field of greatest activity..."

[1] Jfr följande uttalande av Barnes, The popular initiative and referendum, sid. 23: "A great safeguard against the enactment of bad laws is the power to fix the responsibility upon those who pass them... Under the present modes the responsibility must be assumed by the senate and house of representatives... On the other hand, if a law is to be made by the vote of all the electors, there will be no practicable way of holding any individuals responsible. There will always be voters, who will cast a secret ballot for laws that seem to promise benefit to their class though they be clearly wrong, when the same men would not dare to vote for them in the legislatures."

[2] Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 688 (Cunningham).

den garanti för de privata rättigheterna, som författningens särskilda helgd utgör, och portarna öppnas för de tillfälliga majoriteternas allenastyre.[1]

Denna argumentation, liksom motståndet mot folkinitiativet överhuvud, bottnar uppenbarligen till väsentlig del i fruktan för att folkets direkta lagstiftningsmakt skall leda till genomförandet av radikala ekonomiskt-sociala reformer. Initiativet anses, såsom man ständigt framhåller, utgöra en inkörsport för socialismen.[2] Liksom argumentationen för initiativet i stor utsträckning består i motivering för de reformer, som man hoppas skola följa av dess användning, går kritiken av institutet till väsentlig del ut på att söka påvisa, att dessa reformer äro obehövliga eller skadliga.[3] I sammanhang därmed gör man även gällande, att genom initiativet reformer, som icke i grunden motsvara folkmajoritetens uppfattning, kunna genomdrivas, ty anhängarna av ett visst förslag deltaga i regel flitigare i omröstningen än dess motståndare. Initiativet kan därför väntas medföra, att "makten över statsstyrelsen övergår till aktiva och radikala minoriteter".[4]

Motståndet mot de nya folkomröstningsformerna motiveras emellertid icke blott därmed, att desamma, i den mån de kommo till användning, skulle medföra en sänkning av lagstiftningens kvalitet. De mera indirekta följderna av införandet av initiativ och referendum skulle, anser man, vara minst lika farliga som de direkta. Folkets makt att genomdriva lagar och att annullera legislaturens beslut måste ha till följd, att representationens självständighet och ansvarskänsla i hög grad försvagas. "Verkan av initiativ och referendum på legislaturen", skriver Taft[5],

---

[1] Jfr här även uttalanden hos Lowell, Governments and parties in continental Europe, II, sid. 296 f.; Smith, The development of American constitutional law, sid. 55 f.; Kinkead, The initiative and referendum, sid. 166 ff., och Carey, New responsibilities of citizenship, sid. 31 ff. Jfr även Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 51 ff., 128 ff.

[2] Jfr här även Boyle, The initiative and referendum its folly, fallacies, and failure, sid. 42 ff.; Hollingsworth, The "Oregon plan", sid. 13.

[3] Exempel härpå finnas hos nästan varje mot initiativet uppträdande talare i Massachusetts' författningskonvent. Jfr även särskilt Taft, Popular government, sid. 89 ff. Då Lowell i sin uppsats The referendum and initiative: their relation to the interests of labor in Switzerland and in America söker göra antagligt, att den "direkta lagstiftningen" skulle visa sig motverka sociala reformer, utgår han uteslutande från de schweiziska erfarenheterna och tar för övrigt nästan uteslutande sikte på det fakultativa lagreferendum, ej på initiativet. Jfr Pomeroys kritik av hans framställning i Direct legislation defended.

[4] Bailey, Initiative and referendum, sid. 38.

[5] Popular government, sid. 63 f. För liknande yttranden se Lodge, The compulsory initiative and referendum and the recall of judges, sid. 9 ff.; O'Neal, Representative government and the common law, sid. 12; Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 386, 401, 522.

"är ... nödvändigtvis att minska dess makt, att borttaga dess mod och självständiga handlingsförmåga, att förstöra dess känsla av ansvar och att framställa den som ovärdig förtroende. Ingenting kan säkrare undergräva karaktären hos en lagstiftande församling. Ingen man med verklig stolthet och verkligt självförtroende kommer att söka nå en ställning, i vilken den enda måttstocken för handlandet måste bli frågan, huru majoriteten av valmanskåren ... kommer att ställa sig till förslag, beträffande vars detaljer det icke finns vare sig tid eller medel att bibringa allmänheten någon insikt. Den ofrånkomliga följden av initiativet måste bliva förstörandet och förintandet av just de fördelar hos det representativa systemet, som gjorde det till en förbättring i jämförelse med den direkta demokratien." Enligt denna synpunkt, som av folkomröstningsrörelsens motståndare alltid starkt framhålles, innebär införandet av initiativ och referendum i realiteten det representativa systemets undergång. Den enda riktpunkten för folkrepresentanternas handlande blir önskan att tillfredsställa den tillfälliga folkmajoritetens krav; det självständiga och på känslan av det egna ansvaret byggda bedömandet av föreliggande frågor försvinner och därmed är själva grundprincipen för en förnuftig statsstyrelse uppgiven.

Hur svara då det oblandade representativsystemets försvarare på den kritik, som från reformvännernas sida riktas mot de amerikanska statslegislaturerna? Dels och framför allt gör man gällande, att denna kritik är i hög grad överdriven; man erkänner, att brister finnas, men förnekar, att de äro så betänkliga som från motsidan påstås. Dels anför man, att dessa brister i grunden bero på det väljande folket självt. "Styrelsen faller i händerna på bossar och maskinpolitici helt enkelt emedan folket icke gör sin plikt."[1] Om folket visade mera omsorg vid valet av sina representanter och överhuvud ägnade mera intresse åt politiska spörsmål, skulle statslegislaturerna förbättras och det representativa systemet lyftas till ett högre plan. Men att söka åstadkomma detta genom initiativ och referendum vore i själva verket att göra det onda än värre. Ty hur skall folket, som icke ens visat sig kompetent att utse dugliga representanter, kunna avgöra de långt mera svårbedömda sakliga spörsmålen? Och hur skall det kunna undvikas, att folkrepresentationen, då den ytterligare förlorar i makt och ansvar, skall sjunka till en ännu lägre nivå? Att utöka folkets direkta makt på grund av representativsystemets svagheter vore att "bota en oduglig legislatur genom att göra den mera oduglig".[2] Det verkliga botemedlet består, framhåller man ständigt, icke i

[1] Kennan, The direct rule of the people, sid. 150. För liknande uttalanden jfr Sanborn, Popular legislation in the United states, sid. 601; Thom, The pending revolution, sid. 199 f.

[2] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 608 (Pillsbury).

nya författningsinstitut utan i ett bättre utnyttjande av de redan förefintliga formerna.

Av den givna redogörelsen framgår, att den ledande, praktiskt-politiska riktningen inom folkomröstningsrörelsen i sina allmänna utgångspunkter föga skiljer sig från den grundåskådning, som karaktäriserar motståndet mot denna rörelse. Den principiella uppfattning rörande representativsystem och direkt demokrati, som i Wilsons och Roosevelts uttalanden kommer till synes, står mycket nära den teori, som ligger till grund för kritiken av de nya referendumformerna; bäst framgår kanske detta därav, att just de båda nämnda statsmännen vid olika tillfällen kunnat, utifrån samma utgångspunkter, komma till rakt motsatta uppfattningar rörande de föreslagna reformernas värde. På båda hållen har man betonat det under normala förhållanden verkande representativsystemets företräden och haft blicken öppen för den direkta folklagstiftningens svagheter; härutinnan möta de realpolitiska reformvännerna sina konservativa motståndare. Motsättningen ligger däri, att man på ena hållet anser de speciella förhållandena i amerikansk statspolitik nödvändiggöra de i och för sig föga tilltalande reformernas genomförande, under det att man på det andra hållet förnekar, att någon dylik nödvändighet är förhanden. För att ytterligare belysa denna motsättning, som för förståendet av den amerikanska folkomröstningsdiskussionen är av avgörande betydelse, skola vi på några punkter referera den antikritik, som från reformvänligt håll riktats mot den konservativa kritiken, och sålunda med varandra konfrontera de båda huvudparternas argument.

Det finnes därvid ingen anledning att dröja vid den i debatterna ständigt framskymtande motsättningen i fråga om folkomröstningsinstitutets ställning till själva den representativa principen. Då man på konservativt håll framhåller, att initiativ och referendum innebära ett åtminstone partiellt övergivande av denna princip, under det att reformvännerna förklara sig åsyfta en förnyelse och förstärkning av densamma, beror detta uppenbarligen, såsom vid återgivandet av Wilsons uttalanden påpekades, därpå, att man i det omdiskuterade begreppet inlägger olikartade meningar; å den ena sidan menar man med representativt system, att lagstiftningsarbetet anförtros åt folkrepresentanter, å den andra, att lagstiftningen överensstämmer med folkviljan. Att det förra uttryckssättet är det med vanligt språkbruk överensstämmande och att begreppsenligt en motsättning förefinnes mellan folkomröstning och representativt system torde icke behöva närmare utvecklas.

Kärnpunkten i reformvännernas kritik av den konservativa argumentationen ligger i framhållandet av, att denna utgår från en idealiserad bild av representativsystemets verkningssätt. Folkomröstningsrörelsens motståndare jämföra referendumdemokratien med ett rent representativt

system, sådant det borde vara, icke sådant det i verkligheten är. Deras resonemang bygger alltså, gör man gällande, på falska premisser, på bristande åtskillnad mellan teori och praktik. Det är just på grund av att det rådande styrelsesättet icke visat sig motsvara den av dess försvarare tecknade idealbilden, som de omtvistade konstitutionella reformerna föreslagits. Utifrån dessa synpunkter bemöter man i detalj motståndarnas farhågor för att det direkta folkstyret skall leda till en sänkning av lagstiftningens kvalitet. Då det från konservativt håll påvisas, att representativsystemet möjliggör lagstiftningsarbetets överlämnande åt ett urval av folkets bästa krafter, svaras det, att detta visserligen är sant men att denna möjlighet i själva verket ej blir utnyttjad; medlemmarna av de amerikanska statslegislaturerna äro i regel icke, vare sig genom karaktär eller kunskaper, överlägsna genomsnittsmedborgaren. Då det framhålles, att den i representativa församlingar förekommande diskussionen är ägnad att främja lagstiftningsarbetet, svaras det, att de flesta frågor i statslegislaturerna avgöras utan debatt och att debatterna, i den mån sådana äga rum, oftast äro värdelösa och sällan eller aldrig påverka ledamöternas ställningstagande.[1] Då det göres gällande, att representationen företräder hela folket och att inom densamma olika intressen bäst kunna avvägas och för det allmänna gagneliga beslut fattas, svaras det, att de amerikanska politikerna i bästa fall känna sig såsom företrädare endast för sina egna valkretsar, i sämsta fall såsom bulvaner för enskilda intressen och att "avvägningen av olika intressen" ofta utmynnar i ovärdiga kompromisser, varigenom av folkmajoriteten omhuldade reformkrav förvanskas. Då man påpekar risken för att den direkta lagstiftningen skall leda till formellt bristfälliga lagar, svaras det, att en sänkning av nivån i detta hänseende knappast är tänkbar.[2] Varje kritisk anmärkning mot de nya folkomröstningsformerna besvaras med en motsvarande kritik av det rådande representativsystemet.

---

[1] Följande, visserligen oriktiga uttalande av Bryce (Modern democracies II, sid. 159, i en redogörelse för argumentationen mot folkomröstning) är karaktäristiskt: "One argument only, an argument formerly used by Swiss opponents of the initiative, is never heard in Western America. No one alleges that the people in judging of proposals laid before them by the initiative lose the enlightenment, that might have been derived from debates on it in the legislatures, for nobody, except (as Mark Twain said) a person suffering from senile decay, reads those debates."

[2] Följande uttalande av De Witt (The progressive movement, sid. 225) är karaktäristiskt: "In urging this argument (att initiativet skulle leda till bristfälliga lagar), men fail to keep in mind the fact, that it would be extremely difficult to pass worse bills by a popular vote than are turned out every year by the legislature in practically every state... The laws which these legislators turn out when they have plenty of time for deliberation and are actuated by the most honest motives are not models in law-making; while those passed hastily and corruptly are almost unintelligible." Jfr även Pomeroy, Two arguments against direct legislation, sid. 153 f.

Särskilt belysande är diskussionen av frågan om de nya folkomröstningsformernas sannolika inverkan på legislaturernas nivå. Då det från konservativt håll framhålles, att folkets direkta lagstiftningsrätt är ägnad att försvaga legislaturernas auktoritet, ansvarskänsla och självständighet, svarar man från det motsatta lägret, att deras auktoritet redan är undergrävd, att deras bristande ansvarskänsla är reformrörelsens viktigaste orsak och att deras självständighet gentemot folkmajoriteten icke är en förtjänst utan ett fel, allra helst som de i stället gå i partimaskinernas och de finansiella sammanslutningarnas ledband.[1] Då initiativ och referendum finnas, komma legislaturerna att känna sig ansvariga inför hela folket och bli beroende av dess vilja; därför leder den direkta lagstiftningens införande i själva verket till en höjning av representationernas nivå. Denna fas av meningsutbytet ställes i skarp relief i ett replikskifte under debatterna i Massachusetts' författningskonvent. En medlem av den konservativa fraktionen yttrade där i sin kritik av folkomröstningsförslaget: "Om vi skola utse en springpojke, tala vi om för honom precis vad han skall göra och ge honom ingen nämnvärd självständighet; om vi åter utse en disponent eller en direktör för ett stort företag, giva vi honom all möjlig självständighet, emedan vi anta, att han vet mer än vi själva. Vi låta honom göra vad han vill och om han ej lyckas, försöka vi med en annan man. Min åsikt är, att om man tillämpar springpojksdoktrinen på författningen, som några av er önska, skola vi i legislaturen endast få springpojkar och inga andra."[2] Detta kraftiga yttrande fick omedelbart följande gensvar av en av reformvännernas huvudtalare: "Jag skulle vilja fråga... om icke osynlig styrelse, som vi i själva verket ha, är en nästan fullkomlig illustration till springpojksdoktrinen, tillämpad på legislaturen. Är det ej ett ofrånkomligt faktum, känt av var och en, som har reda på förhållandena i denna stat, att vi ha haft vissa dominerande makter i staten, som ha lyckats att år efter år sända till legislaturen en massa män, som ej ha varit något annat än "springpojkar" åt vissa personer, som ha tagit bolagsmaskineriet och det därtill fogade politiska maskineriet i besittning?"[3] Den meningsbryt-

[1] Jfr de typiska uttalandena i Equity, vol. XIV, sid. 88; Lobingier, Direct popular legislation: the chief objections examined, sid. 239 f.; Sullivan, Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum, sid. 85; Mc Crackan, How to introduce the initiative and referendum, sid. 698; Reinsch, The initiative and referendum, sid. 156 ff.

[2] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 466 (Wellman).

[3] Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 466 (Anderson); jfr 60:th congress, 1:st session, Senate document nr 521, sid. 7. Det är även typiskt, att en varm anhängare av de nya folkomröstningsformerna, Weyl, i sitt arbete The new democracy, sid. 307, gör följande uttalande: "The adoption of the referendum and initiative tends to limit the range and decision of our elected legislators. It tends to transform these legislators from representatives, possessed of personal, in-

ning, som åskådliggöres av dessa amerikanskt tillspetsade yttranden, genomgår hela diskussionen om de nya folkomröstningsformernas medelbara inverkan på det representativa systemet.

Ännu ett moment i meningsutbytet torde i detta sammanhang böra särskilt uppmärksammas. De konservativa kritikerna framhålla ofta, såsom nämnts, att orsaken till legislaturernas svagheter väsentligen ligger i folkets bristande politiska intresse och att skapandet av en mera aktiv medborgaranda därför bör utgöra utgångspunkten för en reformerande verksamhet. Sanningen i dessa påståenden erkännes ofta från reformvänligt håll så till vida, som de rådande missförhållandena anses i viss omfattning kunna historiskt förklaras såsom en följd av politisk indifferentism. Men, gör man gällande, dessa missförhållanden ha, huru de än historiskt förklaras, nått en sådan omfattning och styrka, att de icke kunna bekämpas annat än genom extraordinära hjälpmedel; folkviljan måste därför erhålla andra uttrycksmedel än de redan befintliga.

Vår återblick på några av diskussionens viktigaste moment har avsett att ytterligare klargöra det framför allt karaktäristiska draget i densamma: dess koncentration kring frågan om det delstatliga representativsystemets verkningssätt. Reformvännernas kritik av den konservativa argumentationen visar bättre än något annat, i hur hög grad meningsutbytet utgått från speciellt amerikanska förhållanden, hur betydelsefulla de praktiska synpunkterna varit. Den centrala frågan har icke varit: vilka företräden och nackdelar erbjuda i och för sig de nya folkomröstningsformerna? I förgrunden har tvärtom stått spörsmålet: är det representativa systemet i de amerikanska delstaterna sådant, att nya medel för folkviljans förverkligande äro nödvändiga? Problemet referendumdemokrati kontra representativ demokrati har i denna diskussion knappast blivit klart belyst, det har oftast setts mot bakgrunden av rådande, för de amerikanska delstaterna säregna förhållanden. Det är snarare amerikansk statspolitik än folkomröstningsfrågan i dess allmänpolitiska innebörd, som den refererade diskussionen klarlägger.

Strider de moderna folkomröstningsformernas införande i staterna mot förbundsförfattningen?

Det torde vara påkallat att i detta sammanhang med några ord beröra ett spörsmål, som varit föremål för en ganska livlig diskussion, nämligen om folkomröstningsinstitutet i sin moderna form kan anses förenligt med Förenta staternas konstitution. I förbundsförfattningen art. IV § 4 stad-

dividual opinions into mere delegates; into mere mechanical forecasters and repeaters of popular deliverances; into parrot-like, political phonographs." Men detta är, framhåller han, bättre än det nuvarande tillståndet, då legislaturerna ofta äro bolagens tjänare.

gas, att "Förenta staterna skola garantera samtliga stater inom detta förbund republikanskt styrelsesätt..." Denna bestämmelse har man på sina håll givit en sådan tolkning, att folkomröstningsinstitutets införande i delstaterna ansetts vara inkonstitutionellt, stridande mot förbundsförfattningen. På grund av domstolarnas rätt att bedöma statsförfattningarnas förenlighet med unionsförfattningen har denna fråga haft icke blott vetenskapligt intresse utan även praktisk-politisk betydelse.

Den argumentation, enligt vilken folkomröstningen strider mot unionsförfattningen, utgår från att enligt grundlagsstiftarnas mening ordet "republikansk" utgjorde en synonym för ordet "representativ".[1] Genom att i förbundsförfattningen stipulera, att förbundet skulle garantera staterna ett republikanskt styrelsesätt hade man alltså avsett att omöjliggöra uppkomsten icke blott av monarkier utan även av direkta demokratier på Amerikas jord. Såsom bevis för att detta varit grundlagsstiftarnas mening anföres särskilt ofta yttranden av Madison och Hamilton, vilka tydligt giva vid handen, att man gjorde en bestämd skillnad mellan republik och direkt demokrati. Såsom en modern sammanfattning av deras uttalanden kan följande av Cooley givna definition på "republikanskt styrelsesätt" tjäna: "Med republikanskt styrelsesätt förstås en styrelse genom av folket valda representanter; det utgör en kontrast emot å ena sidan en demokrati, i vilken folket eller menigheten som ett organiserat helt utövar styrelsens suveräna befogenheter, och å andra sidan emot styrelse av en man, såsom kung, kejsare, tsar eller sultan, eller en klass av män, såsom aristokrati."[2] Med utgångspunkt från denna åsikt om det för republikanskt styrelsesätt karaktäristiska kommer man till den uppfattningen, att folkomröstningsinstitutet, såsom utgörande ett avsteg från det representativa systemet, icke är förenligt med förbundsförfattningens ifrågavarande stadgande.

Denna tolkning, som sålunda stöder sig uteslutande på grundlagsstiftarnas mening med stadgandet i fråga, har angripits med en rad olika argument. Därvid har man i regel mött på motståndarnas

[1] Se beträffande den här återgivna argumenteringen Bailey, Initiative and referendum, som innehåller utförliga citat av uttalanden från tiden för unionsförfattningens tillkomst, samt Lewis, Arizona's constitution: the initiative, the referendum, the recall — is the constitution republican in form; Harris, Address, Proceedings of the state bar association of Wisconsin; Sherwood, The initiative and referendum under the United states constitution; Allen, The initiative and referendum is not constitutional; Kinkead, The initiative and referendum, sid. 173 f. Alla dessa författare anse initiativ och referendum inkonstitutionellt. Sammanfattande framställningar bl. a. hos Holcombe, State government, sid. 36—39; Beard and Shultz, Documents on the initiative, referendum and recall, sid. 25—31 samt Swan, Arizona and republican government.

[2] Principles of constitutional law, sid. 202 f. Cooley har emellertid här icke haft frågan om referendums grundlagsenlighet för ögonen. Jfr Stimson, The law of the federal and state constitutions of the United states, sid. 192 n. 1.

egen mark, använt den subjektiva tolkningsmetoden. Å ena sidan har härvid påvisats, att i varje fall vissa av grundlagsstiftarna använt "republikansk" endast i motsats mot "monarkisk" och snarast satt likhetstecken mellan republik och demokrati, vilka båda karaktäriserades av maktens koncentration hos folket; att ur garantien för republikansk styrelseform utläsa något förbud mot direkt demokrati vore sålunda felaktigt.[1] Å andra sidan har man framhållit, att den skillnad, som man vid förbundsförfattningens tillkomst på vissa håll uppdrog mellan republik och demokrati, icke åsyftade den blandning av representativt system och direkt folkstyre, som för referendumdemokratien i dess nutida gestalt är karaktäristisk. Grundlagsstiftarna menade med demokrati tvärtom blott rent folkstyre utan representativa inslag. Det är därför omöjligt att tillämpa deras uttalanden på en styrelseform, som de aldrig haft i tankarna.[2] Jämte dessa skäl har man även framdragit andra. Så har det påpekats, att en objektiv grundlagstolkning icke ger något stöd åt teorien om referenduminstitutets grundlagsstridighet, då man ju numera enligt vanligt språkbruk icke anser folkomröstningen oförenlig med ett "republikanskt styrelsesätt".[3] Likaså har det påvisats, att frågan om referendums grundlagsenlighet i varje fall är för sent väckt, då man upptar den först vid de moderna folkomröstningsformernas införande, ty referendum har ju i olika former länge praktiserats inom unionens stater.[4]

Det torde knappast råda någon tvekan om vilken av de här anförda argumentationerna, som är starkast. Alla de bevisföringar, som använts mot teorien om referendums grundlagsstridighet, torde var för sig vara tillräckliga för att ådagalägga, att bestämmelsen om republikanskt styrelsesätt icke kan anses lägga hinder i vägen för folkomröstningsinstitutets införande i de nordamerikanska staterna.[5] Denna mening har också

---

[1] Jfr Supreme Court of the United states 1911 nr 36, by J. Ralston m. fl., sid. 5—18, 65; Supreme Court of the United states 1911 nr 36, by G. Shibley m. fl., sid. 30 ff.; Shibley, Judges attack Oregon amendment for majority rule; Howard, A republican form of government: a defense of the Arizona constitution.

[2] Jfr Oregons högsta domstols utslag i målet Kadderley et al. v. City of Portland et al. 1903, cit. hos Beard and Shultz, Documents on the initiative, referendum and recall, sid. 304—310, samt Aigler, The validity of the initiative and referendum; Embry, The initiative and referendum, sid. 302; Shibley, Majority rule system constitutional: decision by Oregon supreme court.

[3] Jfr Supreme court of the United states 1911 nr 36, by G. Shibley m. fl., sid. 37 f.

[4] Jfr Supreme court of the United states nr 36, by J. Ralston m. fl., sid. 25—29.

[5] För fullständighetens skull böra vi referera ännu en för folkomröstningsinstitutets grundlagsenlighet använd bevisföring. Jfr här Supreme court of the United states nr 36, by J. Ralston m. fl., sid. 53 ff.; Supreme court of the United states nr 36, by G. Williams, sid. 18 ff. Denna går ut på, att eftersom unionsförfattningen *garanterar* staterna republikanskt styrelsesätt, unionen blott på vederbörande stats, d. v. s. den garan-

blivit genom praxis konfirmerad. Frågan ställdes på sin spets genom ett mål i staten Oregon (Pacific states co. v. the state of Oregon), vari ett telefonbolag med hänvisning till meromnämnda paragraf i unionsförfattningen hävdade, att upptagandet av en viss skatt vore inkonstitutionellt, emedan densamma beslutats genom folkomröstning. Målet kom genom appell från bolaget till Förenta staternas högsta domstol, som i domslut den 19 februari 1912 förklarade, att frågan vore politisk, icke judiciell, och sålunda fölle under förbundskongressens, ej under högsta domstolens avgörande.[1] Detta var i sak detsamma som ett underkännande av de konstitutionella invändningarna mot folkomröstningsinstitutet. Kongressen har sålunda att vid ett territoriums begäran om upptagande som stat i unionen bedöma frågan om dess "republikanska styrelsesätt" på samma sätt som andra frågor, som kunna inverka på lämpligheten av att villfara denna begäran.[2] Och kongressen har vid flera tillfällen ådagalagt, att den icke anser initiativ och referendum i en stat utgöra något hinder för dess inträde i unionen. Redan 1907 beslöts sålunda, att Oklahoma, i vars författning de nya folkomröstningsformerna ingingo, skulle erhålla statlig värdighet. 1911 mottogos New Mexico och Arizona i unionen, denna gång dock först efter långa debatter, vari en del talare hävdade, att de tilltänkta staternas författningsstadganden om initiativ och referendum strede mot "det republikanska styrelsesättet" eller i allt fall borde förhindra deras upptagande såsom stater. Slutligen kom denna fråga före i kongressen år 1913, då senator Bailey föreslog antagandet av en resolution mot införandet av initiativ och referendum i staterna; förslaget ledde emellertid ej till något positivt resultat. Numera kan den här diskuterade frågan anses ha förlorat all praktisk betydelse.

---

terades, begäran, äger rätt att inskrida. Denna argumentering är tydligen ohållbar, då därigenom bestämmelsen skulle bli en ren meningslöshet. Ty vem skulle väl för staten — den garanterades räkning — anhålla om garanten-unionens bistånd? Naturligtvis den enligt statens lagar befintliga statsstyrelsen, som alltså skulle begära sitt eget upphävande.

[1] Supreme court of the United states nr 36. Opinion of the court.

[2] Jfr Wilcox, Government by all the people, sid. 231 ff.; Goodnow, Social reform and the constitution, sid. 225 ff.; Coutts, Is a provision for the initiative and referendum inconsistent with the constitution of the United states? sid. 309 f.; Myrich, The initiative and referendum. Av särskilt intresse är, att Förenta staternas nuvarande överdomare, Taft, ehuru motståndare till den moderna referendumrörelsen, helt ställer sig på den ståndpunkt, somn betecknas av 1912 års domslut; jfr Popular government, sid. 72—80. — Se även det egendomliga resonnemanget hos Baker, The fundamental law of American constitutions II, sid. 565 ff.

Kap. V.

FOLKOMRÖSTNINGSFRÅGAN I FÖRBUNDSSTATEN.

Under det att folkomröstningen sedan gammalt ingår som ett led i det stora flertalet delstatsförfattningar, har institutet icke funnit någon plats i det unionella statsskicket. Under de sista årtiondena hava emellertid en rad förslag framställts, som på olika vägar avsett att införa inslag av direkt folkstyrelse i förbundsstatens författningspolitiska byggnad. Dessa förslag, som visserligen rönt föga uppmärksamhet och haft ringa framgång, äro dock av betydande intresse såsom belysande folkomröstningsfrågans ställning till de unionspolitiska problemen. Innan vi ingå på en skildring av denna moderna unionella folkomröstningsrörelse, torde emellertid en historisk återblick vara behövlig. Av denna skall framgå, att strävandet att införa folkomröstning i unionen icke alldeles saknar anknytningar i tidigare amerikansk historia.

Efter 1776 års självständighetsförklaring tillvaratogos staternas gemensamma intressen till en början endast av en kongress, bestående av ombud från de olika staterna. Denna kongress utarbetade år 1777 de s. k. federationsartiklarna — "articles of confederation" — som kunna sägas utgöra den nordamerikanska unionens första författning. Dessa artiklar inneburo huvudsakligen en legal reglering av den faktiska gemensamhet, som under den föregående tiden uppstått; enligt desamma skulle staterna bilda en tämligen lös sammanslutning, vars enda organ skulle utgöras av kongressen, d. v. s. en av ombud från staterna sammansatt församling. Denna författning blev sedermera, under åren 1777—1781, antagen genom beslut av de olika staterna. De statliga besluten fattades i regel av vederbörande lagstiftande församlingar. I ett par stater — Massachusetts och New Hampshire — beslöto emellertid legislaturerna att framlägga

frågan om federationsartiklarnas antagande för folket, och ett slags referendum rörande desamma ägde i enlighet härmed rum; detta referendum synes i båda staterna ha varit av klart konsultativ karaktär.[1] Det är signifikativt, att dessa omröstningar rörande förbundsförfattningens antagande ägde rum i samma stater, i vilka avgörandet rörande de egna statsförfattningarna ansågs böra träffas av folket självt.

Uppenbart är, att dessa omröstningar ej voro unionella referenda i egentlig mening. De gällde ju icke direkt antagandet av vissa unionella bestämmelser utan avsågo frågan, om vederbörande stat skulle ge sin anslutning till en överenskommelse, som, om denna anslutning gavs, kunde få karaktären av en överstatlig förbundsförfattning. Härtill kommer, att beslutet om omröstningarnas hållande träffades av statslegislaturerna, icke av förbundskongressen. Trots dessa omständigheter äro omröstningarna närmast av intresse ur unionsrättslig synpunkt, då de inneburo en folkets medverkan vid avgöranden, som ytterst voro av unionell natur, då de i grunden gällde ej en viss stat, utan den vardande unionen i dess helhet. Omröstningarna om federationsartiklarna kunna därför sägas utgöra en sedermera icke fullföljd ansats till ett unionellt författningsreferendum; i själva artiklarna finnes däremot intet, som pekar i denna riktning.

Den union, som genom federationsartiklarna kom till stånd, befanns snart vara av alltför löslig natur för att fylla sitt ändamål. Redan 1787 ledde kravet på en starkare unionell statsmakt till sammankallandet av ett förbundskonvent, bestående av ombud för staterna och med uppdrag att utarbeta förslag till författningsrevision. Detta arbete resulterade i utformandet av en helt ny författning, den nu gällande förbundsförfattningen av år 1787. Ratifikationen av densamma ankom enligt förbundskonventets beslut på konvent inom de olika staterna, d. v. s. särskilt för detta ändamål av folket valda församlingar. Att märka är emellertid, att under förbundskonventets förhandlingar från flera håll planer på den nya författningens ratifikation genom direkta folkomröstningar i de olika staterna framkastades, detta med den motiveringen, att endast folket självt, hos vilket makten ytterst vilade, kunde besluta om ändringar i det fördrag mellan staterna, som unionsförfattningen utgjorde.[2] Och ehuru dessa förslag ej biträddes av förbundskonventet, ägde i en av de nyengelska staterna — Rhode Island — på beslut av statslegislaturen en slags

[1] Lobingier, The people's law, sid. 167 f., 180 f. De lagstiftande församlingarna ansågos tydligen ha fattat det avgörande beslutet, vilket även framgår av ordalydelsen i federationsartiklarna vid deras slutliga fastställande; se Articles of confederation, näst sista stycket (Thorpe, Constitutions, sid. 15).

[2] Förslag härom framställdes bl. a. av representanten för Virginia, sedermera förbundspresidenten Madison; jfr Lobingier, The people's law, sid. 292 ff.

folkkonsultation i frågan rum.[1] Även vid den nu gällande förbundsförfattningens antagande förefunnos alltså vissa ansatser till direkt folklig medverkan.

I den sålunda antagna författningen, vars innehåll i det väsentliga förblivit oförändrat, förefinnes emellertid intet inslag av direkt folkstyrelse. I övrigt är densamma utformad efter i huvudsak samma grunder som delstatsförfattningarna, med en uppdelning på verkställande, lagstiftande och dömande makt. Den verkställande makten innehaves av en president, som väljes genom indirekt folkval för en period av fyra år och som i lagstiftningsfrågor är utrustad med suspensivt veto. Vid presidentens sida står ett av honom utsett oparlamentariskt "rådgivande kabinett", vars medlemmar äro chefer för de viktigaste förvaltningsgrenarna. Förbundskongressen, innehavaren av den lagstiftande makten, består av en senat, till vilken varje stat, oberoende av folkmängd, väljer två ombud, och ett representanthus, till vilket inom de olika staterna utses ledamöter i proportion till statens innevånareantal; valperioden är sex, respektive två år. Medlemmarna av representanthuset ha alltid utsetts genom direkta folkval; sedan 1913 gäller detta även senatorerna, som förut valdes av vederbörande statslegislaturer.

Ändringar av den unionella författningen åvägabringas genom en procedur, som i art. V regleras i följande ordalag: "Kongressen skall, närhelst de båda husen med två-tredjedels majoritet pröva det nödigt, föreslå ändringar i denna författning eller, då de lagstiftande församlingarna inom två tredjedelar av de särskilda staterna därom göra hemställan, inkalla ett konvent att föreslå ändringar, och skall sådan ändring i ena som andra fallet i varje hänseende och syfte äga giltighet som en del av denna författning, sedan den bekräftats antingen av de lagstiftande församlingarna inom tre fjärdedelar av de särskilda staterna eller av konvent inom tre fjärdedelar av dem, allt efter som det ena eller det andra sättet för bekräftelse av kongressen föreslagits." Denna procedur anknyter, såsom synes, så till vida till den i delstaterna brukliga, som författningsförslagen skola utarbetas antingen av den ordinarie legislaturen eller av ett särskilt sammankallat författningskonvent; ratifikationen av förslagen, som sker genom beslut inom delstaterna, kan likaledes fullgöras antingen av statslegislaturerna eller av inom vederbörande stater sammankallade konvent. I praktiken har systemet med förslagens utarbetande av kongressen och deras ratifikation genom statslegislaturerna blivit det regelmässigt använda. Denna apparat har emellertid visat sig vara synnerligen tungrodd och endast ett fåtal författ-

[1] Lobingier, The people's law, sid. 191 ff.

ningsändringar ha därför blivit genomförda; konstitutionens stelhet har vid flera tillfällen lagt hinder i vägen för genomförandet av allmänt eftertraktade reformer.

Vad beträffar de politiska förhållanden inom unionen, som — jämte författningens huvuddrag — äro nödvändiga att känna för förståendet av det följande, ha vi i framställningen av delstaternas politiska utveckling under 1800-talet i viss mån haft anledning att ingå härpå. För belysandet av folkomröstningsfrågans ställning i unionen torde blott ett par fullständigande anmärkningar vara erforderliga.

Det "legislaturernas förfall" och det härav föranledda kringskärandet av deras makt, som framhållits som det framför allt karaktäristiska i delstaternas författningsutveckling, saknar icke alldeles motstycke inom unionen. Kritik av den art, för vilken statslegislaturerna så allmänt blivit utsatta, har även riktats mot unionskongressen. Lagstiftarnas bristande kompetens och mottaglighet för lokala och privata inflytelser, lagstiftningsmaskineriets tungroddhet och ineffektivitet ha även inom unionen blivit påtalade och lett till en viss misstro mot folkrepresentationen. Till väsentlig del som en följd härav har under de sista årtiondena inom den av författningen givna ramen en påtaglig ökning av exekutivmaktens reella inflytande kunnat skönjas.[1] Icke sällan ha härvid presidenten och kongressen framstått som stridande makter, varvid den förre oftast haft det starkaste stödet i den allmänna opinionen; stundom åter har presidenten, utan att något parlamentariskt samarbete i egentlig mening etablerats, framstått som den drivande och ledande kraften inom sitt parti i dess unionspolitiska verksamhet. De paralleller, som sålunda i vissa avseenden förefinnas mellan den politiska utvecklingen i unionen och i delstaterna, få dock ej tilläggas alltför stor betydelse. Sålunda torde det vara allmänt erkänt, att unionskongressen stått på ett vida högre plan än den genomsnittliga statslegislaturen. Anklagelser för otillbörliga inflytelser och direkt korruption hava visserligen icke saknats även beträffande kongressen men ha dock förekommit i ojämförligt mindre grad. Reaktionen mot den legislativa maktens handhavande har här icke på långt när tagit motsvarande proportioner. Den konsekventa kringskärning av legislaturernas makt, som i staterna ägt rum, har i unionen icke alls förekommit. Konventinstitutionen, som i staterna framstått som legislaturernas farligaste konkurrent och folkviljans egentliga språkrör, har i unionen stannat på papperet. Och den successiva överflyttning av makten från folkrepresentationen till folket, som i staterna försiggått, har här icke haft något motstycke.

Vad beträffar det unionella partiväsendet har i det föregående fram-

[1] För hithörande frågor kan särskilt hänvisas till Rexius, Presidentmaktens renässans i Förenta staterna.

hållits, att partierna i huvudsak äro rena valpartier, som icke representera skilda intresse- eller idériktningar. Men detta utesluter, såsom vi förut anmärkt, icke, att partierna vid de olika valen framträda med skilda programpunkter och att valen alltså kunna bliva utslagsgivande för den unionella politiken i vissa frågor. Härutinnan föreligger alltså en betydelsefull skillnad mellan partiväsendet i dess unionella och i dess statliga gestaltning, en skillnad, som, enligt vad förut påpekats, beror därpå, att de härskande partierna i grunden äro av unionell karaktär. Vid president- eller kongressvalen gruppera sig partierna kring en eller flera brännande unionspolitiska spörsmål, beträffande vilka de företräda skilda uppfattningar och väljarkårens ställningstagande innebär i väsentlig mån ett avgörande i fråga om den politik, som vid behandlingen av dessa spörsmål bör följas; de statliga valen åter stå i skuggan av de unionella och bli därför icke utslagsgivande för den delstatliga politiken.

Av de givna antydningarna framgår, att de i historisk tradition och politiska förhållanden bottnande förutsättningarna för den moderna folkomröstningsrörelsen varit långt mindre i unionen än i delstaterna. Till den successiva omvandling av det representativa systemet, som i staterna försiggick under 1800-talet, finnes i unionen intet motstycke. Reaktionen mot den legislativa maktens handhavande har här icke nått tillnärmelsevis samma omfattning och styrka. Partiväsendet, som visserligen på ett ytterst ofullkomligt sätt tjänstgjort som folkopinionens politiska uttrycksmedel, har dock varit väsentligt effektivare än i delstaterna. Om till dessa omständigheter läggas de betydande tekniska svårigheter, som folkomröstningens införande i en stat av unionens storlek medför, samt de komplikationer, som uppstå just på grund av unionens karaktär av förbundsstat, torde den jämförelsevis ringa anslutning, som tanken på ett unionellt folkomröstningsinstitut erhållit, vara klarlagd.

En mera principiellt betonad aktion för unionell folkomröstning har först under de senaste årtiondena uppkommit. Redan tidigare hade emellertid ett enstaka, av mera tillfälliga omständigheter betingat förslag i denna riktning framställts. År 1861, kort före inbördeskrigets början, föreslogs nämligen i förbundssenaten, att frågan om antagandet av en viss författningsändring, innebärande en kompromiss i slaverifrågan, skulle föreläggas folket.[1] Omröstningen avsågs skola vara av rent konsultativ karaktär; den föreslagna författningsändringen skulle sedermera behandlas på vanligt sätt, varvid dock folkkonsultationens resultat faktiskt skulle tjäna till ledning. Motivet till förslaget var uppenbarligen önskan att genom folkets direkta hörande undvika den hotande konflikten i slaverifrågan; genom folkets ingripande skulle en medlande lösning, som enbart på den normala lagstiftningsvägen icke kunde genomdrivas, komma till

[1] Se Lobingier, The people's law, sid. 299 f.

stånd. Folkomröstningen framstår alltså i förslaget närmast som ett medel att slita en annars olöslig tvist mellan de olika unionella partierna. Förslaget ledde emellertid icke till något resultat; det föll i senaten, ehuru med endast en rösts majoritet. Det är så till vida av mindre intresse, som det påtagligen var av rent isolerad och tillfällig karaktär, en nödfallsutväg ur en invecklad politisk situation.

Det låg i sakens natur, att den moderna, "schweiziska", folkomröstningsrörelsen, som omspann hela unionen och till sin läggning var av utpräglat universell karaktär, skulle medföra upptagandet av tanken på direkt folkstyrelse även i förbundsstaten. I en rad under 1890-talet utkommande framställningar, i vilka, med utgångspunkt från de schweiziska erfarenheterna, införandet av nya former av folkomröstning i Amerika propagerades, föreslogs också, att dessa institut skulle komma till användning även för unionella ändamål. Detta åsyftades bl. a. uppenbarligen i Sullivans meromnämnda arbete, som mer än något annat gjort folkomröstningstanken populär i Amerika. I anslutning härtill torde också i åtskilliga av de partiprogram, i vilka sympatier för initiativ och referendum uttalades, deras införande även i unionen ha påtänkts. Särskilt bör omnämnas, att detta tydligen var fallet i den programförklaring för folkomröstning, som "American federation of labor", såsom förut nämnts, antog år 1892. I den speciella referendumpressen diskuterades denna fråga vid flera tillfällen redan under 1890-talets första år, och olika system för ett unionellt folkomröstningsinstitut föreslogos; i regel tänkte man sig härvid, liksom för staternas del, en mer eller mindre direkt efterbildning av de schweiziska mönstren.[1] Redan från början intogo emellertid planerna på ett unionellt folkomröstningsinstitut en mycket underordnad roll. Diskussionen i folkomröstningsfrågan har i stort sett nästan uteslutande tagit sikte på delstaterna, blott i mycket ringa grad gällt unionen. De förslag, som i unionskongressen ha framställts, torde på få undantag när kunna sägas vara uttryck blott för enstaka reformvänners uppfattning, icke för någon allmän och aktiv folkopinion.[2] Någon egentlig politisk betydelse har den unionella folkomröstningsfrågan aldrig erhållit. Alldeles osannolikt synes dock ej vara, att den i framtiden, i samband med den konstitutionella reformpolitikens återupptagande efter världskriget, kommer att vinna ökad aktualitet.

[1] En rad förslag, som kunna anses representativa, återfinnas i 55:th congress, 1:st session, Senate documents, vol. 26 nr 340, sid. 283 ff.

[2] Betecknande är, att då förf. frågat åtskilliga av folkomröstningsrörelsens ledande män om deras uppfattning angående folkomröstningsfrågan i unionen, från flere håll i svaren ådagalagts fullständig obekantskap om, att några förslag i denna riktning överhuvud framställts. — I litteraturen har, såvitt bekant, icke någon enhetlig framställning givits av folkomröstningsrörelsen i unionen.

År 1895 kom frågan om unionell folkomröstning före i kongressen ehuru visserligen i mycket begränsad form.[1] Då väcktes nämligen av senator Peffer ett förslag om att i rent konsultativt syfte underställa folket den brännande myntfrågan.[2] Den politiska situation, ur vilken förslaget framgick, erinrar om de omständigheter, som ledde till folkomröstningstankens framförande år 1861. I myntfrågan förefanns en jämförelsevis klar skiljelinje mellan partierna; republikanerna voro i allmänhet anhängare av enkel guldmyntfot, demokraterna åter av dubbel myntfot (jämte guld även silver). Peffers förslag avsåg uppenbarligen att låta det väljande folket skilja mellan partierna och därigenom möjliggöra den främsta politiska stridsfrågans avveckling. Det ledde emellertid ej till något resultat; det blev ej ens föremål för betänkande från utskott.

Två år senare, år 1897, väcktes såväl i senaten som i representanthuset förslag om en utredning av frågan, huruvida initiativ och referendum (direkt lagstiftning) lämpligen skulle kunna införas för unionella ändamål.[3] Ej heller dessa förslag blevo föremål för realbehandling. I representanthuset hänvisades motionen icke ens till något utskott, i senaten skedde visserligen detta, men betänkande från utskottets sida avgavs aldrig. Vid samma session kom folkomröstningsfrågan före i kongressen även i annan form. Den 1 juni 1897 väcktes av senator Pettigrew från South Dakota ett förslag om anordnande av omröstning i vissa bestämda spörsmål.[4] Vid 1898 års val av medlemmar i representanthuset skulle enligt förslaget väljarna beredas tillfälle att uttala sin uppfattning i tre frågor: huruvida dubbel myntfot (jämte guld även silver) borde införas, huruvida genom författningsändring bestämmelse om direkt folkval av förbundssenatorer borde genomföras och slutligen om på samma sätt direkta val av president och vicepresident skulle åvägabringas.[5] Omröst-

[1] Någon uttömmande uppräkning av eller redogörelse för förslagen åsyftas ej. Då av kongressen icke biträdda motioner i regel ej ingå i kongresstrycket, har det ej varit mig möjligt att i alla de fall, då folkomröstningsmotioner framställts, få kännedom om deras innehåll. Framställningen omfattar därför endast de förslag, som ingå i kongresstrycket, samt en del andra, som på annat sätt kommit mig till handa. Materialet torde dock för belysningen av folkomröstningsfrågans ställning i unionen vara fullt tillräckligt.

[2] Direct legislation record, vol. I, sid. 43.

[3] Förslagsställarna voro senator Butler och kongressmannen Mc Evan; se 55:th Congress, 1:st session, House Joint Resolution nr 4 samt Congressional record, sid. 1926. Jfr även Walker, Direct legislation, sid. 32.

[4] 55:th Congress, 1:st session, Senate bill nr 2055. Texten återfinnes i 55:th Congress, 2:d session, Senate documents, vol. 26 nr 340, sid. 293 f. Jfr även Direct legislation record, vol. IV, sid. 21 och Walker, Direct legislation, sid. 32. Det är av intresse, att Pettigrew representerade South Dakota, där, som bekant, ett författningsförslag om folkomröstning samma år antogs som vilande.

[5] Frågorna skulle enligt förslaget lyda: "1) Shall congress at once enact a law providing for the immediate free and unlimited coinage of silver and gold at the ratio of sixteen to one? 2) Shall the constitution of the United states be so amended as to provide

ningen skulle alltså ej gälla några utarbetade förslag utan blott vissa principiella spörsmål; dess karaktär skulle vara klart konsultativ. Av intresse är, att tanken på en omröstning i myntfrågan sålunda framträder på nytt. Denna utgjorde fortfarande den mest brännande politiska tvistefrågan; vid 1896 års val hade de segrande republikanerna uttalat sig för enkel guldmyntfot,[1] de besegrade demokraterna åter, till vilka förslagsställaren hörde, för dubbel myntfot. I denna liksom i de båda andra fallen framstår den föreslagna omröstningen uppenbart främst som ett medel att möjliggöra ett isolerat ståndpunktstagande från folkets sida i fråga om vissa, av förslagsställaren tydligen omhuldade reformkrav. Detta framgår också av den sista artikeln i den föreslagna omröstningslagen, enligt vilken, närmast som en motivering, kongressen skulle förklara, att den "för att på bästa sätt sörja för den allmänna välfärden i Förenta staterna måste erhålla kännedom om folkets vilja i frågor av stor nationell betydelse, och att denna kännedom bäst kan erhållas genom direkt omröstning av medborgarna i varje fråga." Genom detta uttalande markerades tillika, att de föreslagna omröstningarna avsågos skola utgöra begynnelsen till en av förslagsställaren av principiella skäl önskad praxis.

Pettigrews förslag väckte, av allt att döma mycket ringa uppmärksamhet. Det hänvisades till "the judiciary committee" men blev aldrig föremål för något betänkande från utskottets sida och kom sålunda aldrig till behandling i kongressen.

Under de närmast följande åren framföres tanken på unionell folkomröstning allt oftare i den speciella referendumpressen, särskilt tidningarna Direct legislation record, Referendum news och Equity. Det dröjde emellertid åtskilliga år, innan någon ny men denna gång betydligt mera systematisk aktion för tankens realiserande igångsattes. Detta skedde nämligen först år 1906. I augusti detta år bildades av en rad olika folkomröstningsorganisationer — "People's sovereignty league of America", "Direct legislation leagues" i tjugo stater m. fl. — en nationalförening för folkstyrelse (National federation for people's rule) med syfte att arbeta för ett unionellt folkomröstningsinstitut[2] efter schweiziskt mönster.

---

for the election of United states senators by direct vote of the people? 3) Shall the constitution of the United states be so amended as to provide for the election of the President and Vice-president by direct vote of the people?"

[1] Praktiskt taget var detta betydelsen av deras program i frågan, ehuru vissa principiella sympatier för dubbel myntfot uttalades; jfr programmets ordalydelse i Stanwoods förut omnämnda arbete, History of the Presidency.

[2] Jfr här och för det följande Equity, vol. VIII nr 4, sid. 17 f. Idén till denna aktion kom från dåvarande ordföranden i den ledande folkomröstningsorganisationen, Shibley; jfr dennes uppsatser: "The progress and probable future of the optional referendum and initiative" och "The victorious march of majority rule".

Härvid använde man samma arbetsmetod, som redan i flera delstater lett till framgångsrika resultat. Vid 1906 års val av ledamöter i representanthuset tillställde föreningen under samarbete med "American federation of labor" alla vid valet uppträdande kandidater förfrågningar angående deras ställning till tanken på ett unionellt folkomröstningsinstitut. De utskickade frågorna voro av följande lydelse: "Fråga 1. Vill Ni, om valmännen välja eder att representera sig, troget arbeta och rösta för omedelbart antagande av en lag, varigenom ett system av direkt röstning i offentliga spörsmål upprättas genom 1) det konsultativa initiativet (med tillämpning på bl. a. frågorna om mellanstatlig handel, ämbetstillsättning, immigration, rättegång med jury, åttatimmarsdag vid unionella arbeten samt folkomröstning om författningsändringsförslag, införande av initiativ och referendum samt folkval av förbundssenatorer) och 2) det konsultativa referendum, med tillämpning på av kongressen antagna lagar samt av något av husen biträdda lagförslag? Fråga 2. Vill Ni lyda instruktioner från edra valmän, om de givas genom folkomröstning?" Enligt frågorna avsågs sålunda införande av såväl konsultativt initiativ som konsultativt referendum; man tänkte sig emellertid tydligen, att de formellt konsultativa omröstningarna i realiteten skulle bliva av decisiv natur, därigenom att folkrepresentanterna skulle förbinda sig att följa de genom desamma givna direktiven. De valkandidater, som svarade ja på de framställda frågorna, understöddes av föreningen, oberoende av deras partiståndpunkt, de övriga motarbetades. Resultatet blev, att 110 ledamöter[1] eller ungefär två sjundedelar av representanthuset i den 1907 sammanträdande kongressen hade förbundit sig att verka för ett unionellt folkomröstningsinstitut enligt de i frågorna uppdragna riktlinjerna.

Den sålunda inledda aktionen fullföljdes därmed, att den förut omnämnde senatorn Owen från Oklahoma den 28 maj 1908 väckte två motioner, vari införande av ett unionellt folkomröstningssystem föreslogs.[2] Det skulle i allt väsentligt ansluta sig till de i flera delstater införda systemen, dock med den skillnaden, att bestämmelserna skulle införas i vanlig lag och att omröstningarna skulle ha rent konsultativ karaktär. Beträffande initiativet skulle gälla, att sexhundrafemtiotusen valmän genom petition skulle kunna få ett visst lag- eller författningsförslag eller en allmän principfråga förelagd kongressen. Om denna inom viss tid beslöt i enlighet med initiativförslaget, skulle ingen folkomröst-

[1] Sifferuppgifterna härom växla något; jfr anförda ställe i Equity samt Schaffner, The initiative, the referendum and the recall, sid. 39. Mackenzie, The direct vote system, sid. 134. Av de ledamöter, som lovat arbeta för folkomröstning, voro ungefär två tredjedelar demokrater och en tredjedel republikaner.

[2] För motionernas ordalydelse och motiveringen till desamma hänvisas till 60:th Congress, 1:st session, Senate documents nr 516 och 529. Motionernas nummer voro Senate bill nr 7208 och Senate resolution nr 94.

ning äga rum; i annat fall skulle frågan föreläggas folket, varvid kongressen samtidigt kunde framlägga ett konkurrerande förslag.[1] Beträffande referendum föreslogs, att fyrahundratusen valmän skulle genom petition kunna få "en av kongressen antagen lag eller ett av någotdera huset bifallet lagförslag" förelagd folket; här tänkte man sig alltså den ytterligt egendomliga företeelsen av ett konsultativt referendum efter ett av representationen redan fattat beslut. Såväl vid initiativ som vid referendum skulle i övrigt ungefär samma regler gälla som de i delstaterna vanliga; sålunda skulle officiell upplysning anordnas o. s. v.

Den egendomliga och delvis synnerligen otympliga utformning, som folkomröstningsinstitutet enligt detta förslag skulle erhålla, beror tydligen därpå, att ingen som helst hänsyn tagits till det förhållandet, att omröstningarna skulle vara av konsultativ natur. De vanliga reglerna för decisiv omröstning ha kritiklöst accepterats, trots att här var fråga om en från denna artskild folkomröstningsform. Delvis förklaras detta av motiveringen till förslaget. I denna framhålles, att den konsultativa omröstningen endast skulle användas "som det första steget i rörelsen för folkstyrelse, emedan den kan införas genom ett majoritetsbeslut och omedelbart".[2] Härigenom undginge man den besvärliga och tidsödande författningsändringsprocedur, som för införande av ett decisivt folkomröstningsinstitut vore erforderlig. Och om folkrepresentanterna lovade att följa folkets instruktioner, vore den konsultativa formen i praktiken lika värdefull som den decisiva. Det är alltså uppenbart, att den konsultativa omröstningen av förslagsställaren — liksom av de organisationer, som arbetat för densamma vid 1907 års val — fattades som ett rent surrogat för den decisiva formen; den anses vara lättare att genomdriva och ägnad att i realiteten giva samma resultat. Denna synpunkt kompletteras med framhållandet av att folkomröstningsinstitutet i denna form skulle innebära ett förverkligande av en folkets instruktionsrätt, som ansåges vara av författningen åsyftad.

I motiveringen återfinnas för övrigt de traditionella argument för folkomröstningsinstitutet, som från vår redogörelse för den allmänna referendumdiskussionen redan äro bekanta. Av intresse är, att alldeles särskild vikt lägges vid folkomröstningen såsom ett medel att framlägga vissa frågor för folket i isolerat skick. De allmänna valen innebära, framhåller man, i själva verket en omröstning rörande en rad på parti-

[1] I detta fall skulle den egendomliga bestämmelsen gälla, att "where there are competing measures and neither receives a majority of the Congressional districts and a majority of the states, the one receiving the greatest number of individual votes shall, if it has received more than one-third of the votes, cast for and against both bills, be resubmitted by itself at the next general election"; bestämmelsen utgör uppenbarligen en efterbildning av motsvarande stadganden i Maine och Oklahoma.

[2] Se det förut omnämnda Document nr 516, sid. 6.

programmen upptagna frågor, "ett otympligt referendum", som icke ger valmännen tillfälle att närmare precisera sitt ståndpunktstagande; vid en folkomröstning åter kan en fråga göras till föremål för ett isolerat bedömande.[1] Det är påtagligt, att denna synpunkt här tillägges en relativt större betydelse än som i regel varit fallet vid diskussionen om folkomröstning i delstaterna; dess innebörd blir även i viss mån en annan, då det i delstaterna, såsom vi framhållit, knappast kan vara tal om att valen utgöra ens ett oklart uttryck för folkets uppfattning i de aktuella politiska spörsmålen. Det motiv, som i delstaterna tillagts den största betydelsen, nämligen att folkomröstningsinstitutet vore nödvändigt på grund av representationens undermålighet, beröres däremot mera flyktigt i motiveringen till förevarande unionella förslag.

Att man i detta förslag, liksom i Pettigrews motioner år 1897, i den konsultativa omröstningen, närmast då initiativet, såg ett praktiskt politiskt medel att genomföra vissa radikala reformer, är uppenbart. Detta framgår redan av de förut återgivna frågor, som utsändes vid 1906 års representantval. Än tydligare kommer det till synes i motiveringen till Owens motion, där innehållet i de förslag, som avsågs skola framföras genom initiativ, närmare angives.[2] Sålunda hoppades man på denna väg kunna åstadkomma strängare kontroll över trustväsendet, statsreglering av järnvägs-, telegraf- och telefontaxor, direkt val av förbundssenatorer, proportionella val, införande av folkomröstningsinstitutet i författningen m. m. Det är, liksom i delstaterna, påtagligt, att folkinitiativet främst framstod som ett medel till genomförande av sociala, ekonomiska och konstitutionella reformkrav, som på den vanliga lagstiftningsvägen icke hade några utsikter till framgång.[3]

Trots det understöd i kongressen, som Owens förslag kunde påräkna, synes det ej ha tilldragit sig någon större uppmärksamhet. Det hänvisades till "the committee on privileges and elections" och återkom aldrig därifrån. Någon diskussion rörande detsamma förekom därför varken i senaten eller i representanthuset.

1908 års förslag, eller rättare, den systematiska aktion, som föregick dess framläggande, betecknar det hittills allvarligaste, man torde kunna säga, enda allvarliga försöket att få folkomröstningsinstitutet i dylik mera allmän form infört i förbundsstaten. Efter detta försöks fullständiga misslyckande synes en reaktion bland reformvännerna ha in-

[1] Jfr Document nr 516, sid. 4 och nr 529, sid. 15.

[2] Jfr särskilt Document nr 529, sid. 2.

[3] Jfr framställningen hos Owen, "The initiative and referendum in its relation to the political and physical health of the nation", där dessa synpunkter ytterligare utvecklas. Särskilt framhålles folkomröstningen som det enda medlet att åstadkomma sträng kontroll över trusterna: "We never can control the trusts by government until we take the government out of the control of the trusts" (sid. 198).

trätt. Vid de följande valen ha, såvitt bekant, några ansträngningar att påverka valkandidaterna för unionell folkomröstning icke förekommit. Även på håll, där man energiskt arbetat för det schweiziska folkomröstningsinstitutets införande i delstaterna, har man av olika skäl ställt sig skeptisk mot tanken på dess propagerande i unionen. Dels har man ansett detta utsiktslöst, dels har man framhållit de utomordentliga praktiska svårigheter, som en anordning med unionella omröstningar skulle medföra; dessutom har man hållit före, att frågan härom i varje fall först bör väckas, då initiativ och referendum kommit till mera allmän användning inom de särskilda staterna. Det bör särskilt påpekas, att flera av de statsmän, som anslutit sig till folkomröstningsrörelsen, såsom Roosevelt och Wilson, tydligen endast tagit sikte på delstaterna.[1] Men även bland de mera radikala reformvännerna har tveksamhet kommit till synes. Betecknande är att tidskriften Equity som otvivelaktigt representerade folkomröstningsrörelsens vänstra flygel, vid vissa tillfällen under senare år uttalat sig mot frågans propagerande i unionen, då detta vore utsiktslöst och ägnat att skada rörelsen i sin helhet.[2] Den för närvarande ledande folkomröstningsorganisationen, "the National Popular Government League", har ej heller aktivt arbetat härför.[3] Efter allt att döma torde det utan överdrift kunna sägas, att de förslag om ett mera allmänt unionellt folkomröstningsinstitut, som efter 1908 framkommit, saknat djupare resonans bland folket och framställts utan förhoppning om några positiva resultat. Belysande är, att ingen av de i kongressen väckta motionerna i frågan blivit föremål för realbehandling eller ens lett till avgivande av betänkande från vederbörande utskott.

De efter 1908 framställda förslagen om ett mera allmänt unionellt folkomröstningsinstitut äro till antalet endast tre. Det första av dessa framställdes av senator Bristow i december 1912.[4] Enligt detsamma skulle ge-

---

[1] Jfr vederbörande uttalanden hos Munro, The initiative, referendum and recall, sid. 59, 87.

[2] Jfr Equity, vol. XIV, sid. 8. Se även de svävande uttalandena i The initiative and referendum, Arguments by a special committee of the national economic league, sid. 54 f.

[3] Dess sekreterare, mr Judson King, skriver som svar på författarens fråga om den unionella folkomröstningstankens utsikter: "There has as yet developed no movement worthy the name for a national initiative and referendum. As executive of the National Popular Government League, which has been the leader for several years in promoting it in the states, I have constantly advised against a national movement until a large majority of the states and cities of the nation have secured the I-and-R and the people have been accustomed to its use. This upon practical political grounds and not because I reject the feasibility of a national referendum."

[4] 62:nd Congress, 3:d session, Senate Joint resolution nr 141. Redogörelsen för innehållet hämtad ur Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, sid. 95.

nom författningsändring rätt givas presidenten att, om ett av honom anbefallt förslag icke vunne kongressens bifall, föranstalta folkomröstning rörande detsamma; om omröstningen utfölle i positiv riktning, skulle förslaget upphöjas till lag. Folket skulle alltså tjänstgöra som skiljedomare mellan de båda främsta statsmakterna. De utomordentliga möjligheter till en ökning av presidentmakten, som förslagets genomförande skulle ha medfört, ligga i öppen dag.[1] År 1916 väckte kongressmannen Bailey ett lagförslag om konsultativt referendum: genom beslut av kongressen eller på begäran av 500 000 väljare skulle "questions of national policy" kunna underställas folket, varefter beslut skulle fattas av statsmakterna i vanlig ordning.[2] Förslaget anknöt tydligen till Owens plan av år 1908. Några år senare, 1919, framfördes av kongressmannen Emerson tanken på ett decisivt folkinitiativ. Enligt hans förslag skulle en halv million valmän kunna begära folkomröstning rörande av petitionärerna framställda lag- eller författningsändringsförslag: alltså såväl lag- som författningsinitiativ. Omröstningen skulle såsom regel äga rum samtidigt med kongressvalen, och enkel röstövervikt skulle vara avgörande. Förslagets utformning erbjuder i övrigt intet av större intresse.[3]

Därjämte ha under denna tid vid åtskilliga tillfällen förslag väckts antingen om tillfälliga konsultativa omröstningar i vissa frågor eller om införande av obligatoriskt beslutsreferendum i särskilda fall. Sålunda framfördes 1913 tanken på tullfrågans hänskjutande till valmännen.[4] Under världskriget, såväl före som efter Förenta staternas krigsförklaring, har vid en rad tillfällen föreslagits sådan författningsändring, att krigsförklaring, som nu beslutas av kongressen, endast skulle kunna ske efter folkets hörande;[5] stundom har man även ifrågasatt en tillfällig konsul-

[1] Det bör även påpekas, att förslaget — liksom alla förslag om decisiv unionell folkomröstning med majoritetsavgörande — tydligen skulle ha inneburit en betydande ökning av förbundsmakten på staternas bekostnad; ty vid avgöranden på detta sätt skulle ju ingen som helst hänsyn till den delstatliga indelningen ha tagits. Den garanti för staternas maktställning, som den lika representationen i senaten innebär, skulle alltså i viss mån ha bortfallit.

[2] Equity, vol. XIX, sid. 70 f.

[3] 66:th Congress, 1:st session, House Joint Resolution, nr 60. Texten hos Coxey, Constitutional amendment providing for the initiative and referendum, sid. 4.

[4] 63:d Congress, 1:st session, House Concurrent Resolution, nr 5. Jfr Equity, vol. XV, sid. 163.

[5] Se t. ex. 63:d Congress, 2:d session, Senate Joint resolution nr 227; 64:th Congress, 1:st session, House Joint resolution nr 428; 2:d session, Congressional Record sid. 2811, 2818, 3574, 3575; 65:th Congress, 1:st session, Senate Joint Resolution nr 79; 3:d session, House Joint Resolution nr 374; 67:th Congress, 1:st session, Senate Joint Resolution nr 89, Senate Resolution nr 116.

tativ omröstning i denna fråga.[1] Som motiv härför har man dels anfört, att beslut i en fråga av så oerhörd vikt för hela folket borde fattas av valmännen själva, dels att dylika omröstningar skulle göra förhastade krigsförklaringar omöjliga och överhuvud verka i fredlig riktning.[2] Vidare har man även framkastat tanken, att beslutsrätten vid ratifikation av vissa fördrag borde överflyttas från kongressen till folket.[3] Intet av dessa förslag synes ha väckt någon större uppmärksamhet eller ha kommit till realbehandling i kongressen.

Slutligen har man under åren 1910—1920 i åtskilliga fall föreslagit ett endast på författningsfrågor tillämpligt folkomröstningsinstitut, ett unionellt författningsreferendum. Det ligger i sakens natur, att dessa förslag alltid åsyftat en ändring av förbundsförfattningen, nämligen dess art. V. Enligt denna skall, såsom förut framhållits, framställandet av författningsändringsförslag antingen ske genom kongressen (med två-tredjedels majoritet i båda husen) eller genom ett på begäran av två tredjedelar av staterna sammankallat författningskonvent; ratifikationen av de föreslagna ändringarna sker genom delstatliga beslut, fattade av statslegislaturer eller statskonvent, varvid tre-fjärdedels majoritet bland staterna fordras. I denna procedur hava, i regel i samband med en mera fullständig revision, sådana ändringar föreslagits, att vare sig på ettdera eller båda stadierna av författningsändringarnas tillkomst direkt folklig medverkan — antingen av obligatorisk eller fakultativ natur — skulle förekomma.

I en del av dessa förslag åsyftas i princip icke något hela unionen omfattande referenduminstitut utan endast folkomröstningar inom delstaterna; omröstningarna skulle sålunda utgöra en form för fattandet av de statliga besluten rörande unionella författningsändringar. I denna riktning går ett 1916 i representanthuset väckt förslag.[4] Enligt detsamma

---

Bland dem, som framställt dylika förslag, märkas de förut nämnda senatorerna Owen och Ladd.

[1] 64:th Congress, 1:st session, Senate Bill nr 5796 (La Follette). Jfr Equity, vol. XVIII, sid. 129.

[2] Jfr den utförliga framställningen hos Benson, A way to prevent war samt Equity, vol. XVI, sid. 171 f. och vol. XVIII, sid. 70 f.

[3] 66:th Congress, 3:d session, House Joint Resolution nr 442.

[4] 64:th Congress, 1:st session, House Joint Resolution nr 294; texten i Congressional Record, Appendix, sid. 2021. Förslaget framställdes av kongressmannen Gray. Enligt detsamma skulle art. V i hithörande delar få följande lydelse: "The Congress shall propose amendments to this constitution whenever two-thirds of both Houses deem it necessary, or whenever two-thirds of the several States make application therefor, such application being made in any state either by its legislature or by vote of a majority of the electors voting on the question, and shall call a convention for proposing amendments whenever the legislatures of two-thirds of

skulle förslag om författningsändringar ej blott kunna framställas av kongressen eller ett särskilt sammankallat författningskonvent utan även på begäran av två tredjedelar av staterna; de statliga besluten skulle härvid fattas antingen av legislaturerna eller genom folkomröstning. Härjämte skulle ratifikation av föreslagna ändringar kunna inom staterna beslutas — utom genom legislatur eller konvent — även medelst direkt folkavgörande; kongressen skulle äga att bestämma, vilken metod som i varje särskilt fall skulle användas. I varje fall skulle, såsom förut, tre fjärdedels majoritet bland staterna fordras. Folkomröstning skulle alltså — såsom ett sätt för de statliga beslutens fattande — kunna äga rum såväl vid framställandet av förslag till författningsändringar som vid ratifikationen av desamma. Att märka är, att förslagets genomförande tydligen skulle ha lett till att i de stater, där folkinitiativet är infört, beslut om initierande av unionella författningsändringar kunde ha åvägabragts utan legislaturens medverkan; ur denna synpunkt kan det sägas, att genom förslaget ett medelbart unionellt folkinitiativ skulle ha tillskapats. I princip framstår emellertid det föreslagna folkomröstningsinstitutet som ett instrument för statliga, icke för unionella avgöranden, ehuru statliga avgöranden i frågor av unionell karaktär. I ett senare förslag, väckt 1918 av senator Brandegee, ifrågasattes endast sådan ändring i den nuvarande proceduren för författningsändringar, att staternas beslut om ratifikation skulle, om kongressen så beslöte, kunna fattas genom folkomröstning;[1] här medtogs alltså blott ena hälften av 1914 års förslag.

I andra fall har ett hela unionen omfattande folkomröstningsinstitut föreslagits såsom ett led i författningsändringsproceduren. Detta är fallet bl. a. i en 1913 väckt motion av senator La Follette.[2] Enligt densamma skulle förslag om författningsändringar kunna framställas dels av kon-

---

the several states make application therefor. Amendments shall be valid to all intents and purposes, as part of this constitution, when ratified by the legislature of three-fourths thereof, or by the electors in three-fourths thereof, whichever mode of ratification may be proposed by Congress."

[1] 65:th Congress, 2:d session, Senate Joint Resolution nr 90. Texten i Congressional Record, sid. 6581.

[2] 63:d Congress, 1:st session, Senate Joint Resolution nr 24. Enligt förslaget skulle bestämmelserna om författningsändring ha följande lydelse: "The Congress, whenever a majority of both Houses shall propose amendments to this Constitution, or on the application of the legislatures of ten States, or on the application of ten States through the vote of a majority of the electors of each, voting upon the question of such application, shall propose amendments to this Constitution, to be submitted for ratification in each of the several States to the electors qualified to vote for the election of Representatives. And the vote shall be taken af the next ensuing election of Representatives in such manner as the Congress may prescribe. And if in a majority of the States a majority of the electors voting thereon approve any proposed amendment, and if a majority of all the electors voting thereon also approve any proposed amendment, it shall be valid to all intents and purposes as part of this Constitution."

gressen (med enkel majoritet inom båda husen), dels av tio stater; de statliga besluten skulle kunna fattas av legislaturerna eller genom folkomröstning. Sålunda framställt förslag skulle därefter vid val av medlemmar i representanthuset underställas de vid dylika val röstberättigade samt bliva antaget, om i ett flertal av staterna en majoritet av de röstande röstade för detsamma, såvida tillika majoritet för förslaget förefunnes bland alla vid valet röstande inom hela unionen. Enligt detta förslag skulle alltså initiativ till författningsändringar kunna tagas av ungefär en femtedel av staterna och staternas beslut härom kunna fattas genom folkomröstning. Ratifikation skulle obligatoriskt ske genom hela unionen omfattande omröstningar, varvid majoritet såväl bland staterna som inom unionen i dess helhet fordrades. Förslaget möjliggör alltså såväl initierande som ratificerande av unionella författningsändringar genom direkta folkbeslut — i förra fallet inom staterna, i det senare inom unionen — utan någon medverkan av vare sig förbundskongressen eller statslegislaturerna. Genom detsamma skulle proceduren vid genomförande av författningsändringar ha på samma gång demokratiserats och förenklats i högst betydlig grad. — I en annan samma år i representanthuset väckt motion framfördes ett liknande förslag, dock att här för framställande av förslag om författningsändring fordrades beslut inom tolv stater, vilkas folkmängd utgjorde minst en fjärdedel av hela unionens.[1]

Ett ur vissa synpunkter ännu radikalare förslag väcktes 1919 av senator Owen.[2] Enligt detsamma skulle visserligen folkomröstning icke förekomma vid initierandet av författningsändringar. Men detta skulle kunna ske icke blott genom enkelt majoritetsbeslut inom kongressens båda hus utan även genom beslut av ettdera huset för sig och likaså genom framställning från ett flertal av statslegislaturerna; och ratificeringen av föreslagna ändringar skulle obligatoriskt ske genom folkomröstning, varvid för positivt resultat fordrades en majoritet av de röstande inom ett flertal av representantvaldistrikten liksom ock inom unionen i dess helhet. Praktiskt taget innebär detta, att en enkel folkmajoritet skulle varit tillfyllest, ty sannolikheten för att en dylik majoritet icke tillika skulle innefatta ett flertal av representantvaldistrikten är tydligen mycket liten. Enligt förslaget skulle sålunda staterna såsom sådana ha förlorat allt inflytande på ratifikationen av författningsändringar; deras funktioner i detta hänseende skulle ha övergått på folkmajoriteten inom unionen i dess helhet.

Även förslagen om unionellt författningsreferendum synas ha gått tämligen spårlöst förbi. Intet av desamma har kommit till realbehandling

[1] 63:d Congress, 1:st session, House Joint Resolution nr 95.
[2] 66:th Congress, 1:st session, Senate Joint Resolution nr 33.

inom kongressen.[1] Icke heller i pressen eller den offentliga diskussionen i övrigt ha de ägnats någon nämnvärd uppmärksamhet. Visserligen bildades 1915 en "committee of the federal constitution" för att arbeta för ett mera demokratiskt system vid ändringar av författningen, men dess verksamhet synes icke ha tagit någon större omfattning.[2] Sannolikt torde dock, av tillgängliga uttalanden att döma, större sympatier inom kongressen förefinnas för någon form av författningsreferendum än för ett mera allmänt folkomröstningsinstitut efter schweiziskt mönster.

Beträffande motiveringen till tanken på ett unionellt författningsreferendum föreligga ytterst sparsamma uttalanden.[3] De skäl, som åberopats för folkomröstning i allmänhet, ha givetvis även i detta fall framhållits. Särskilt har man gjort gällande, att folket, såsom statsmaktens egentliga bärare, framför allt borde erhålla medinflytande i fråga om regleringen av den överstatliga maktens utövning. Den förbundet tillkommande makten beror, framhålles det, på maktöverlåtelser från de enskilda staterna, och då i delstaterna folket är suveränt — vilket kommer till uttryck i det delstatliga författningsreferendum — bör det även, vare sig såsom statligt eller unionellt organiserat, få inflytande även över unionsförfattningen. I övrigt företer argumentationen naturligen vissa skiftningar, allteftersom man föreslagit omröstningen såsom ett medel för fattandet av delstatliga beslut eller tänkt sig densamma i rent unionell form. — Från praktisk-politisk synpunkt har det framhållits, att den betydande utveckling, som förbundsstatens funktioner undergått sedan författningens tillkomst, och framför allt dess ökade makt i förhållande till delstaterna, nödvändiggör en på samma gång förenklad och mera demokratisk procedur vid konstitutionella ändringar. Det nuvarande systemet för författningsändring är betingat av förhållandena vid författningens tillkomst, då delstaterna i förhållande till förbundet ägde en relativt långt mera betydande ställning än som sedermera blivit fallet och

[1] Ett förslag, vars innehåll icke är mig tillgängligt, har dock blivit föremål för betänkande från "the committee on the judiciary", dit det hänvisades. Utskottets utlåtande, som ej åtföljdes av någon motivering, gick på avslag; i av några ledamöter avgivna reservationer uttalades emellertid allmänna sympatier för möjligheten av någon slags folklig medverkan vid vidtagande av författningsändringar; se 63:d Congress, 2:d session, Senate reports, vol. I, nr 147. Jfr Tanger, Amending procedure of the federal constitution, sid. 699.

[2] Se Equity, vol. XVII, sid. 67 ff. Nämnas bör även, att "The Socialist party" 1920 uttalade sig för att förbundsförfattningen "should be made amendable by a majority of the voters of the nation upon their own initiative, or upon the initiative of Congress", se The World Almanac 1921, sid. 663.

[3] Jfr 64:th Congress, 1:st session, Congressional Record, Appendix, sid. 2021 ff. samt Eldridge, Need for a more democratic procedure of amending the constitution och Thompson, The amendment of the federal constitution.

då förbundskonstitutionen närmast framstod som ett fördrag mellan stater, som i väsentlig grad behöllo sin självständiga makt. Allt eftersom unionen ingripit på allt flera rättsområden och den unionella politiken blivit av allt större direkt betydelse för de enskilda medborgarna, hade ett behov av folkligt inflytande över författningen och av smidigare metoder vid dess ändring uppstått. Det framgår av denna motivering, att förslagen om unionellt författningsreferendum i viss mån äro ett uttryck för det förändrade förhållandet mellan union och delstater: unionsförfattningen har därigenom alltmer blivit en hela folkets, ej blott en delstaternas angelägenhet och man vill genom ett enklare och mera demokratiskt författningsändringssystem draga konsekvensen härav.

Slutligen bör i detta sammanhang omnämnas, att man i en stat, trots förbundsförfattningens stadgande, gjort ett försök att genom statligt beslut överflytta beslutanderätten beträffande unionella författningsändringar från legislaturen till folket. I Ohio antogs nämligen år 1918 genom initiativ en författningsändring, varigenom tillämpligheten av det fakultativa lagreferendum utsträcktes till legislaturens beslut om ratifikation av ändringar i förbundsförfattningen.[1] Redan följande år blev den nya bestämmelsen tillämpad. Då nämligen förbundskongressen underställde staterna ett förslag om författningsändring, innefattande unionellt rusdrycksförbud, och legislaturen i Ohio beslöt att ratificera detta, begärdes folkomröstning i frågan. Omröstningen, som hölls i november 1919, visade en om också knapp majoritet mot legislaturens beslut, som alltså enligt statsförfattningen skulle vara annullerat.[2] Frågan om detta förfarandes laglighet hade emellertid dragits inför domstol; under framhållande av att enligt förbundsförfattningens artikel V författningsändringar skola ratificeras genom legislatur- eller konventbeslut gjorde man gällande, att folkomröstningar i dylika fall icke vore konstitutionellt möjliga, och att sålunda den 1918 antagna ändringen i Ohios statsförfattning strede mot förbundsförfattningen. Den 30 september 1919 avkunnade Ohios högsta domstol utslag i frågan; i detta förklarades, att någon divergens mellan stats- och förbundsförfattningen ej förefunnes.[3] Kärnpunkten i domstolens motivering utgjordes av påståendet, att ordet "legislatur" i förbundsförfattningens art. V innefattade "alla av staten upprättade lagstiftningsorgan", alltså även folket såsom beslutande myndighet. Därefter appellerades till unionens högsta domstol, vars den 1

[1] Författningens Art. II, sec. 1, sista styckena. Beträffande den föga upplysande argumentationen för och emot förslaget, se Ohio, Publicity pamphlet 1918, sid. 1 f.

[2] Någon praktisk betydelse hade detta resultat icke, då ändringen i förbundsförfattningen redan ratificerats av tre fjärdedelar av staterna och sålunda trätt i kraft.

[3] Se Northeastern Reporter, 30 mars 1920, sid. 400—404.

juni avkunnade utslag gick i rakt motsatt riktning.[1] I detsamma konstaterades, att ordet "legislatur" endast kunde fattas såsom åsyftande vederbörande staters ordinarie folkrepresentation, icke folket självt. Att detta var fallet såväl vid grundlagens tillkomst som enligt vanligt språkbruk stode enligt domstolens mening utom allt tvivel. Tillika framhölls, att beslut om ratifikation av en unionell författningsändring ej utgjorde en lagstiftningsakt i egentlig mening och alltså icke kunde likställas med en sådan. Genom detta utslag, som var enhälligt, förklarades sålunda meromnämnda bestämmelse i Ohios författning strida mot förbundsförfattningen, och den kan praktiskt sett anses annullerad. Det är därmed klargjort, att det gällande systemet för unionella författningsändringar ej kan ändras genom statliga beslut.

[1] Se Supreme Court of the United states, 1920, Hawke v. Smith (253 U. S. 221).

REDOGÖRELSE FÖR GÄLLANDE BESTÄMMELSER

Kap. I.

DE OLIKA FOLKOMRÖSTNINGSFORMERNA, DERAS OMFÅNG OCH INNEBÖRD.

Folkomröstningsinstitutet i Amerika är, såsom av det föregående framgår, praktiskt taget alltid av *decisiv* natur, d. v. s. omröstningen innebär ett beslut, ett avgörande i vederbörande spörsmål. Endast i undantagsfall förekomma bestämmelser om helt eller delvis *konsultativ* omröstning.

De två huvudslagen av decisiv omröstning äro som bekant referendum och initiativ. Vid *referendum* gäller omröstningen ett av representationen fattat beslut, som underställes folket till antagande eller förkastande. Referendum innebär alltså en negativ andel i lagstiftningsmakten, det ger folket en vetorätt gentemot representationens beslut. Vid *initiativ* åter gäller omröstningen ett av en del av folket framställt förslag; den fråga, som avgöres, emanerar från folket självt. Initiativet utgör alltså folkets positiva andel i lagstiftningsmakten, det ger folket möjlighet att självständigt genomdriva rättsförändringar.

Referendum i Amerika finnes, såsom av det föregående framgår, dels i författningsfrågor, dels i lagfrågor. *Författningsreferendum* är alltid av *obligatorisk* art. *Lagreferendum* åter förekommer i skilda former: den *obligatoriska*, då i författningen föreskrives, att vissa grupper av frågor alltid skola avgöras genom folkbeslut, den *fakultativa* (i egentlig mening), då omröstning sker på begäran av viss del av valmanskåren, och den *frivilliga*, då omröstningen sker på beslut av legislaturen. — Folkinitiativet förekommer ävenledes såväl i författnings- som i lagfrågor, d. v. s. såsom *författnings-* och *laginitiativ;* denna indelning är emellertid för de amerikanska staternas vidkommande av jämförelsevis underordnad betydelse.

Vissa av dessa former, vilka ha sitt huvudsakliga intresse såsom led i den historiska utvecklingen, ha i det föregående så fullständigt behandlats, att det torde vara överflödigt att i detta sammanhang lämna någon ytterligare redogörelse för deras innebörd. Detta är fallet med det obligatoriska och det frivilliga lagreferendum. Vår framställning av nu gällande bestämmelser kommer därför endast att omfatta de tre ojämförligt viktigaste av de amerikanska folkomröstningsformerna: det obligatoriska författningsreferendum, det fakultativa lagreferendum och folkinitiativet.

Slutligen torde det här böra påpekas, att rösträtten vid i det följande behandlade folkomröstningsformer alltid är densamma som vid politiska val. Detta innebär numera, sedan år 1920 i förbundsförfattningen införts bestämmelse om rösträtt för kvinnor, att rösträtt i princip tillkommer varje person över 21 år.

Författningsreferendum.[1]

I det föregående har konstaterats, att två olika, ehuru visserligen icke klart skilda system för författningsrevision finnas. Enligt det ena, som användes vid mera fullständiga, "totala", författningsrevisioner, utarbetas förslaget av en särskild för detta ändamål sammankallad representation, ett författningskonvent. Enligt det andra, som avser partiella revisioner, anförtros utarbetandet av nya förslag åt den ordinarie representationen,

[1] Det torde vara lämpligt, att här i ett sammanhang angiva var författningsbestämmelserna rörande författningsreferendum i de olika staterna finnas: Alabama, förf. 1901, art. XVIII; Arizona, förf. 1911, art. XXI; Arkansas, förf. 1874, art. XIX, sec. 22; California, förf. 1879, art. XVIII; Colorado, förf. 1876, art. XIX; Connecticut, förf. 1818, art. XI; Delaware, förf. 1897, art. XVI; Florida, förf. 1885, art. XVII; Georgia, förf. 1877, art. XIII, sec. 1; Idaho, förf. 1889, art. XX; Illinois, förf. 1870, art. XIV; Indiana, förf. 1851, art. XVI; Iowa, förf. 1857, art. X; Kansas, förf. 1859, art. 14; Kentucky, förf. 1890, sec. 256—263; Louisiana, förf. 1898, art. 321; Maine, förf. 1819, art. X; Maryland, förf. 1867, art. XIV; Massachusetts, förf. 1780, art. 87; Michigan, förf. 1908, art. XVII; Minnesota, förf. 1857, art. XIV; Mississippi, förf. 1890, art. 15; Missouri, förf. 1875, art. XV; Montana, förf. 1889, art. XIX, sec. 8—9; Nebraska, förf. 1875, art. XV; Nevada, förf. 1864, art. XVI; New Hampshire, förf. 1792, art. 98; New Jersey, förf. 1844, art. IX; New Mexico, förf. 1911, art. 19; New York, förf. 1894, art. XIV; North Carolina, förf. 1876, art. XIII; North Dakota, förf. 1889, art. 15; Ohio, förf. 1851, art. XVI; Oklahoma, förf. 1907, art. XXIV; Oregon, förf. 1857, art. XVII; Pennsylvania, förf. 1873, art. XVIII; Rhode Island, förf. 1842, art. XIII; South Carolina, förf. 1895, art. XVI; South Dakota, förf. 1889, art. XXIII; Tennessee, förf. 1870, art. XI, sec. 3; Texas, förf. 1876, art. XVII; Utah, förf. 1895, art. XXIII; Vermont, förf. 1793, amendm. XXV (Thorpe, Constitutions, sid. 377); Virginia, förf. 1902, art. XV; Washington, förf. 1889, art. XXIII; West Virginia, förf. 1872, art. XIV; Wisconsin, förf. 1848, art. XII; Wyoming, förf. 1889, art. XX.

legislaturen. Vid revision genom författningskonvent förekomma i regel två skilda former av folklig medverkan: folket avgör dels frågan, om revision skall ske, d. v. s. om ett författningskonvent skall sammankallas — konventreferendum — dels huruvida det av konventet utarbetade förslaget skall antagas. Vid partiella författningsrevisioner genom legislaturen har folket däremot endast att antaga eller förkasta det framlagda författningsändringsförslaget.

I den följande redogörelsen tages blott hänsyn till de regler i hithörande frågor, som äro stadgade i de olika statsförfattningarna. Den sedvanerättsliga utvidgning av författningsreferendums användning, som försiggått, har i det föregående skildrats.

Bestämmelser om *konventreferendum* finnas i trettiofyra stater.[1] I tjugosex av dessa är anordnandet av referendum rörande konvents sammankallande helt beroende av legislaturens beslut; denna har rätt att när som helst föranstalta en folkomröstning i frågan. I ett flertal fall krävs dock för beslut härom kvalificerad majoritet, två tredjedelar, någon gång tre femtedelar eller tre fjärdedelar av ledamöterna inom varje legislaturens avdelning.[2] I de övriga åtta staterna med konventreferendum bestämmes i författningen att dylik folkomröstning skall hållas på bestämda tider. I New Hampshire skall konventreferendum anordnas vart sjunde, i Iowa vart tionde, i Michigan vart sextonde, i Maryland, Missouri, New York och Ohio vart tjugonde år. I Oklahoma stadgar författningen, att konventreferendum skall äga rum minst vart tjugofemte år.[3] Även i dessa stater med stadganden om periodiska konventreferenda har legislaturen i regel rätt att när som helst föranstalta dylika; dock givas i New Hampshire och Maryland inga bestämmelser härom. I detta sammanhang bör anmärkas, att den exekutiva vetorätten i de

[1] De stater, som ej äga några föreskrifter härom, äro Arkansas, Connecticut, Georgia, Indiana, Lousiana, Maine, Massachusetts, Mississippi, New Jersey, North Dakota, Pennsylvania, Rhode Island, Texas och Vermont.

[2] Så t. ex. stadgas i California: "Whenever two thirds of the members elected to each branch of the legislature shall deem it necessary to revise this constitution, they shall recommend to the electors to vote, at the next general election, for or against a convention for that purpose, and if a majority of the electors voting at such election on the proposition for a convention shall vote in favor thereof, the legislature shall, at its next session, provide by law for calling the same."

[3] Dylika bestämmelser ha motiverats med att "the certainty of a decision at a fixed time and independent of the sentiment prevailing in the legislature as to a general revision of the constitution is thought to have a tendency to induce people to bear with its faults and to discourage agitation for constant change"; Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention vol. II, sid. 511. Ursprungligen torde dessa bestämmelser utgå från uppfattningen, att varje generation bör ha möjlighet att utarbeta ny författning; jfr Holcombe, State government, sid. 95 f.; Merriam, American political theories, sid. 150 f.

flesta stater ej gäller av legislaturen fattade beslut om anordnande av konventreferenda.[1]

Den fråga, varom folket vid konventreferendum omröstar, är i allmänhet den rent principiella, om ett konvent skall sammankallas eller ej. I vissa stater bestämmer författningen, i vilken form frågan skall framläggas för folket[2], i andra beslutar legislaturen självständigt härom. I regel har "konventfrågan" ungefär följande lydelse: "Skall ett författningskonvent för att revidera författningen sammankallas?" Besvaras frågan jakande, har legislaturen att antaga en konventlag, där närmare bestämmelser ges om val av konventledamöter, tiden för konventets sammanträde o. s. v. I allmänhet ger dock författningen vissa huvudregler härför, stundom t. o. m. så fullständiga bestämmelser att något legislaturbeslut efter folkomröstningen ej är erforderligt.[3] — I två stater, Oklahoma och Oregon, har konventreferendum en i viss mån annan karaktär än ett principiellt avgörande av frågan, om ett konvent skall sammankallas eller ej.[4] I dessa stater gäller nämligen, att folkomröstningen skall äga rum rörande en av legislaturen antagen lag om sammankallande av ett konvent. Folket träffar sålunda här ej blott avgörande i principfrågan utan även beträffande de speciella stadganden, som för ändamålet äro behövliga.

Beträffande den folkmajoritet, som vid konventreferenda fordras för positivt resultat, finnas i huvudsak två olika bestämmelser. I sjutton stater fordras enkel majoritet, d. v. s. majoritet av de i frågan röstande. I sexton stater fordras kvalificerad majoritet så till vida, som ett flertal av de vid samtidigt val röstande måste ha röstat för förslaget om konvent.[5] Slutligen fordras i Kentucky, att antalet röstande för sammankallande av konvent skall uppgå till minst en fjärdedel av samtliga vid närmast föregående allmänna val röstande.[6]

---

[1] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 56 not 55. Hoar, Constitutional conventions, sid. 91 f.

[2] Så skall t. ex. i Delaware frågan lyda: "Shall there be a convention to revise the constitution and amend the same?"

[3] Så i Michigan, Missouri och New York.

[4] Så stadgas i Oklahoma: "No convention shall be called by the legislature to propose alterations, revisions, or amendments to this constitution, or to propose a new constitution, unless the law providing for such convention shall first be approved by the people on a referendum vote at a regular or special election..."

[5] Alabama, Idaho, Illinois, Kansas, Maryland, Michigan, Minnesota, Nebraska, Nevada, New Hampshire, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Utah, Washington och Wyoming. I alla dessa stater utom Alabama och Tennessee skall frågan framläggas vid ett allmänt val. I Alabama och Tennessee kan en särskild omröstning (special election) för konventreferendum beslutas.

[6] Dodd, Revision and amendment etc., sid. 52, uppger som det synes med orätt, att i Iowa och Michigan skulle fordras en majoritet av de röstberättigade. Jfr Garner,

Bestämmelser om att *av konvent utarbetade författningsförslag skola underställas folkets avgörande* finnas i 19 amerikanska stater.[1] De närmare reglerna rörande folkomröstning beslutas i dessa fall i allmänhet av konventet självt[2], stundom av legislaturen. Vanligast är att om en helt ny författning antagits, denna i sin helhet på en gång framlägges för folket. För att ge möjlighet för folket att särskilt fatta ståndpunkt till vissa mera omtvistade beslut, brukar man emellertid i många fall framlägga dylika frågor till omröstning var för sig; så skedde t. ex. i Illinois 1870, där utom författningen i sin helhet åtta särskilda författningsartiklar separat framlades för folket, och i Oklahoma 1907, då förbudsfrågan blev föremål för en särskild omröstning. Ett dylikt förfaringssätt erbjuder tydligen påtagliga fördelar, då det ger möjlighet till ett mera differentierat ställningstagande från folkets sida.[3] Särskilt under senare tid har det blivit vanligt, att konventen ej utarbeta en helt ny författning utan inarbeta de nya bestämmelserna i den gamla författningen; i dessa fall får konventförslaget karaktären av en rad separata författningsändringar, som var för sig framläggas för folket. Så skedde t. ex. i Ohio 1912, i Massachusetts 1917—1918, då konventet skickade resultatet av sitt arbete till folket i form av 22 särskilda författningsändringar, och i Nebraska 1920, då ej mindre än 41 skilda ändringsförslag framlades till folkomröstning. I regel skickas konventförslaget någon tid före omröstningen till de röstberättigade för att ge dessa tillfälle att taga del av detsamma. Stundom beledsagar man förslaget med en upplysande framställning, vari skiljaktigheterna mellan de gamla och de nya bestämmelserna påvisas; så skedde t. ex. vid Michigans, Massachusetts och Nebraskas senaste författningsrevisioner. Denna framställning är städse av rent saklig karaktär, utan argumentation för eller emot de framlagda förslagen.

Amendment of state constitutions, sid. 224 och Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. II, sid. 509. Grönlund, Om referendum, sid. 141, har här, liksom i det följande, förbisett skillnaden mellan "i frågan" och "vid valet" röstande och har därför alltigenom lämnat missvisande uppgifter om den för positivt resultat vid författningsreferenda behövliga folkmajoriteten.

[1] Dessa äro: Arizona, California, Colorado, Idaho, Illinois, Maryland, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, New Mexico, New York, Ohio, Oklahoma, Utah, Washington, West Virginia och Wyoming.

[2] Denna konventets rätt att giva bestämmelser rörande omröstningen är ibland stipulerad i författningen. Jfr t. ex. följande bestämmelse i California: "At a special election to be provided for by law, the constitution that may be agreed upon by such convention shall be submitted to the people for their ratification or rejection, in such manner as the convention may determine."

[3] Jfr Jameson, Constitutional conventions, sid. 530 ff. Oberholtzer, The referendum in America, sid. 118 ff. Jameson anser, att varje särskilt förslag, som ej sammanhänger med och är beroende av något annat, alltid bör framläggas för sig.

Beträffande den för ett positivt resultat behövliga folkmajoriteten gälla även här skiftande bestämmelser. I Arizona, Maryland, Michigan, Missouri, Nebraska, New York, Ohio och Oklahoma fordras blott enkel majoritet av de i frågan om det framlagda förslagets antagande röstande. I California, Colorado, Illinois och Montana kräves en majoritet av de "vid valet" röstande, men då omröstningen om ett konventförslag sker separat i dessa stater, har denna bestämmelse ingen försvårande betydelse. I Utah åter fordras majoritet av de vid samtidigt allmänt val röstande. I Idaho, Washington, West Virginia, Wyoming och New Mexico ger författningen ej någon klar bestämmelse i frågan.[1] Slutligen krävs i New Hampshire, att två-tredjedels majoritet av de i frågan röstande uppnåtts.

Bestämmelser om *författningsreferendum efter legislaturbeslut* förekomma i fyrtiosex stater — alla unionens stater utom Delaware och New Hampshire. Det ligger i sakens natur, att denna form av författningsreferendum är den ojämförligt oftast använda; det övervägande antalet obligatoriska omröstningar i författningsfrågor gälla av legislaturen framställda ändrings- ("amendments") förslag.

I trettioen stater fordras för framläggande av en författningsändring för folket beslut av endast e n legislatur. I fjorton stater måste däremot två legislaturer ha uttalat sig för den föreslagna ändringen, innan den definitivt avgörande folkomröstningen anställes.[2] En stat, South Carolina, intar en särställning, i det att efter e t t legislaturbeslut folkomröstning anställes, men därefter nästa legislatur, om folkomröstningens utslag gått i positiv riktning, har att fatta det avgörande beslutet; här är folkomröstningen alltså ej decisiv, utan semikonsultativ.[3] För legislaturens

---

[1] Det stadgas blott att konventförslaget måste godkännas av folket.

[2] Connecticut, Indiana, Iowa, Massachusetts, Nevada, North Dakota, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island, Tennessee, Vermont, Virginia och Wisconsin.

[3] Stadgandet lyder: "Any amendment or amendments to this constitution may be proposed in the senate or house of representatives. If the same be agreed to by two-thirds of the members elected to each house, such amendment or admendments shall be entered on the journals respectively, with the yeas and nays taken thereon; and the same shall be submitted to the qualified electors of the state at the next general election thereafter for representatives, and if a majority of the electors qualified to vote for members of the general assembly, voting thereon, shall vote in favor of such amendment or amendments, and a majority of each branch of the next general assembly shall, after such an election and before another, ratify the same amendment or amendments, by yeas and nays, the same shall become part of the constitution". Enligt D o d d, Revision and amendment etc., (sid. 124, 205 f.) skulle referendum rörande författningsändringar även i Mississippi ha denna semikonsultativa karaktär. Där stadgas nämligen att ett vid folkomröstning antaget "amendment shall be inserted by the next succeeding legislature as a part of this constitution"; härav drar Dodd slutsatsen, att det slutliga avgörandet skulle till-

beslut om författningsändring fordras i ett stort antal fall kvalificerad majoritet; så krävs t. ex. i sjutton stater, att två tredjedelar, i sju stater, att tre femtedelar av medlemmarna i vardera huset röstat för författningsändringsförslaget. Med få undantag krävs i de övriga staterna, att minst hälften av de båda husens valda medlemmar röstat i positiv riktning. — Någon exekutiv vetorätt finnes ej beträffande författningsändringar; stundom är detta uttryckligen fastslaget i författningen, i regel har det klargjorts genom fast praxis.[1]

I en rad stater finnas bestämmelser, som i hög grad inskränka legislaturens rätt att framlägga författningsändringsförslag till folkomröstning. Sålunda få i New Jersey och Pennsylvania förslag om författningsändringar ej framläggas för folket oftare än vart femte år, i Tennessee ej oftare än vart sjätte år och i Vermont blott i början av varje decennium. I Kentucky kunna aldrig mer än två förslag åt gången underställas folkomröstning, och ett förkastat förslag kan ej ånyo framläggas förrän efter fem år. I Arkansas, Kansas och Montana kunna ej mer än tre författningsändringsförslag framläggas vid samma omröstning. I Illinois kan varje legislatur blott underställa folket en författningsändring, och en ändrad artikel i författningen kan ej ånyo underkastas ändring förrän efter fyra år. I Colorado få blott sex författningsändringar varje gång underställas folket. Dylika bestämmelser, som i vissa stater visat sig nära nog omöjliggöra genomförandet av nödiga författningsändringar, ha icke införts i de nyare författningarna och ha skarpt kritiserats såsom innebärande en godtycklig och onödig inskränkning av folkets rätt att ändra sin konstitution.[2]

I flertalet stater föreskrives, att om flera författningsändringar samtidigt framläggas för folket, detta skall ske på sådant sätt, att omröstning kan äga rum rörande varje förslag för sig.[3] Detta har nödvändiggjort en definition av begreppet "en författningsändring". I regel har man därvid ansett, att varje separat författningsändring skall fullfölja ett särskilt ändamål och till sin innebörd vara oberoende av övriga föreslagna ändringar, så att varje ändring skall kunna antagas för sig utan att för-

komma legislaturen. Denna tolkning synes emellertid ej vara hållbar, ty i detta fall har legislaturen tydligen ej någon reell prövningsrätt utan blott att utföra en rent formell funktion; att icke göra detta skulle vara ett uppenbart brott mot författningen.

[1] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 148 ff.

[2] Jfr t. ex. Garner, Amendment of state constitutions, sid. 242 f.

[3] Så t. ex. stadgas i California: "Should more amendments than one be submitted at the same election, they shall be so prepared and distinguished, by numbers or otherwise, that each can be voted on separately". I vissa stater föreskrives att varje "amendment" blott får gälla en artikel i författningen. Så stadgas t. ex. i Missouri: "No proposed amendment shall contain more than one amended and revised article of this constitution or one new article which shall not contain more than one subject and matters properly connected therewith."

fattningens enhetlighet därigenom rubbas. Rörande tillämpningen av dessa allmänna riktlinjer i det enskilda fallet har däremot rått en viss osäkerhet.[1]

I tjugoen stater skola författningsändringar alltid underställas folket samtidigt med de allmänna valen.[2] I två stater, Connecticut och New Jersey, skola från de allmänna valen skilda omröstningar hållas rörande dylika förslag. I de övriga staterna ges antingen inga bestämmelser i denna fråga eller ock bemyndigas legislaturen att bestämma, huruvida omröstningen i varje fall skall äga rum i samband med de allmänna valen eller ej. I nära samband med dessa stadganden stå bestämmelserna om den majoritet, som behövs för positivt resultat vid en folkomröstning av detta slag. I det stora flertalet stater är enkel majoritet av de i frågan röstande tillräcklig. I åtskilliga stater finnas emellertid väsentligt försvårande bestämmelser. I sex fall — Alabama[3], Arkansas, Illinois, Minnesota, Mississippi och Oklahoma — fordras en majoritet av alla vid samtidigt val röstande. I North Carolina, där det fordras "en majoritet av de avgivna rösterna" och i Idaho, Indiana och Wyoming, där man kräver en "majoritet av valmännen", gäller i praxis samma regel.[4] I Tennessee fordras en majoritet av de vid samtidigt val av medlemmar av representanthuset röstande. Dessa bestämmelser ha emellertid vad Mississippi, Oklahoma och Indiana beträffar, icke så stor betydelse, då legislaturen i dessa stater kan anordna speciella omröstningar endast för föreslagna författningsändringar. Slutligen fordras i New Hampshire två-tredjedels och i Rhode Island tre-femtedels majoritet av de i frågan röstande samt i Nebraska, att majoriteten utgör minst trettiofem procent av de vid samtidigt allmänt val röstande.

I frågan, när en genom folkomröstning antagen författningsändring träder i kraft, giva i det stora flertalet stater författningarna inga bestämmelser.[5] Stundom regleras frågan av legislaturen i den resolution, vari beslutet om en författningsändrings framläggande för folket fattas. I andra fall blir domstolarnas uppfattning i saken avgörande och dessa ha i olika stater intagit skiftande ståndpunkter: stundom har ikraftträdandet ansetts ske på omröstningsdagen, stundom vid röstsammanräk-

[1] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 178 ff.; Garner, Amendment of state constitutions, sid. 235 f.

[2] Detta gäller i Arkansas, Colorado, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maryland, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, North Carolina, South Carolina, South Dakota, Utah, Washington, West Virginia och Wyoming.

[3] I Alabama lär dock numera en med hänsyn till författningsstadgandets ordalydelse fullt rimlig mildare tolkning tillämpas; jfr Equity, vol. XIX, sid. 163 f., vol. XX, sid. 16 ff. Det bör nämnas, att ovannämnda regel före 1906 även gällde i Oregon.

[4] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 185 ff.

[5] Undantag utgör bl. a. Oregon, där ikraftträdandet sker vid guvernörens proklamation om röstsammanräkningens resultat.

ningens avslutande, stundom åter vid tiden för resultatets offentliggörande. Enligt Dodd[1] och Jameson[2], som diskutera detta spörsmål, är den sistnämnda av de tre uppfattningarna den riktiga: författningsändringen bör ej anses ha trätt i kraft, förrän resultatet av röstsammanräkningen offentliggjorts, vare sig genom proklamation av guvernören eller annorledes.

Det fakultativa lagreferendum.

Det fakultativa lagreferendum är, såsom vi funnit, infört i tjugoen stater[3], i nitton av dessa i förening med folkinitiativ. Dess reglering är i de olika staterna i stort sett likartad: av legislaturen antagna lagar skola, under villkor och med undantag, som i det följande skola angivas, på begäran (petition) av viss procent av valmanskåren eller visst bestämt antal valmän hänskjutas till folkets avgörande.

Det antal valmän som kan begära en lags framläggande för folket i de olika staterna, framgår av tabellen å nästa sida; i densamma upptagas staterna i den ordning, i vilken de infört referendum.

För att möjliggöra framställandet av referendumbegäran är i flertalet stater stadgat, att av legislaturen antagna lagar träda i kraft först viss tid efter avslutandet av den legislatursession, varunder de antagits. Denna referendumfrist — mellan lagens antagande av legislaturen och dess ikraftträdande — är i flertalet stater bestämd till nittio[4], i en stat, Utah, till sextio dagar. Om före fristens slut en referendumbegäran med erforderligt antal undertecknare inlämnats till statssekreteraren, skall ikraftträdandet av vederbörande lag uppskjutas, till dess folkomröstning hållits, d. v. s. i regel till nästa allmänna val.

---

[1] Revision and amendment etc., sid. 203 f.

[2] Constitutional conventions, sid. 542 ff.

[3] Vi medräkna här icke staten Idaho, där visserligen ett författningsstadgande om referendum finnes men nödvändiga tillämpningsbestämmelser saknas. Bestämmelserna om fakultativt referendum och initiativ återfinnas i respektive nu gällande författningar på följande ställen: Arizona, art. IV, sec. 1; Arkansas, art. V, sec. 1; California, art. IV, sec. 1; Colorado, art. V, sec. 1; Maine, art. XXXI; Maryland, art. XVI; Massachusetts, art. 76—107; Michigan, art. V, sec. 1; art. XVIII, sec. 2, 3; Mississippi, art. 4, sec. 33; Missouri, art. IV, sec. 57; Montana, art. V, § 1; Nebraska, art. III, sec. 1—4; Nevada, art. XIX; New Mexico, art. 4, sec. 1; North Dakota: Amendments, art. 26—28 (constitution, sid. 130 ff.); Ohio, art. II, sec. 1; Oklahoma, art. V, sec. 1—4; Oregon, art. IV, § 1; South Dakota, art. III, § 1; Utah, art. VI, sec. 1; Washington, art. II, sec. 1.

[4] I Ohio och Massachusetts räknas de nittio dagarna ej från avslutandet av den legislativa sessionen utan från den tidpunkt, då guvernören undertecknat vederbörande lag. Beträffande Massachusetts är även att märka, att de första tio initiativtagarna till petitionen redan inom 30 dagar skola ha inlämnat densamma, varefter ytterligare 60 dagar stå till buds för insamlande av de behövliga namnunderskrifterna.

Stater med fakultativt lagreferendum	Antal väljare, som kunna begära referendum
South Dakota	5 procent
Oregon	5 »
Nevada	10 »
Montana	5 »
Oklahoma	5 »
Maine	10 000
Missouri	5 procent
Arkansas	5 »
Colorado	5 »
California	5 »
New Mexico	10 »
Arizona	5 »
Nebraska	10 »
Ohio	6 »
Washington	6 » (ej mer än 30 000)
Michigan	5 »
Mississippi	6 000
North Dakota	7 000
Maryland	10 000
Utah[1]	10 procent
Massachusetts	15 000

Från denna allmänna regel utgöra några stater undantag. Så gäller i Nevada, att referendumbegäran ej behöver framställas förrän minst fyra månader före det allmänna val, som äger rum närmast efter den legislatursession, då vederbörande lag antagits.[2] Och härtill kommer, att referendumrätten ej har något inflytande på lagens ikraftträdande, som äger rum alldeles oberoende av om folkomröstning rörande densamma skall ske eller ej. Här kommer alltså ett negativt resultat av omröstningen att innebära, ej ett förkastande av ett framställt lagförslag, utan ett återkallande av en redan ikraftträdd lag. Detsamma är förhållandet i Montana, där referendumbegäran skall ske inom sex månader efter legislatursessionens avslutande och där lagen träder i kraft oberoende av referendumrätten; dock gäller här, att, om femton procent av väljarna stå bakom referendumpetitionen — i stället för de nödvändiga fem procent — lagen skall suspenderas tills folkomröstning ägt rum. Liknande bestämmelser finnas i New Mexiko. Där kan referendumbegäran, liksom i Nevada, ske intill fyra månader före nästa allmänna val

[1] I Utah infördes, såsom i det föregående meddelats, ett principiellt stadgande om referendum redan 1900, men tillämpningslagen, i vilken även antalet erforderliga petitionärer angives, genomfördes först 1917.

[2] Jfr Nevada, Referendum-Elaborating law i Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall, sid. 122.

och inverkar ej på de underställda lagarnas validitet. Men om petitionen inlämnas redan inom nittio dagar efter den legislativa sessionens avslutande och om den är undertecknad av tjugofem — i stället för tio — procent av väljarna, skall vederbörande lag suspenderas, tills omröstning skett.

I alla stater, utom de nu nämnda, uppskjuter alltså en referendumbegäran rörande en lag dennas ikraftträdande till dess folkomröstning ägt rum — detta med undantag i vissa fall på beslut av legislaturen, såsom i det följande skall utvecklas. Detta förhållande har flerstädes lett till missbruk så till vida, som man stundom begär referendum rörande en lag endast för att få dess ikraftträdande uppskjutet, utan hopp om att folkomröstningen skall leda till lagens förkastande. Rätten att begära referendum användes alltså i dessa fall i rent obstruktionssyfte av en väljargrupp, som är nog stor för att framföra en referendumpetition men för liten för att ha hopp om att kunna bestämma omröstningens utgång. Dylika företeelser ha lett till att man ifrågasatt lämpligheten av att låta en begäran om referendum inverka på vederbörande lags ikraftträdande. Då man, såsom i Nevada, låter alla lagar träda i kraft omedelbart, bortfaller tydligen ändamålet med en referendumpetition i obstruktionssyfte, nämligen att få uppskov, till dess folkomröstning hållits. Ett dylikt tillvägagångssätt kan ju dock såsom uppenbart är leda till betänkliga konsekvenser, då folkomröstningen, såsom vanligt är, hålles först ungefär ett och ett halvt år efter lagens antagande.

Begränsningar av referendumrätten.

Som allmän regel gäller, att det fakultativa lagreferendum kan begäras i fråga om alla av legislaturen antagna lagar — "laws" eller "acts". I vissa stater — så i Maine och Mississippi — omfattar referendum även andra legislativa beslut, d. v. s. främst även s. k. "resolutions", administrativa förordningar av olika slag.[1] I åtskilliga stater stadgas, att särskild referendumbegäran kan göras även beträffande enstaka artiklar eller paragrafer i en lag; detta har sin huvudsakliga betydelse i anslagsfrågor, då ofta flera beslut under olika avsnitt sammanföras i en lag. Från den allmänna regeln, att referendum kan krävas rörande alla lagar, finnas emellertid i en rad stater särskilda undantag; representationens beslut är i fråga om vissa slag av lagar definitivt.

Särskilt vanligt är, att vissa anslagsfrågor falla utanför referendumklausulen. I Michigan är detta fallet med alla "lagar, enligt vilka anslag skola utgå"; i Montana gäller samma bestämmelse. I South Dakota

[1] Jfr Reinsch, American legislatures and legislative methods, sid. 134 f. Denna fråga är av ringa betydelse, då praktiskt taget alla de beslut, rörande vilka en referendumbegäran kan tänkas bliva framställd, fattas i form av lag.

undantagas lagar om anslag för underhåll av statsstyrelsen och de existerande statsinstitutionerna. Ungefär samma stadgande återfinnes i Colorados, Nebraskas, Washingtons, Massachusetts, Arizonas och Missouris författningar. I New Mexico äro tillika alla lagar rörande betalning av statsskulden och alla "allmänna" anslagslagar undantagna; i Ohio och California gäller detsamma om alla "lagar om upptagande av skatter". I Maine kan referendum ej begäras rörande "anslag för betalning av genom lag fixerade arvoden", i Maryland ej i fråga om anslag till statsstyrelsen eller offentliga institutioner, såvida anslagen icke överstiga vad som förut till samma ändamål beviljats. — Anledningen till att man sålunda i många fall ställt anslagsfrågor eller vissa slag av sådana utanför referendum ligger i öppen dag.[1] Det uppskov med avgörandet, som referendum medför, kan ju i fråga om anslagsbeslut, och alldeles särskilt sådana, som gälla de löpande utgifterna, orsaka betydande olägenheter. Då legislaturerna sammanträda vart annat år och vid varje session alltså uppgöra budgeten för två år framåt och då folkomröstningarna i allmänhet ske vid de allmänna valen ett och ett halvt år efter den session, då vederbörande lag av representationen antagits, kan ju referendum i anslagsfrågor leda till att definitivt beslut i dylika fattas först sedan den tid, under vilken anslagen skulle användas, tilländalupit. I de stater, där referendum omfattar alla anslagsfrågor, ha också dylika betänkliga konsekvenser yppat sig.

I några få stater ha även vissa andra frågor ställts utanför referendum. Så är i Montana och New Mexico fallet med "lokala och speciella lagar".[2] I Maine gäller detsamma om beslut rörande legislaturens arbetsordning och därmed sammanhängande frågor. I Massachusetts äro åtskilliga slag av lagar undantagna från referendum, nämligen lagar, som avse religion, religionsutövning eller religiösa inrättningar, eller som gälla villkoren för domares tillsättning, behörighet, ämbetstid, avsättning eller avlöning eller domstolars befogenhet, upprättande eller avskaffande eller som äro av lokal natur. Dessa inskränkningar, som även gälla initiativet i Massachusetts, skola i sammanhang med framställningen av detta något närmare diskuteras.

"Emergency"-klausulen.

I det stora flertal stater, i vilka en begäran om referendum rörande en viss lag medför, att lagens ikraftträdande uppskjutes tills folkomröstning ägt rum, har det visat sig nödvändigt att giva legislaturen makt att i särskilda fall stadga undantag härifrån. Detta har skett genom en be-

[1] Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 778 ff.

[2] Beträffande Montana är att märka, att dylika "lokala och speciella lagar" i samma omfattning äro undantagna från legislaturens maktområde.

stämmelse, enligt vilken representationen, då på grund av ett ärendes trängande natur så påfordras, kan besluta en lags omedelbara ikraftträdande; detta sker genom en förklaring, att vederbörande lag är "av brådskande natur" — the emergency clause. Stadganden härom förekomma i två klart skilda former: enligt den ena medför förklaringen, att en lag är av brådskande natur, endast att den genast träder i kraft, utan att detta hindrar ett referendum rörande densamma; enligt den andra utesluter klausulens begagnande i fråga om en lag, att folkomröstning beträffande denna kan äga rum.[1] I denna senare form innebär alltså stadgandet en rätt för legislaturen, att, då den så finner nödvändigt, utesluta användningen av referendum i en viss fråga.

Denna senare form av emergency-klausulen är den äldre och vanligast förekommande. I South Dakotas referendumbestämmelse av år 1898 stadgades, att alla lagar, som av legislaturen ansågos vara "omedelbart nödvändiga för bevarandet av allmän ordning, hälsa eller säkerhet" — "necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety" — skulle vara undantagna från referendum. Bestämmelser av ungefär samma innehåll ha sedan införts i de flesta stater samtidigt med referendum. Ordagrant samma stadgande, enligt vilket legislaturen genom enkelt majoritetsbeslut kan ställa vilken lag som helst utanför referendum, förekommer i Arkansas, Colorado[2], Michigan, Missouri, Washington, Montana och New Mexico. I flera fall har emellertid det alltför flitiga bruk av klausulen, vartill legislaturerna gjort sig skyldiga, lett till införande av restriktiva bestämmelser. Så stadgas i Ohio, att motiven till klausulens användande alltid skola anges i en viss paragraf i vederbörande lag och att särskild omröstning rörande denna måste ske genom namnupprop, varvid två-tredjedels majoritet av medlemmarna inom varje hus fordras för positivt resultat; i Arizona finnes samma bestämmelse, varjämte tre-fjärdedels majoritet fordras för att driva igenom ett emergency-beslut mot guvernörens veto. I Oregon får klausulen ej användas vid beslut om beskattning och skattefrihet[3]; här har därjämte sedan 1921 guvernören rätt att inlägga sitt veto gentemot en viss paragraf i en lag, varmed avses att giva honom möjlighet att hindra onödiga emergency-förklaringar.[4] I Utah fordras två-tredjedels

[1] Denna betydelsefulla skillnad mellan olika "emergency"-klausuler förbises egendomligt nog ofta i litteraturen. I Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 88 ff., är den emellertid antydd (ehuru i fråga om de olika staterna delvis oriktigt angiven) och den framgår fullt klart av författningsbestämmelserna.

[2] Här kallas dock klausulen för "safety clause" ej, såsom annars är vanligt, "emergency clause". En "emergency clause" finnes också, men den innebär endast, att vederbörande lag omedelbart träder i kraft; alltså finnes i Colorado båda formerna av vad vi här kallat "klausulen av brådskande natur".

[3] Art. IX, § 1 a.

[4] Art. V, § 15 a. Jfr Oregon, Publicity pamphlet 7 juni 1921, sid. 11 f.

majoritet av medlemmarna inom varje hus för att ställa en lag utanför referendum.[1] I Oklahoma[2] krävs samma kvalificerade majoritet, och, om guvernören inlägger sitt veto, en än större, nämligen tre-fjärdedels majoritet; därjämte falla alla beslut, "som innebära beviljandet av koncessioner eller särskilda rättigheter åt bolag eller enskilda för längre tid än ett år eller som gälla köp eller försäljning av jord, eller utarrendering eller inteckning av egendom för längre tid än ett år", utanför emergency-klausulens användningsområde. I California fordras motivering för klausulens användande i en särskild paragraf och den vanliga två-tredjedels majoriteten; därjämte stadgas, att "beslut om upprättande eller avskaffande av något ämbete eller ändring i någon ämbetsmans lön, tjänstgöringstid eller plikter eller beviljande av koncessioner eller särskilda rättigheter eller omskapande av någon fast rättighet" icke kunna förklaras vara av brådskande natur. I Maine, som har samma bestämmelse om kvalificerad majoritet kunna "begränsningar av kommunernas självstyrelserätt, beslut om koncessioner eller särskilda rättigheter åt bolag eller enskilda för längre tid än ett år samt om försäljning, köp eller arrendering av jord för mer än fem år ej ställas under referendum".[3] De detaljerade begränsningar av legislaturens handlingsfrihet på denna punkt, särskilt då det gäller koncessioner till bolag o. dyl., som sålunda i vissa författningar äro införda, avspegla typiskt den starka misstron mot representationen.

Legislaturernas flitiga bruk av emergency-klausulen är också orsaken till att denna i flera av de stater, som senast infört referendum, givits ett annat innehåll. Detta skedde först i Nebraska, där det stadgas, att en lag, som förklarats vara av brådskande natur, omedelbart skall träda i kraft, men där en dylik förklaring icke utesluter möjligheten av en begäran om referendum. Denna form av emergency-klausul har sedermera även funnit plats i Mississippis, North Dakotas, Marylands och Massachusetts' författningar, alltså i de fyra stater, som sist infört referendum. Även i vissa av dessa stater finnas bestämmelser, som starkt inskränka legislaturens rätt att använda klausulen. Så stadgas i Mississippi följande: "Om ett beslut är omedelbart nödvändigt för bevarandet av allmänt lugn, hälsa eller säkerhet, skall det träda i kraft utan uppskov; denna nödvändighet skall konstateras i en paragraf, och om, vid en röstning med ja och nej, tre fjärdedelar av de röstande i varje hus rösta för beslutets omedelbara ikraftträdande, skall sådant beslut genast träda i

[1] Här behövs däremot ingen förklaring om "brådskande natur": alla lagar, som erhålla den stadgade kvalificerade majoriteten, stå utanför referendum.

[2] Art. V, sec. 58.

[3] Beträffande Maine är även att märka, att i författningen uttryckligen stadgas, att förslag om förkastande av lagar, som förklarats av brådskande natur, kunna framläggas för folket genom initiativpetition.

kraft. Det är nödvändigt att i denna paragraf omtala detta trängande behov. Dock skall sådan trängande nödvändighet icke kunna förklaras i fråga om någon koncession eller särskild rättighet eller beslut om frånträdande av statens egendom. Om en referendumpetition inlämnas rörande sådant beslut skall detta förbli lag tills folket har röstat om detsamma och om det sedan förkastas av en majoritet av de i frågan röstande, skall lagen därigenom vara avskaffad." I Maryland finnas ungefär samma bestämmelser; här undantas även beslut om upprättande eller avskaffande av ett visst ämbete och angående ämbetsmäns löner och tjänstgöring. I North Dakota finnes den ensamstående bestämmelsen, att en särskild omröstning före det allmänna valet skall hållas rörande lagar, som förklarats vara av brådskande natur, om referendum begäres av minst 30 000 petitionärer eller om guvernören, sedan en referendumbegäran framställts, så beslutar; även här äro beslut om koncessioner o. dyl. undantagna från klausulens tillämpning.

Massachusetts' författning innehåller på detta område nya och intresseväckande uppslag. Rörande legislaturens förklaring om en lags brådskande natur gäller, såsom i åtskilliga andra stater, att två-tredjedels majoritet fordras och att i en ingress orsakerna till förklaringen skola angivas. Beslut om koncessioner eller ändringar, förnyelser eller utsträckningar av sådana för längre tid än ett år få ej förklaras vara av brådskande natur. Nytt är däremot, att guvernören, oberoende av legislaturen, kan förklara att en lag, som ej antagits med emergencyklausul, omedelbart skall träda i kraft.[1] Nytt är också, att för begäran om referendum rörande en med emergencyklausul försedd lag kräves ett färre antal petitionärer än vid lagar utan denna klausul; det antal, som fordras här är 10 000, mot 15 000 vid vanliga lagar. Då en referendumbegäran i detta fall ej innebär ett uppskov med lagens ikraftträdande, har man tydligen ansett sig kunna uppställa mindre stränga fordringar beträffande antalet petitionärer och härigenom underlätta folkets möjlighet att påtala eventuella missbruk av klausulen.

I en stat, Nevada, finnas inga som helst bestämmelser om emergencyklausul. I denna stat träda emellertid, som vi framhållit, av legislaturen antagna lagar omedelbart i kraft; resultatet är alltså detsamma som om alla lagar voro försedda med en emergency-klausul av den mera begränsade formen.

Frågan om emergency-klausulens utformning har tilldragit sig mycket stor uppmärksamhet och anses vara ett av de viktigaste spörsmålen vid

[1] Såsom motiv för detta stadgande framhölls bl. a., att en förändring i förhållandena kunde inträda efter legislaturens beslut, varigenom lagens omedelbara ikraftträdande bleve önskvärt; jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 783 ff.

utarbetandet av stadganden om referendum. Orsaken härtill är givetvis, att de amerikanska statslegislaturerna, såsom redan antytts och på annat ställe i vår framställning i detalj skall belysas, visat sig benägna att, såsom man ansett, icke sällan missbruka sin rätt att begagna denna klausul. Resultatet har blivit, att i de stater, där förklaringen om brådskande natur hindrar folkomröstning, rätten att begära referendum i viss omfattning satts ur kraft genom legislaturernas åtgöranden. Numera torde man därför allmänt anse, att klausulen endast bör medföra en lags omedelbara ikraftträdande och ej bör beröra frågan, om referendum rörande lagen får begäras.[1] Genom en dylik utformning av klausulen, kombinerad med restriktiva bestämmelser som i Mississippi och Massachusetts, ges möjlighet att omedelbart effektuera nödvändiga beslut utan att någon *större* risk för missbruk är för handen. Dock kan legislaturen, även med en dylik klausul, i fråga om vissa lagar praktiskt taget förebygga referendum; ty det är uppenbart, att t. ex. ett beslut om beviljande av ett anslag svårligen kan återgå, om det en gång trätt i kraft.

Fråga har uppstått, om legislaturens beslut om användning av emergencyklausulen i ett visst fall är definitivt avgörande eller om domstolarna ha prövningsrätt i frågan. Skall, med andra ord, förklaringen, att en lag är av brådskande natur, anses vara ett rent politiskt beslut eller ett under domstolarnas kontroll fallande konstaterande av att vissa i författningen stadgade villkor äro uppfyllda? Detta spörsmål har i åtskilliga stater dragits inför domstol. I vissa fall — så i Oklahoma, Oregon och Colorado — ha domstolarna förklarat, att beslut om emergencyklausulens användning äro av rent politisk natur och ej föremål för judiciell kontroll. I ungefär lika många stater ha domstolarna åter ansett sig ha rätt att undersöka, huruvida en förklaring om en lags brådskande natur är befogad eller ej och ha stundom undanröjt legislaturbeslut i denna punkt; detta har skett bl. a. i Washington, South Dakota och California.[2]

Omröstningen.

Den allmänna regeln är, att genom referendumbegäran till folket hänvisade frågor skola underställas folket vid de allmänna statliga och

[1] Jfr King, A brief analysis of the constitutional provisions for the state-wide initiative and referendum, sid 3 och Equity, vol. XIV, sid. 100, 103. Det bör i detta sammanhang erinras om att i de stater, där initiativ finnes, emergency-klausulens utformning så till vida kan sägas vara av mindre betydelse, som intet hindrar, att ett initiativförslag rörande vederbörande lags annullerande framlägges.

[2] Se Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 90 f.; Mr Dodd, som författat denna framställning, har dessutom på denna punkt lämnat mig kompletterande upplysningar. Jfr även Hedges, Where the people rule etc., sid. 19 f.

unionella valen. Dylika val äga regelbundet rum vartannat år; blott i en av de stater, där referendum är infört, nämligen Massachusetts, förekomma årliga val. I åtskilliga stater är emellertid möjlighet given att anordna speciella omröstningar (special elections) endast för underställda frågor.[1] Dylika omröstningar utan samband med de allmänna valen kunna i regel beslutas av legislaturen[2], stundom av guvernören.[3]

Den i de amerikanska staterna traditionella regeln, att folkomröstningarna hållas samtidigt med valen, har för utformandet av bestämmelserna om fakultativt referendum haft en icke ringa betydelse. Såsom redan flerstädes antytts, blir resultatet av denna praxis, att av legislaturen antagna lagar, rörande vilka referendum begäres, i regel underställas folket först halvtannat år efter representationens beslut. Å ena sidan leder detta, i det stora flertal stater, där en folkomröstningsbegäran uppskjuter lagens ikraftträdande, till ingivande av referendumpetitioner i obstruktionssyfte. Och om å andra sidan, såsom i vissa stater är fallet, lagarna träda i kraft oberoende av en folkomröstningsbegäran eller ock legislaturen för särskilda fall så beslutar, uppstå uppenbarligen stora faror för lagstiftningens kontinuitet.

Vad beträffar det sätt, på vilket beslutet vid omröstningarna fattas, gäller i flertalet stater, liksom vid obligatoriska författningsreferenda, att avgörandet träffas av en majoritet av de i den framlagda frågan röstande. I ett par stater gälla emellertid andra bestämmelser. I Washington krävs för positivt resultat vid fakultativa lagreferenda, att de *för* förslaget avgivna rösterna skola utgöra minst en tredjedel av alla vid samtidigt val avgivna. I Massachusetts däremot tillämpas en motsatt princip; förslag, som underställts genom referendumbegäran, bli ej avslagna, om icke den majoritet, som röstat nej, motsvarar minst trettio procent av de vid samtidigt val deltagande. Här fordras alltså kvalificerad majoritet för avslag, då en av legislaturen beslutad lag hänvisas till folket. En liknande regel finnes även i New Mexico. Där måste nämligen, för att en av legislaturen antagen, genom referendumbegäran underställd lag skall förkastas, minst fyrtio procent av de vid valet deltagande ha röstat mot densamma.[4]

---

[1] De stater, där några bestämmelser om "special elections" för folkomröstningar icke givas, äro Arizona, Colorado, Maryland, Massachusetts, Michigan, Nebraska, Nevada, New Mexico, Ohio, South Dakota och Utah. Där "special elections" för författningsreferenda äro tillåtna, synes emellertid i vissa fall detta anses gälla även andra omröstningar.

[2] Så i Arkansas, Mississippi, Missouri, Montana, Oklahoma, Oregon och Washington.

[3] Så i California, Maine, North Dakota och Oklahoma; i Maine ha petitionärerna rätt att begära, att en "special election" hålles.

[4] I Nevada finnes beträffande den erforderliga majoriteten vid fakultativa lagreferenda följande bestämmelser: "When the majority of the electors voting at a state election shall by their votes signify approval of a law or resolution, such law or resolu-

Vad beträffar sammanräkningen av de avgivna rösterna, gäller i allmänhet, att denna försiggår inom de olika valdistrikten, liksom vid allmänna val; på grundval av dessa rösträkningar uppgör därefter statssekreteraren ett sammandrag av röstsiffrorna för hela staten. Denna procedur skall vara avslutad viss tid, i regel trettio dagar, efter omröstningens hållande. Resultatet kungöres därefter genom proklamation från guvernören; genom denna träda vid omröstningen antagna lagar i kraft.

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas, att genom referendum antagna lagar i vissa stater ha en särskild svåränderlig karaktär. Så stadgas i Arizona, att dylika lagar icke kunna ändras eller återkallas enbart genom legislaturbeslut; detta kan blott ske genom folkomröstning. Härigenom tillskapas alltså en egendomlig art av obligatoriskt lagreferendum. Samma bestämmelse gäller även i Nevada. I Washington kunna av folket antagna lagar under de två åren närmast efter deras tillkomst icke ändras eller återkallas utan ett nytt folkligt beslut. Slutligen stadgas i North Dakota, att legislaturen ej kan ändra dylika lagar annat än genom ett beslut med två-tredjedels majoritet av vardera huset och i Mississippi fordras härför tre-fjärdedels majoritet.

Folkinitiativet.

Huvudbestämmelser.

Under det att det fakultativa lagreferendum i stort sett reglerats på ett likartat sätt i de olika staterna, finnas i fråga om initiativinstitutet synnerligen skiftande bestämmelser. Dels är detta fallet så till vida, som, efter vad förut framhållits, vissa stater endast infört laginitiativ, andra såväl lag- som författningsinitiativ. Dels och framför allt finnas betydande skiljaktigheter i institutets utformning överhuvud, alltefter som initiativrättens förhållande till det representativa systemet reglerats på olika sätt. För att klargöra de olika huvudformer av initiativet, som så-

---

tion shall stand as the law of the state... When such majority shall so signify disapproval the law or resolution so disapproved shall be void and of no effect." Detta uppenbart självmotsägande stadgande har lett till olika tolkningar; dels har man ansett, att en majoritet av de vid valet röstande fordras för positivt resultat, dels att en dylik majoritet fordras för negativt resultat, dels, vilket synes vara de rimligaste, att blott vanlig enkel majoritet är avgörande. Något domstolsutslag i frågan finnes ej. Jfr bl. a. Massachusetts, Constitutional convention bulletin nr 6, sid. 38; Illinois Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 98; King, A brief analysis of the constitutional provisions for the initiative and referendum, sid. 7; Gardner, Problems of percentages in direct government, sid. 502; Galbreath, Provisions for state-wide initiative and referendum, sid. 99.

lunda uppstått, torde det vara lämpligt att giva en redogörelse för institutets reglering i vissa ur olika synpunkter typiska statsförfattningar.

På den vanliga och minst komplicerade formen av folkinitiativ ger *Oregon* ett gott exempel. Författningsstadgandet i frågan lyder: "Den första befogenhet, som förbehålles folket, är initiativet och skall ej mer än åtta procent av de röstberättigade väljarna krävas för att framställa vilket förslag som helst genom petition, och sådan petition skall innehålla det så framställda förslagets fullständiga text. Initiativförslag skola inlämnas till statssekreteraren senast fyra månader före det val, vid vilket omröstning rörande detsamma skall ske." Här finnas alltså både författnings- och laginitiativ; "vilket förslag som helst" kan genom initiativbegäran föreläggas folket och ingen som helst skillnad göres mellan lagar och författningsändringar. Det är vidare att märka, att det genom initiativ framställda förslaget går direkt till folket: legislaturen har intet med detsamma att skaffa. Här innebär alltså initiativet en form av lagstiftning, som står helt utanför det representativa systemet: direkt folklig lagstiftning utan samverkan med representationen. Denna form av institutet kalla vi, i anslutning till vedertagen amerikansk terminologi, det *direkta* initiativet; detta karaktäriseras alltså av att lagstiftningsproceduren äger rum utan någon medverkan från legislaturens sida.

Det direkta initiativet (the Oregon system) finnes utom i Oregon i tio stater — Arizona, Arkansas, Colorado, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota[1], Oklahoma[2] och South Dakota.[3] I flera av dessa stater äro författningsbestämmelserna av nästan ordagrant samma in-

---

[1] Före 1918 var laginitiativet i North Dakota av indirekt natur; jfr Amendments 15 och 16. Författningsinitiativet hade då en synnerligen egendomlig karaktär. 25 procent av väljarna kunde begära folkomröstning; om denna utföll positivt gick förslaget till legislaturen som slutgiltigt kunde anta detsamma. Om legislaturen ej antog förslaget ägde en ny, definitivt avgörande folkomröstning rum.

[2] I Oklahoma förutsättes dock, egendomligt nog, i vallagen, att legislaturen samtidigt med ett initiativförslag skall kunna framlägga ett konkurrerande förslag, detta trots att initiativförslag gå direkt till folket och någon medverkan från legislaturens sida ej är nödvändig. Bryce, Modern democracies, (II, sid. 158, not 5), har härur dragit den oriktiga slutsatsen, att initiativet i Oklahoma är indirekt.

[3] I South Dakota finnes den egendomliga bestämmelsen, att legislaturen "shall enact" framställda initiativförslag, innan de framläggas för folket. I viss mån finnes här alltså en medverkan från representationens sida och detta har föranlett ett flertal amerikanska författare att räkna South Dakota till de stater, som ha indirekt initiativ. Detta synes emellertid ej vara riktigt, ty den representativa medverkan är här av rent formell natur: legislaturen skall "sanktionera" och skicka till folkomröstning alla initiativförslag; "the legislative act of adoption is a matter of pure surplusage which has no bearing in any way upon the actual operation of the initiative". (Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 84). Legislaturen har dock vid ett tillfälle i klar strid mot författningens stadgande vägrat att underställa folket ett initiativförslag; jfr South Dakota, History of the initiative and referendum, sid. 4).

nehåll som i Oregon, i andra finnas avvikande stadganden, särskilt i fråga om det antal väljare, som kunna framställa ett initiativförslag. I två av de uppräknade staterna — Montana och South Dakota — gäller initiativrätten endast vanliga lagar, icke författningsändringar.

I de övriga åtta stater, där folkinitiativ finnes, har en helt eller delvis *indirekt* form införts, d. v. s. initiativförslagen behandlas av legislaturen, innan de gå till folkomröstning. Den första stat, i vilken denna form av institutet antogs, var *Maine*. Här skola av 12 000 väljare initierade lagförslag — författningsinitiativ finnes ej — inlämnas till legislaturen och av denna behandlas. Om legislaturen därvid godkänner förslaget utan någon ändring, träder detta i kraft utan folkets hörande; dock kan referendum begäras liksom i fråga om andra lagar. Godkännes däremot ej initiativförslaget, skall detta sändas till folkomröstning, varvid legislaturen samtidigt kan framlägga ett alternativt förslag; om detta sker, skall omröstningen äga rum på sådant sätt, "att valmännen kunna välja mellan förslagen — eller förkasta båda". Man söker sålunda förena de fördelar, som den representativa diskussionen av ett förslag kan medföra, med initiativ- och avgöranderätt för folket; genom rätt för legislaturen att samtidigt framlägga ett alternativ vill man särskilt möjliggöra ett i formellt hänseende bristfälligt förslags antagande i förbättrad form. Men någon möjlighet att med ledning av den legislativa behandlingen vidtaga ändringar i det ursprungliga initiativförslaget finnes ej; detta måste framläggas för folket i helt oförändrat skick. I huvudsak samma stadganden som i Maine finnas även i Nevada[1], beträffande såväl lagar som författningsändringar, och i Michigan i fråga om lagar — författningsinitiativet i Michigan är däremot av direkt natur. I Washington skall ett initiativförslag behandlas av legislaturen, om det framlägges minst tio dagar före en sessions början, annars går det direkt till folket; här ligger det alltså i initianternas eget skön, om den direkta eller den indirekta formen skall användas. — Slutligen kan nämnas, att i Nevada och Washington är stadgat, att initiativförslag i legislaturen skola behandlas före alla andra frågor med undantag för anslagsfrågor.

I *California* finnes beträffande författningsändringar endast det direkta initiativet. I fråga om lagar åter kan såväl den direkta som den indirekta formen användas: för ett direkt initiativ fordras åtta procent av väljarna, för ett indirekt däremot endast fem procent. Beträffande regleringen av de båda initiativformerna gälla i övrigt de vanliga bestämmelserna.

I *Ohio* och *Utah* träffa vi en i vissa avseenden ny variant av det indirekta initiativet. I Ohio kunna tre procent av väljarna initiera ett lagför-

[1] Jfr här utom förf. även lag den 14 februari 1921: "An act prescribing the procedure to be followed in the presentation and adoption of acts initiated by the people."

slag, som därpå underställes legislaturen. Om denna godkänner förslaget i oförändrat skick, äger ingen folkomröstning rum, såvida ej det fakultativa referendum åberopas. Om åter legislaturen förkastar förslaget, ej fattar ställning till detsamma eller godkänner detsamma med vissa ändringar, skall folkomröstning äga rum, såvida detta i en supplerande petition, undertecknad av tre procent av väljarna, begäres. I denna petition kunna ändringar i det ursprungliga förslaget, i anslutning till den legislativa behandlingens resultat, göras. På detta sätt söker man sålunda tillgodogöra sig de förbättringar, som i representationen kunna ha föreslagits, på ett annat och mera effektivt sätt än i de stater, där det ursprungliga förslaget måste framläggas i oförändrat skick, eventuellt jämte ett konkurrerande legislativt motförslag. Beträffande författningsändringar stadgas även i Ohio den direkta initiativformen. I Utah, där endast laginitiativ finnes, är detta såväl direkt som indirekt. Om fem procent av väljarna viss tid före en legislatursessions början framlägga ett förslag, skall detta behandlas av legislaturen. I fall det godkännes utan ändring, äger ingen folkomröstning rum, såvida ej referendumbegäran inlämnas; ifall det förkastas eller godkännes i ändrat skick skall folkomröstning ske, om i en supplerande petition med lika många undertecknare så fordras. Liksom i Ohio innebär alltså den ursprungliga initiativbegäran endast en folkets motionsrätt: den medför ej, såvida icke en ny petition inlämnas, folkomröstning i frågan. I motsats mot i Ohio kan i den sekundära petitionen ingen hänsyn tagas till vad vid den legislativa behandlingen av förslaget förekommit. Direkt initiativ kan i Utah fordras av tio procent av väljarna i en petition, som inlämnas viss tid före det val, vid vilket omröstningen skall ske.

Den ojämförligt mest utvecklade formen av indirekt initiativ förekommer i *Massachusetts*, där även i långt högre grad än i andra stater skillnad göres mellan författnings- och laginitiativ. Det i denna stat införda systemet ("the Massachusetts system") är av så stort intresse, att vi här något närmare skola skildra detsamma.

Initiativförslag, vare sig avseende lagar eller författningsändringar, väckas först genom en av tio röstberättigade personer undertecknad petition. Denna underställes statens generaladvokat ("attorney general"), som har att undersöka, huruvida det framställda förslaget faller inom området för initiativrätten — ett stort antal frågor äro i denna stat undantagna från initiativet — samt om detsamma endast omfattar frågor, "som äro sinsemellan samhöriga eller varandra betingande". Om ur dessa synpunkter förslaget befinnes vara i riktigt skick, intygar generaladvokaten detta och petitionen inlämnas till statssekreteraren; detta skall ske "tidigast den första onsdagen i september månad före det legislaturens årsmöte, vid vilket petitionen är avsedd att framlämnas". Härefter

vidtar insamlandet av namnunderskrifter med ledning av en av statssekreteraren uppgjord redogörelse för förslaget. Senast den första onsdagen i påföljande december månad skall petitionen, undertecknad vid författningsinitiativ av 25 000, vid laginitiativ av 20 000 personer, inlämnas till statssekreteraren och överlämnas av denne till legislaturen vid dess årssammanträde i januari månad. Initiativförslag skola alltid hänvisas till utskott och vederbörande utskott skall i frågan avge ett motiverat utlåtande; vid utskottsbehandlingen skall tillfälle beredas petitionärerna och andra vidkommande parter att yttra sig. Så långt äro stadgandena om författnings- och laginitiativ lika, i övrigt gälla särskilda regler för vartdera av de båda instituten.

Vid författningsinitiativ gäller, att gemensam behandling av legislaturens båda hus (joint session) skall äga rum. Vid denna skall omröstning ske rörande det framställda förslaget i oförändrad form, såvida ej en viss ändring av detsamma beslutas med tre-fjärdedels majoritet vid omröstning genom namnupprop; i detta fall ersättes det ursprungliga initiativförslaget med det sålunda av legislaturen beslutade.[1] Om vid den slutliga omröstningen initiativförslaget (vare sig i dess ursprungliga eller i dess genom legislaturbeslut ändrade skick) understödjes av en fjärdedel av samtliga valda medlemmar, skall det hänvisas till nästa legislatursession. Om vid denna ånyo minst en fjärdedel av de båda husens samlade ledamöter rösta för förslaget, skall detta underställas folket för slutligt avgörande, varvid legislaturens majoritet kan besluta att samtidigt underställa ett alternativt förslag. För jämförelse bör anmärkas, att ett *inom legislaturen* väckt författningsändringsförslag vid två sessioner måste ha understötts av en majoritet av legislaturens medlemmar för att detsamma skall framläggas för folket.

Beträffande genom laginitiativ framställda förslag gäller, att dessa före den första onsdagen i juni månad skola underställas omröstning i sin oförändrade form inom legislaturens båda hus var för sig. Blir vederbörande förslag därvid ej av legislaturen antaget, skall detsamma vid nästa val underställas folkomröstning, såvida i en supplerande petition, undertecknad av minst 5 000 väljare och inlämnad före den första onsdagen i augusti månad, så begäres; legislaturen kan liksom vid författningsinitiativ samtidigt framlägga ett konkurrerande förslag. Efter legislaturens behandling av frågan kunna ändringar i det ursprungliga förslaget vidtagas och gäller i sådant fall den supplerande petitionen och folkomröstningen förslaget i detta ändrade skick. Dylika ändringar kunna vidtagas på beslut av en majoritet av de första tio förslagsställarna, ett för "the Massachusetts system" utmärkande förfarande; dock

[1] Denna ändringsrätt, som uppenbarligen avser formella jämkningar, kan efter allt att döma även utövas, om legislaturen i princip är emot initiativförslaget i dess helhet.

skall generaladvokaten undersöka förslaget i dess ändrade form och intyga "att ändringarna enligt hans uppfattning innebära en förbättring av förslaget utan att i sak förändra dess innebörd". Det ändrade förslaget jämte generaladvokatens intyg skall inlämnas till statssekreteraren senast den första onsdagen i juli månad, varefter insamlingen av namnunderskrifter till den supplerande petitionen begynner.

Det i Massachusetts införda initiativsystemet innehåller, såsom synes, en rad nya och intresseväckande uppslag.[1] Här har man på ett effektivare sätt än i någon annan stat vid lagstiftningen genom folkinitiativ sökt tillgodogöra sig den representativa behandlingens fördelar och samtidigt stadgat betydande skiljaktigheter mellan proceduren vid författnings- och vid laginitiativ. Vad författningsinitiativet beträffar, är särskilt att märka, att behandling vid två legislatursessioner fordras, att en kvalificerad majoritet av de gemensamt arbetande båda husen slutgiltigt kan ändra initiativförslaget och att understöd av en fjärdedel av legislaturens medlemmar är behövligt för att förslaget överhuvud skall gå till folkomröstning. Härigenom har man sörjt för att den grundliga legislativa behandlingen kan medföra förbättringar av förslaget och att detta ej antages, om ej en avsevärd minoritet inom representationen godtar detsamma. Här innebär initiativet alltså ej en ovillkorlig rätt att få ett visst förslag framlagt för folket: för detta fordras även den garanti, som understöd av en del av legislaturens medlemmar anses innebära. Vad åter angår laginitiativet, står ju detta närmare de former, som i andra stater äro de vanliga: endast en legislativ behandling är behövlig och ett tillräckligt antal petitionärer (uppdelade på två petitioner) kunna få ett visst förslag framlagt för folket oberoende av hur legislaturen ställer sig till detsamma. Dessa bestämmelser ansluta sig tydligen ganska nära till de i Ohio införda. Men en betydande skillnad finnes: den rätt, som de tio förslagsställarna, eller en majoritet av dessa, ha i fråga om ändring av det ursprungliga förslaget, sedan legislaturen förkastat detsamma. Denna rätt innebär en smidig metod för tillgodogörande av de nya synpunkter, särskilt i fråga om lagförslagets formella utarbetning, som under den representativa behandlingen kunna ha framkommit. Detta moment i systemet har emellertid även underkastats kritik; särskilt har man ansett, att den betydande makt, som de tio förslagsställarna erhålla, kan ge anledning till missbruk. Häremot är ju dock generaladvokatens övervakningsrätt ägnad att utgöra ett tämligen säkert korrektiv.[2]

[1] Jfr särskilt Walker, The Massachusetts plan for the initiative and referendum och Grimnell, The initiative and referendum problem for Massachusetts and the union. Den förra uppsatsen innehåller en försvarande kommentar av en av systemets främsta upphovsmän, den senare en intressant kritik.

[2] Det bör i detta sammanhang omnämnas, att tanken på ett slags "exekutivt" initiativ framfördes i Massachusetts: guvernören skulle få rätt att underställa av honom rekom-

Den amerikanska diskussionen av frågan om det direkta och det indirekta initiativets inbördes fördelar och nackdelar är knappast av något större intresse. I princip torde man tämligen allmänt — utom på de håll, där legislaturen närmast betraktas som ett nödvändigt ont — anse den representativa behandlingen av framställda förslag innebära påtagliga fördelar, och alltså tillerkänna det indirekta initiativet företräde.[1] Varje fråga blir under denna form av initiativet offentligen diskuterad och sakliga såväl som formella brister i framställda förslag kunna påvisas; härtill kommer, att möjlighet ges att utan folkomröstning genomföra av legislaturen godkända initiativförslag.

Emot den vanliga formen av indirekt initiativ, sådant det i Maine med flera stater utformats, har man emellertid riktat en skarp kritik. Här måste ju det ursprungliga initiativförslaget, såvida det ej av legislaturen antages, i oförändrad form föreläggas folket; representationens enda möjlighet att påverka utgången är att samtidigt underställa ett alternativt förslag. På detta sätt tillgodoses, har man framhållit, på ett mycket ofullkomligt sätt syftet med den legislativa behandlingen, allra helst som understållandet av två alternativa förslag är ägnat att förvirra väljarna och förminska folkomröstningens möjlighet att giva ett klart uttryck för folkets mening.[2] De tvivelaktiga fördelar, det indirekta initiativet i denna form kan medföra, uppväga i varje fall icke den betydande tidsutdräkt, som ofta blir en följd av nödvändigheten att framlägga varje förslag till legislaturens prövning.[3] Erfarenheten har också visat, att i denna form initiativets indirekta karaktär blir av ringa betydelse: legislaturen antar ytterst sällan förslagen i oförändrat skick och framlägger icke alternativa förslag.

Att den mera utvecklade form av indirekt initiativ, som särskilt utbildats i Massachusetts, ur flera synpunkter innebär ett väsentligt framsteg, synes ligga i öppen dag; enligt densamma är det ju möjligt att på grundval av den legislativa behandlingen ändra det ursprungliga initiativförslaget. Någon nämnvärd erfarenhet om dess praktiska verkningar har dock ännu icke vunnits, och det är därför omöjligt att med någon säkerhet bedöma dess verkningssätt. Även om Massachusettssystemet av radikala anhängare av folkomröstningsinstitutet i vissa punkter kritiserats, torde det dock tämligen allmänt, särskilt på vetenskapligt håll, an-

---

menderade, men av legislaturen förkastade förslag. Denna tanke rönte emellertid ingen anklang och förslaget förkastades utan votering; jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 765.

[1] I denna punkt kan jag särskilt åberopa mig på i brev och personligen givna uppgifter från såväl anhängare som motståndare till initiativinstitutet.

[2] Jfr t. ex. Illinois, Constitutional convention bulletin nr 6, sid. 110.

[3] Jfr Equity, vol. XIV, sid. 99 och Crosser, The initiative and referendum amendments in the proposed Ohio constitution, sid. 195 f.

ses vara den amerikanska folkomröstningsrörelsens hittills främsta resultat.[1]

Genom följande tabell lämnas en sammanfattande översikt av huvudpunkterna i initiativrättens reglering i olika stater; staterna upptagas i den ordning, vari nu gällande bestämmelser för initiativet införts.

Stater med folkinitiativ	Antal väljare, som kunna initiera lagförslag	Antal väljare, som kunna initiera författningsändringar
South Dakota	5 % direkt.	—
Oregon	8 % direkt.	8 % direkt.
Montana	8 % direkt.	—
Oklahoma	8 % direkt.	15 % direkt.
Maine	12 000 indirekt.	—
Missouri	8 % direkt.	8 % direkt.
Arkansas	8 % direkt.	8 % direkt.
Colorado	8 % direkt.	8 % direkt.
California	5 % indirekt, 8 % direkt.	8 % direkt.
Arizona	10 % direkt.	15 % direkt.
Nebraska	10 % direkt.	15 % direkt.
Ohio	3 % + 3 % indirekt.	10 % direkt.
Washington	10 % (högst 50 000) direkt eller indirekt.	—
Nevada	10 % direkt.	10 % indirekt.
Michigan	8 % direkt.	10 % direkt.
Mississippi	7 500 direkt.	7 500 direkt.
Utah	5 % + 5 % indirekt, 10 % direkt.	—
North Dakota	10 000 direkt.	20 000 direkt.
Massachusetts	20 000 + 5 000 indirekt.	25 000 indirekt.

[1] Det skulle föra för långt att ingå på de olika former av indirekt initiativ, som i icke antagna förslag framställts. Vi skola blott med ett par ord beröra det system, som föreslagits i Wisconsin men 1914 avslogs genom folkomröstning. Dess utmärkande drag var, att initiativ icke kunde framställas annat än beträffande förslag, som i legislaturen framförts och där förkastats. Man presumerade alltså, att varje fråga, som omfattades av ett mera betydande antal väljare, skulle finna någon förespråkare i legislaturen. Initiativet skulle alltså innebära en folkets rätt att besluta rörande av legislaturen förkastade förslag, liksom referendum innebär en rätt att besluta rörande av legislaturen antagna lagar. Fördelen med detta system ansågs främst vara, att ett förslag skulle kunna diskuteras och i anslutning till diskussionen ändras, innan någon initiativpetition rörande detsamma utarbetades. I själva verket torde emellertid, även om detta ej stadgas, initiativ sällan göras annat än i fråga om förslag, som icke kunnat genomföras på vanlig väg genom legislaturen. Jfr Lowrie, The Wisconsin plan for the initiative and referendum, sid. 181 ff. — I detta sammanhang torde även böra erinras om att i Illinois, enligt lag 1901, en rent konsultativ initiativform finnes. 10 procent av valmännen kunna fordra, att en av dem angiven fråga av allmänt politiskt innehåll före-

Utarbetande och framställande av initiativförslag.

Det framgår av den föregående framställningen, att initiativ alltid skola framföras i form av fullt utarbetade författnings- eller lagförslag. Att varje förslag därvid bör omfatta endast ur en viss synpunkt samhöriga bestämmelser synes ligga i sakens natur. Detta är emellertid endast i Massachusetts uttryckligen föreskrivet; där stadgas, såsom förut nämnts, att generaladvokaten skall kontrollera, att varje initiativ-förslag endast berör frågor, "som äro sinsemellan samhöriga eller varandra betingande". Den i övriga stater förefintliga bristen på bestämmelser i denna riktning har haft till följd, att i initiativförslag stundom sammanföras bestämmelser, som icke stå i något eller i varje fall endast i ett mycket lösligt samband med varandra, ett förhållande, som uppenbarligen är ägnat att förvirra väljarna och bringa oklarhet i folkomröstningens resultat.

Då initiativförslag alltid skola framläggas i fullt utarbetad form, blir tydligen den rent tekniska utformningen av desamma av mycket stor betydelse. Man har därför ifrågasatt, att varje förslag, innan insamlingen av underskrifter finge börja, borde undergå en formell överarbetning genom en statsmyndighet eller genom av staten utsedda kompetenta personer.[1] Någon obligatorisk bestämmelse härom har emellertid icke i någon stat införts. I en stat, Ohio, har man så till vida sökt tillgodose det angivna önskemålet, som rätt stadgas för personer, som utarbetat ett initiativförslag, att framlägga detta till "den legislativa referensbyråns" prövning. Om byrån finner förslaget vara felfritt i formellt hänseende, skall den intyga detta och uppgift om detta intyg bifogas petitionen.[2] En liknande bestämmelse finnes i California.[3] I en tredje stat, Washington, lär en liknande granskningsplikt på vederbörande initianters begäran åligga generaladvokaten.[4]

Frågan om tiden för initiativpetitioners inlämnande har redan i det föregående, vad vissa stater beträffar, blivit berörd. Det vanliga är, att

---

lägges folket. Vid varje val få högst tre dylika frågor framläggas. Omröstningen har ingen som helst rättslig betydelse. Jfr Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 161 och Cruice, Direct legislation in Illinois.

[1] Jfr Foxcroft, Initiative-referendum in the United States, sid. 11; Dodd, Some considerations upon the state-wide initiative and referendum, sid. 204. Förslag härom ha även framställts i Oregon (Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 30) samt i Massachusetts (jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 804 ff.). Dessa förslag blevo emellertid avslagna, då de, eller i varje fall det i Massachusetts väckta, skulle ha inneburit möjligheter till mycket betydande kringskärningar av initiativrätten.

[2] Ohio, Election laws, sid. 274.

[3] Initiative and referendum provisions, sid. 9.

[4] Enligt Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 86. Någon bestämmelse härom återfinnes dock ej vare sig i författningen eller i "Election laws".

ett initiativförslag, som skall gå direkt till folkomröstning, måste, försett med nödigt antal undertecknare, inlämnas hos statssekreteraren eller vederbörande lokala tjänstemän senast fyra månader före det val, vid vilket underställandet avses skola ske; om ett förslag inlämnas senare, framlägges det för folket först vid nästföljande val. När förslagen först skola behandlas av legislaturen, skola de i regel inlämnas senast tio dagar före vederbörande legislatursession. Den tid, under vilken arbetet med insamlande av underskrifter på petitionen kan fortgå, är i allmänhet obegränsad; det ligger i sakens natur, att den begränsning i detta hänseende, som vid referendumpetitioner är nödvändig, icke vid initiativ är av behovet påkallad. Ett undantag från denna regel finnes dock i en stat, Oklahoma. Där stadgas nämligen, att före cirkuleringen av en viss petition anmälan skall göras hos statssekreteraren och att petitionen sextio dagar därefter måste, för att vara gällande, vara undertecknad av det stadgade antalet väljare; insamlandet av underskrifter kan alltså icke fortgå längre tid än två månader.[1]

Begränsningar av initiativrätten.

I det stora flertalet stater finnas — bortsett från de fall, då initiativet endast omfattar lagar, icke författningsändringar — inga särskilda begränsningar av initiativrättens användningsområde: genom initiativ kan vilket lagförslag som helst ("any measure") underställas folket. Dock är stundom uttryckligen föreskrivet[2], och torde möjligen även i vissa andra fall gälla, att de begränsningar, som äro stadgade beträffande legislaturens lagstiftningsmakt, även gälla den "direkta lagstiftningen". I några stater är emellertid initiativrätten även på annat sätt inskränkt, dels så, att vissa lagstiftningsområden äro undantagna, dels så, att möjligheten att underställa ett visst förslag under särskilda förhållanden är begränsad.

Sålunda undantagas i Montana "lokala och speciella" lagar i stor omfattning från initiativrätten.[3] I Ohio finnes det egendomliga stadgandet, att förslag, som åsyfta klassificering av egendom för beskattningsändamål eller s. k. "single tax" å jord icke kunna genomföras genom initiativ.[4]

[1] Texten hos Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall, sid. 154 f. Bestämmelsen har blivit skarpt kritiserad såsom på ett olämpligt sätt försvårande framställande av initiativpetitioner; jfr Equity, vol. XV, sid. 24.

[2] Så i Ohio, Nebraska och Massachusetts. Jfr Holcombe, State government, sid. 443.

[3] Dylika lagar äro även undantagna från legislaturens befogenhet. Ur stadgandet skulle man därför vara frestad att e contrario draga slutsatsen, att i övrigt de begränsningar, som binda legislaturen, icke gälla för initiativet. Dylika kontrarieslut äro emellertid, med den bristfälliga utarbetning, som kännetecknar de amerikanska statsförfattningarna, knappast tillåtliga.

[4] Jfr Ohio, Constitutional convention, vol. I, sid. 696 ff., 707 ff. samt Crosser, The initiative and referendum amendment to the proposed Ohio constitution, sid. 200.

Detta stadgande har sin förklaring däri, att anhängarna av "single tax" i Ohio, som kraftigt arbetat för initiativets införande, väntades skola använda detsamma för att söka genomföra ifrågavarande beskattningssystem; författningskonventets majoritet, som var starkt emot denna reform, uteslöt därför densamma från initiativets användningsområde.

Den enda stat, i vilken något mera betydande och konsekvent försök gjorts att från initiativrätten undantaga frågor, som ej ansetts lämpade för folkets avgörande, är emellertid *Massachusetts*. En rad lagstiftningsområden äro här uteslutna. Så får initiativ, liksom referendum, ej begäras rörande bestämmelser om "religion, religionsutövning och religiösa inrättningar".[1] Detsamma gäller beträffande stadganden om domares till- och avsättning, revokation, upphävande av domstols beslut och bestämmelser om domstolars befogenhet samt andra judiciella frågor; härigenom har man särskilt velat undanröja möjligheten för att initiativrätten i förtäckt form skall användas för ingrepp på den dömande maktens område.[2] Likaså äro speciella och lokala lagar uteslutna. Därjämte har man från initiativrätten undantagit alla anslagsfrågor, icke blott, såsom beträffande referendum, alla frågor om anslag till löpande utgifter; detta stadgande motiverades särskilt med att en obegränsad initiativrätt på detta område skulle kunna leda till förtäckta angrepp på den privata äganderätten.[3] Slutligen äro en hel grupp av frågor, som röra den personliga friheten på olika områden, uteslutna: så frågor om tryck-, yttrande- och församlingsfrihet, rätten att vara tryggad mot oskälig rannsakan, att erhålla gottgörelse för exproprierad egendom m. m. dylikt. I anslutning till dessa inskränkningar är även stadgat, att de delar av författningen, som för vissa fall förbjuda användningen av initiativ och referendum, icke kunna ändras genom initiativbegäran.

Det är att märka, att flertalet av dessa begränsningar i initiativrätten genomfördes under opposition från en stor del av folkomröstningsinstitutets anhängare.[4] Dessa ha i allmänhet, i Massachusetts såväl som i

[1] Diskussionen i denna fråga i författningskonventet var helt kort och av ringa intresse. Man framhöll helt allmänt, att de i Massachusetts tämligen brännande religiösa frågorna ej vore lämpade för folkets avgörande. Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 766 ff. Sannolikt synes vara, att den i Schweiz genom initiativ genomförda judefientliga författningsbestämmelsen om "Schächtverbot" bidragit till uppkomsten av detta stadgande; särskilt Lowell har med utgångspunkt från denna schweiziska erfarenhet hävdat, att religiösa frågor ej borde falla under initiativrätten. Jfr Lowell, Address on the initiative and referendum before the committee of constitutional amendments, sid. 6 f.

[2] Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 789 ff. En del av de gjorda inskränkningarna på denna punkt skulle uppenbarligen även utan uttryckligt stadgande varit gällande.

[3] Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 720 ff.

[4] Jfr t. ex. kritiken av dessa begränsningar i Equity, vol. XX, sid. 52.

andra stater, ansett alla inskränkningar av initiativrätten obehövliga; man har gjort gällande, att förslag, som icke böra framställas genom initiativ, komma att förkastas av folket och att följaktligen denna fråga reglerar sig själv. Å andra sidan har man framhållit, att erfarenheten i vissa stater anger ett behov av legala begränsningar av initiativrätten. Vi få vid framställningen av initiativinstitutets verkningar anledning att närmare diskutera detta spörsmål.

I några få stater har en inskränkning av initiativrätten av helt annan art införts: man har genom restriktiva bestämmelser sökt hindra, att ett och samma förslag alltför ofta förelägges väljarna. Så stadgas i Oklahoma, att ett förslag, som genom folkomröstning avslagits, icke ånyo kan framläggas genom initiativbegäran, förrän minst tre år förflutit, så vida icke initiativpetitionen är undertecknad av minst 25 procent av väljarna. Denna kraftiga skärpning av villkoret för ett dylikt förslags framställande är praktiskt taget av samma betydelse som ett förbud.[1] I Nebraska gäller, att i sak samma förslag ej får underställas folket, vare sig i positivt eller negativt syfte oftare än vart tredje år. Detta innebär tydligen dels att ett förslag, som förkastats, ej under den stadgade tiden ånyo får framläggas, dels att ett genom folkomröstning fattat beslut under denna tid icke kan genom initiativ undanröjas. Samma bestämmelse som i Nebraska återfinnes även i Massachusetts. Såsom skäl för begränsningar av denna art har man anfört dels att ett behov förefinnes av garantier för stabilitet i lagstiftningen, dels att alltför täta omröstningar i samma fråga äro ägnade att trötta ut valmännen.

I Arkansas finnes en begränsning av initiativrätten i författningsfrågor av ännu en annan art. Här få nämligen icke mer än tre författningsändringsförslag — vare sig av legislaturen antagna eller genom initiativ framförda — på en gång föreläggas folket. Om legislaturen vid en session beslutar att underställa folket tre författningsändringar, är det alltså icke möjligt att vid nästkommande val använda författningsinitiativet.[2]

Omröstningen.

Beträffande själva omröstningen och dess anordnande gälla i huvudsak samma bestämmelser vid initiativ som vid fakultativt lagreferendum. Detta är fallet i fråga om tiden för omröstningarna, röstsammanräkningen och därmed sammanhängande frågor.

Beträffande den för positivt resultat vid omröstningen erforderliga majoriteten gälla däremot delvis andra bestämmelser. Det vanliga är visser-

[1] Jfr Beard, The constitution of Oklahoma, sid. 100.

[2] Denna regel fastställdes genom domstolsutslag efter 1912 års val, då fem författningsomröstningar på en gång förekommit; jfr Thomas, Direct legislation in Arkansas, sid. 101.

ligen, att avgörandet träffas av en majoritet av de i den underställda frågan röstande. Flera undantag finnas emellertid från denna regel. Så stadgas i Oklahoma, att för positivt resultat vid alla folkomröstningar rörande initiativ fordras majoritet av alla dem, som rösta vid det val, då vederbörande förslag framlägges; här gäller alltså samma försvårande villkor som vid obligatoriska författningsreferenda. I Arkansas finnes samma bestämmelse beträffande författningsinitiativ, under det att vid laginitiativ enkel majoritet är tillräcklig.[1] I Nebraska fordras vid initiativ liksom vid författningsreferenda, att majoriteten för ett förslag utgör minst trettiofem procent av hela antalet vid samtidigt val avgivna röster. I Washington krävs för positivt resultat vid initiativ (liksom vid fakultativa referenda), att de för förslaget avgivna rösterna utgöra minst en tredjedel av alla vid samtidigt val avgivna. I Massachusetts gäller beträffande initiativförslag, att dessa gå igenom blott om de gillas av minst trettio procent av de väljare, som deltagit i vederbörande val, alltså ett villkor av rakt motsatt art mot det för fakultativa referenda gällande.

I flera stater äro särskilda villkor stadgade för ändring eller annullering av genom initiativ antagna lagar. I Arizona kunna dylika lagar — liksom efter referendum antagna — icke ändras utan folkomröstning. I Michigan och California gäller detsamma, såvida ej i vederbörande lag annorlunda är stadgat. I Nevada kunna dylika lagar ej ändras eller annulleras av legislaturen förrän tre år efter deras antagande. I Washington, North Dakota och Mississippi finnas samma bestämmelser som vid fakultativa referenda.

---

[1] I Arkansas framgår ej av författningsstadgandet om folkomröstning, att på angivet sätt kvalificerad majoritet fordras; härav de oriktiga uppgifterna i Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 98 och Massachusetts, Constitutional convention bulletin nr 6, sid. 38. Men domstolarna ha ansett, att stadgandet om den erforderliga majoriteten vid obligatoriska författningsreferenda även omfattar författningsomröstningar om initiativ; jfr Thomas, Direct legislation in Arkansas, sid. 100 ff. och King, A brief analysis of the constitutional provisions for the initiative and referendum, sid. 10. — I Oregon gällde även, före år 1906, samma regel som i Arkansas.

Kap. II.

TILLÄMPNINGSBESTÄMMELSER.

I den i föregående kapitel givna redogörelsen hava endast själva huvuddragen i folkomröstningsproceduren angivits. I det följande skola vi redogöra för den reglering, som vissa mera speciella tillämpningsspörsmål erhållit i de olika staterna. Bestämmelser härom återfinnas i regel i vallagarna eller i särskilda tillämpningslagar; stundom äro hithörande frågor även berörda i författningarna.

I fråga om det obligatoriska referendum ha vi givetvis endast att behandla bestämmelserna om omröstningens anordnande. Vid såväl det fakultativa referendum som vid initiativet tillkommer därjämte frågan om sättet för framställande av folkomröstningsbegäran. Vi skola först redogöra för detaljregleringen av denna senare fråga, d. v. s. bestämmelserna om *folkomröstningspetitionen*, för att sedan behandla den för alla folkomröstningsformer gemensamma frågan om *omröstningens* anordnande.

Petitionen.

Villkoren för folkomröstningsbegäran.

Genom tabellerna i det föregående ha huvudreglerna i de olika staterna beträffande det för en folkomröstningsbegäran behövliga antalet petitionärer angivits. Det har därav framgått, att i flertalet stater antalet är bestämt i relation till hela väljarekåren, i några fall åter fixerat till en bestämd siffra. I åtskilliga fall fordras ett större antal petitionärer vid initiativ än vid referendum och stundom äro fordringarna större vid författnings- än vid laginitiativ. Vi skola i det följande dels redogöra för de ytterligare bestämmelser, som i vissa stater finnas beträffande antalet petitionärer, dels därjämte angiva de synpunkter, som i diskussionen framkommit rörande hithörande spörsmål.

Det bör då först anmärkas, att, då en viss procent "av valmännen"

kan begära folkomröstning, detta ej innebär en beräkning på grundval av de röstberättigades hela antal. På grund av den bristfälliga registreringen av de röstberättigade i flertalet amerikanska stater kan nämligen detta icke lämpligen ske, utan andra beräkningsgrunder måste tillgripas. Det vanliga är, att valmanskåren fingeras utgöra det antal väljare, som röstat vid guvernörsvalet närmast före ifrågavarande folkomröstningsbegärans framställande; det för en petition behövliga antalet undertecknare beräknas alltså i relation till denna siffra. I vissa stater är beräkningsgrunden en annan; så är den i Oregon röstetalet vid näst föregående val av medlem i högsta domstolen, i Colorado röstetalet vid motsvarande val av statssekreterare, i Oklahoma röstetalet vid val till det statsämbete, varvid högsta antalet röster avgivits och i New Mexico sammanlagda röstetalet vid näst föregående allmänna val. Enligt alla dessa bestämmelser blir sålunda det erforderliga antalet petitionärer beroende av huru allmänt deltagandet varit vid de statliga val, som ägt rum närmast före petitionens ingivande.

I åtskilliga stater fordras en viss geografisk fördelning av petitionärerna vid en folkomröstningsbegäran. Så stadgas i Montana, att det för en petition erforderliga antalet undertecknare skall vara fördelat på minst två femtedelar av statens grevskap, varvid inom vart och ett av dessa fordras samma procent av valmän som inom staten i dess helhet. I flera andra stater finnas liknande bestämmelser: i Missouri krävs fördelning på två tredjedelar av kongressdistrikten, i Utah på en majoritet, i Nebraska på två femtedelar och i New Mexico på tre fjärdedelar av grevskapen. I Ohio skall inom minst halva antalet grevskap finnas ett antal undertecknare, som motsvarar minst hälften av det antal valmän, som proportionsvis kommer på grevskapets del. I Maryland stadgas helt enkelt, att ej mer än halva antalet undertecknare skall komma från ett enda grevskap eller från staden Baltimore. Slutligen stadgas i Massachusetts, att ej mer än en fjärdedel av underskrifterna må "tillhöra registrerade röstberättigade inom ett och samma grevskap".

Frågan om villkoren för en begäran om folkomröstning, särskilt det erforderliga antalet undertecknare, har varit föremål för en livlig diskussion. Beträffande de allmänna syften, som man med dessa villkor vill tillgodose, har därvid rått tämligen stor enighet. En begäran om folkomröstning bör, anser man, vara ett uttryck för uppfattningen hos en så avsevärd del av valmanskåren, att endast mera betydelsefulla och med allmänt intresse omfattade frågor bli underställda folkets avgörande; villkoren för en petition böra likaledes vara så stränga, att ej ett alltför stort antal frågor vid varje val framläggas.[1] Å andra si-

[1] Jfr Holcombe, State government, sid. 419.

dan få uppenbarligen petitionssiffrorna ej göras så höga, att de bli prohibitiva, i realiteten göra rätten att begära folkomröstning illusorisk eller i varje fall innebära en betydande inskränkning av denna rätt. När det gällt att i praktiken omsätta dessa allmänna och tämligen självklara satser ha emellertid starka meningsbrytningar uppstått. På de håll, där man i referendum och initiativ ser en nödfallsutväg, som bör användas endast vid påtagliga divergenser mellan folket och representationen, har man i allmänhet krävt relativt stränga villkor för en folkomröstningsbegäran; bland den direkta lagstiftningens mera radikala anhängare har man däremot ansett synnerligen låga petitionssiffror vara tillräckliga. Ur den diskussion, som härvid uppstått, skola vi blott upptaga ett par synpunkter av mera allmänt intresse.

Antalet för en folkomröstningsbegäran behövliga undertecknare bestämdes, såsom vi funnit, under folkomröstningsrörelsens tidigare skede nästan överallt i vissa procent av väljarna; 5 procent för referendum och 8 procent för initiativ var den oftast använda regeln. Det ansågs allmänt, att det erforderliga antalet underskrifter borde stå i viss proportion till hela antalet valmän och att denna proportion i olika stater borde vara ungefär densamma. Denna uppfattning har man emellertid på grund av gjorda erfarenheter alltmera frångått.[1] Det har visat sig, att svårigheten att samla ett antal undertecknare, som motsvarar viss procent av valmanskåren, är långt större i stora och folkrika stater som Californien och Ohio än i stater med ett jämförelsevis ringa invånareantal, såsom Oregon och Arizona. Det arbete, som erfordras för spridning av en folkomröstningspetition, är, med andra ord, väsentligen beroende endast av det antal underskrifter, som erfordras, blott i relativt ringa grad av hela valmanskårens storlek. Härtill kommer att, såsom uppenbart är, insamlandet av ett visst antal underskrifter är långt svårare i glest bebyggda än i tätt befolkade stater. Dessa förhållanden ha lett till, att man allmänt frångått principen om en viss i alla stater lika stor procent av samtliga väljare såsom villkor för framställande av en folkomröstningspetition och i stället ansett denna fråga böra bedömas efter omständigheterna i varje särskild stat. Samtidigt har även en tendens framträtt att bestämma antalet signaturer icke i procent av väljarekåren utan till en viss fixerad siffra. Detta har framför allt motiverats med, att ändringar i rösträttsbestämmelserna, särskilt rösträttens utsträckning till kvinnorna, ej böra medföra ändringar i villkoren för en folkomröstningsbegäran.

---

[1] Jfr för det följande särskilt Equity, vol. XIII, sid. 65 f., XIV, sid. 18 ff., 25, XVI, sid. 32 f. samt Gardner, Problems of percentages in direct government, sid. 512 f. och Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 32, 307 f., 714 f.

Bestämmelser om en viss geografisk fördelning av petitionärerna motiveras med att en folkomröstningsbegäran bör representera en allmänt spridd uppfattning bland väljarna och ej blott vara ett uttryck för rent lokala behov. Särskilt har man ansett dylika stadganden behövliga i stater, där en stor del av befolkningen är sammanträngd i ett fåtal städer och där det därför, utan dylika restriktiva bestämmelser, är möjligt att kanske på en enda ort erhålla det behövliga antalet underskrifter. Å andra sidan har gjorts gällande, att försvårande bestämmelser av denna art, kombinerade med jämförelsevis höga krav på antalet undertecknare, kunna verka direkt prohibitivt; detta har särskilt ansetts vara fallet i New Mexico, där tio procent av valmännen inom tre fjärdedelar av grevskapen erfordras. De mera radikala folkomröstningsanhängarna ha därför i regel motsatt sig alla dylika inskränkningar.[1]

Tekniska bestämmelser rörande petitionerna.

En folkomröstningspetition åstadkommes givetvis alltid på så sätt, att vissa personer eller en viss organisation uppgöra en hemställan om att ett visst initiativförslag eller en viss av legislaturen antagen lag skall underställas folket. Sedan denna petition uppgjorts, vidtar arbetet med petitionens cirkulering, d. v. s. insamlande av de namnunderskrifter, som äro behövliga för att framställningen skall leda till avsett resultat. Detta förberedande arbete vid en initiativ- eller referendumbegäran behöver tydligen ej nödvändigtvis underkastas legal reglering. I de amerikanska staterna har man emellertid allmänt funnit det lämpligt att redan på detta stadium utöva offentlig kontroll över petitionens tillkomst, detta för att garantera, att folkomröstningsbegäran verkligen blir ett uttryck för vederbörande petitionärers uppfattning, och för att förebygga mer eller mindre direkta förvanskningar och förfalskningar. Hithörande spörsmål ha under påverkan av gjorda erfarenheter tillvunnit sig ökat intresse och tillerkänts allt större betydelse; i åtskilliga stater ha de på ett synnerligen uttömmande sätt reglerats såväl i författningen som i särskild lagstiftning. Vid en översikt över gällande bestämmelser kunna dessa lämpligen indelas i tre grupper, allt eftersom de gälla 1) petitionens innehåll, 2) insamlandet av underskrifter på petitionen och 3) offentlig kontroll över underskrifternas äkthet och tillräcklighet.[2]

---

[1] Jfr Gardner, Problems of percentages in direct government; Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 111; King, Demand a workable initiative and referendum samt Johnson, The initiative and referendum, sid. 25 f.

[2] Jfr särskilt beträffande dessa spörsmål den utmärkta framställningen hos Schnader, Proper safeguards for the initiative and referendum petition.

Då vi här tala om *petitionens innehåll*, åsyftas de namnlistor ("circulating sheets"), å vilka underskrifter till en folkomröstningsbegäran avgivas. Bestämmelserna härom avse främst att garantera, att var och en, som undertecknar en petition, skall göra detta med full kännedom om vad saken gäller; de avse alltså att utgöra en garanti för undertecknarna. Sålunda är i så gott som alla stater stadgat, att till varje namnlista skall fogas ett exemplar av det initiativförslag eller den av legislaturen antagna lag, som petitionen gäller. Stundom skall eller kan namnlistan därjämte innehålla en kort och opartisk framställning av vederbörande förslags innebörd. Så skall i California[1] en dylik redogörelse vid varje initiativförslag utarbetas av generaladvokaten, och i Ohio[2] finnes en bestämmelse av liknande innehåll, ehuru icke av obligatorisk karaktär. I Massachusetts fordras ej, att hela det förslag, som petitionen gäller, skall bifogas densamma; här är det såväl vid initiativ som vid referendum nog med en av statssekreteraren utarbetad sammanfattning av det förslag eller den lag, som petitionen åsyftar. Därjämte skall i alla stater å namnlistan tydligt angivas, huruvida petitionen gäller en initiativ- eller en referendumbegäran.

I syfte att förekomma bedrägeri och förfalskning är i ett stort antal stater stadgat, att namnlistorna skola innehålla ett påpekande av att personer, som underteckna en petition två gånger, eller underteckna den med falskt namn eller utan att äga rösträtt, äro hemfallna till straff.

I åtskilliga stater skall varje petition, innan insamlingen av namnunderskrifter börjar, anmälas hos offentlig myndighet, i regel hos statssekreteraren; denna plikt åligger de personer eller organisationer, som ta initiativet till petitionen. Vederbörande myndighet har därvid att tillse, att namnlistorna bliva upprättade på ett med lagens fordringar överensstämmande sätt. Stundom givas även i detalj gående anvisningar angående det papper, som skall användas för namnlistorna, dessas storlek o. s. v.[3] I en stat, Utah, ombesörjer staten, på initianternas bekostnad, tryckningen av namnlistorna.[4]

Frågan om den legala regleringen av *namnunderskrifternas insamling* eller, för att använda det vanliga uttrycket, petitionens cirkulering, är ett av de mest omtvistade och livligast diskuterade av alla med folkomröstningsinstitutets utformning sammanhängande spörsmål. Syftet med lagstiftningen på detta område är tydligen främst att förebygga korruption, bedrägeri och förfalskning av olika slag. Svåra missför-

[1] Initiative and referendum provisions, sid. 7.
[2] Election laws, sid. 273 f.
[3] Jfr t. ex. Oregon, Election laws, sid. 102.
[4] Election laws, sid. 36.

hållanden ha i detta hänseende förekommit; det har hänt, att petitioner ingivits, som till mycket väsentlig del innehållit förfalskade eller på annat sätt förvanskade namnunderskrifter.[1] Detta har haft till följd, att denna fråga blivit föremål för en alltmer ingående reglering och att man stundom tillgripit eller föreslagit åtgärder, som på vissa håll ansetts innebära ett kringskärande av möjligheten att överhuvud framställa folkomröstningspetitioner.

Vissa stadganden angående insamlande av namnunderskrifter förekomma i det stora flertalet stater. Så är fallet med bestämmelsen, att endast röstberättigade personer få insamla underskrifter och att de, som göra detta, skola genom ed försäkra, att underskrifterna å vederbörande namnlistor tillhöra röstberättigade personer. Detsamma gäller stadgandet, att varje undertecknare av en petition skall uppge fullständigt namn och adress. Likaså har det allmänt ansetts lämpligt att straffbelägga olika former av bedrägeri och korruption, såsom felaktiga uppgifter om vederbörande förslags innehåll, betalning för namnunderskrifter m. m. dylikt. Däremot ha skarpa meningsskiljaktigheter uppstått ifråga om vissa andra i åtskilliga stater föreslagna och i enstaka fall genomförda stadganden rörande petitionernas cirkulering.

I allmänhet sker arbetet med insamling av namnunderskrifter genom frivillig arbetskraft men i stor utsträckning anlitas även för ändamålet anställda och avlönade personer (s. k. "signaturegetters"). I vissa stater ha till och med bolag bildats, som åtaga sig att mot visst vederlag uppbringa det nödiga antalet underskrifter på petitioner. Det har visat sig, att i de fall, då bedrägeri och förfalskning vid petitionerna förekommit, detta undantagslöst skett i sådana fall, då namnlistornas spridning skett genom lejd arbetskraft. Man har därför på åtskilliga håll föreslagit förbud häremot. Härigenom skulle även, har man ansett, garantier vinnas för att varje petition bleve ett äkta uttryck för en väljaregrupps mening och ej blott resultatet av ett yrkesmässigt insamlande av underskrifter.[2] Endast i en stat, South Dakota[3], ha emellertid dessa förslag lett till positivt resultat; därjämte är i Massachusetts rätt given legislaturen att stadga, "att bolag ej få åtaga sig att mot lega eller vederlag kringsända petitioner". Mot förslag

---

[1] Jfr t. ex. Schnader, Proper safeguards for the initiative and referendum petition, sid. 519 f.; Oklahoma, Biennial Report of secretary of state 1912, sid. 20 ff. samt Equity, vol. XVI, sid. 81. Bl. a. upptäcktes i Ohio och i Oregon år 1912, att en mycket stor del av namnen på vissa petitioner tillhörde avlidna eller icke röstberättigade personer och att många skrivit sina namn på flera namnlistor.

[2] Jfr Eaton, The Oregon system, sid. 148 ff.; Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 877 ff.

[3] Jfr Schnader, Proper safeguards for the initiative and referendum petition, sid. 521.

i denna riktning har man bland folkomröstningsinstitutets anhängare i allmänhet rest ett starkt motstånd.[1] Det har gjorts gällande, att ett förbud mot lejd arbetskraft i realiteten skulle medföra samma effekt som en mycket betydande skärpning av villkoren för en petition och med de bestämmelser om petitionärernas antal, som för närvarande finnas, så gott som omöjliggöra framställande av en folkomröstningsbegäran.

I syfte att helt förekomma de missbruk, som den privata insamlingen av underskrifter på petitioner lett till, har man även föreslagit, att namnlistorna endast skulle få undertecknas å offentliga lokaler, under uppsikt av ämbetsmän. Undertecknandet av petitioner skulle alltså ske under samma offentliga kontroll som själva omröstningen och cirkulering av namnlistor skulle icke få äga rum. Häremot har man emellertid riktat samma invändningar som mot förslaget om förbud mot betalning för insamling av underskrifter. Lagstiftning i angiven riktning har därför blott genomförts i en stat, Utah[2]; i övriga stater, där förslag härom framställts, ha dessa ej lett till positivt resultat.[3] Man har gjort gällande, att även denna fråga står i direkt relation till bestämmelserna om petitionärernas antal och att en väsentlig mildring av dessa vore nödvändig, om en lagstiftning i angiven riktning lämpligen skulle kunna införas.

Att frågan om insamling av underskrifter tillmätes så stor betydelse, beror väsentligen därpå, att den *offentliga kontrollen över petitionerna*, när dessa i fullbordat skick ingivas, i de flesta amerikanska stater är synnerligen bristfällig. Det vanliga är nämligen, att den myndighet, till vilken petitionerna inlämnas, i regel statssekreteraren, icke har att undersöka namnunderskrifternas äkthet, utan endast om ett tillräckligt antal underskrifter förefinnes. På senare tid har man dock på flera håll infört mera effektiv kontroll: petitionerna inlämnas till lokala myndigheter och dessa ha att jämföra underskrifterna med röstlängderna. Statssekreteraren har därefter, med ledning av de lo-

---

[1] Jfr Equity, vol. XIV, sid. 133 ff., vol. XV, sid. 224, vol. XVI, sid. 82. År 1913 antog National popular government league en resolution i denna riktning. I North Dakota förbjudes i författningen lagstiftning i denna riktning.

[2] Election laws, sid. 34.

[3] Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 747—756. Hur stor betydelse denna fråga tillmätes, framgår av ett par yttranden under konventdebatten om ett förslag, att namnlistor alltid skulle undertecknas i offentliga lokaler. En av majoritetens ledande män (Walsh) yttrade (sid. 751), att "the adoption of this amendment means the end of the initiative and referendum", en annan (Walker, sid. 756) att "if this amendment is passed the initiative and referendum is dead". — I Michigan fanns i 1908 års författning en bestämmelse i denna riktning, som emellertid borttogs 1913. I Washington antog legislaturen en lag om underteckning av petitioner å ämbetslokaler, men denna underställdes genom referendum folket och avslogs med stor majoritet.

kala myndigheternas undersökning, att avgöra, huruvida petitionen är giltig.[1] Det presumeras alltid, att varje underskrift är äkta och att petitionen är giltig, innan bevisning i motsatt riktning förebragts. I regel kan hos domstol klagan föras över de lokala valmyndigheternas och statssekreterarens beslut, såvida dessa innebära underkännande av underskrift eller petition[2]; däremot synes ej enskild person kunna besvära sig över beslut i godkännande riktning. Om en petition underkännes, finnes stundom rätt att återtaga densamma för att inom viss tid ånyo ingiva den med ytterligare underskrifter.[3]

Slutligen kan nämnas, att vissa stater — Ohio och North Dakota — i författningen stadga att, om ett förslag underställts folkomröstning på grund av en petition, som sedan finnes vara ogiltig, detta ej skall inverka på det genom omröstningen träffade avgörandet.

Omröstningen.

Officiell upplysning.

Behovet att någon tid före varje omröstning bringa de frågor, som vid densamma skola framläggas, till väljarnas kännedom, har blivit allmänt erkänt. I de stater, där endast det obligatoriska referendum finnes, tillgår detta regelmässigt på så sätt, att vederbörande förslag under viss tid — vanligen tre till sex månader före omröstningen — upprepade gånger publiceras i en eller flera tidningar inom varje grevskap. I flertalet av de stater, där initiativ och referendum införts, är förfaringssättet ett annat.

I ej mindre än tretton av de egentliga referendumstaterna har man nämligen infört ett nytt system för officiell upplysning, som väsentligen skiljer sig från det tidigare vid författningsreferendum använda. Det karaktäriseras därav, att icke blott de till omröstning framlagda förslagen utan även till dessa anknutna argumentativa framställningar tillställas varje väljare. Detta nya system, som framdrivits av det ökade behov av officiell upplysning, som införandet av de nya folkomröstningsformerna medfört, omfattar i de stater, där det användes, även de äldre arterna av folkomröstning, alltså även det obligatoriska författningsreferendum.

---

[1] Jfr t. ex. Ohio, Election laws, sid. 275 f.; Montana, Election laws, sid. 170 f. Beträffande lagstiftningen i Ohio jfr även Coker, Safeguarding the petition in the initiative and the referendum.

[2] I anslutning härtill stadgas i vissa stater, att i petitionen kunna angivas vissa personer, som i alla frågor rörande densamma representera petitionärerna.

[3] Jfr Colorado, Election laws, sid. 147.

Denna upplysningsmetod infördes först i *Oregon* år 1906. De huvudsakliga bestämmelserna rörande densamma äro i denna stat följande[1]: statssekreteraren låter i god tid före varje omröstning på statens bekostnad trycka varje författnings- eller lagförslag, som vid densamma skall framläggas för folket, jämte de rubriker, under vilka dessa återfinnas på röstsedlarna. Därjämte skall han låta trycka de argument för och emot vissa förslag, som till honom inlämnas. Dylika argument kunna vid författnings- och lagreferenda inlämnas av vilken person som helst; då det däremot gäller argument *för* ett genom initiativ framkommet förslag, äro blott personer eller organisationer, som framfört initiativpetitionen, härtill berättigade. Kostnaderna för papperet till och tryckningen av argumenten betalas av vederbörande författare.[2] Sedermera samlas förslagstexterna samt de inlämnade argumenten i ett särskilt häfte (publicity pamphlet), som genom statens försorg och på dess bekostnad skickas till varje väljare. Distributionen skall, då omröstningen äger rum vid allmänt val, ske minst 55 dagar före detta och verkställes genom postverkets försorg, Därjämte tillsändes varje valman ett exemplar av den röstsedel, som skall användas. Nästan ordagrant samma bestämmelser återfinnas i Arizona[3], South Dakota, Nebraska[4] och Montana[5], dock att i den sist nämnda staten distributionen sker genom de kommunala myndigheternas försorg. I North Dakota gälla i huvudsak samma regler, dock att det här står var och en fritt att få argument rörande vilket förslag som helst publicerade. Så synes även vara fallet i Utah[6], där tillika är stadgat, att argumentens omfång måste vara mellan 500 och 2 000 ord. I Colorado gälla sedan 1919 liknande bestämmelser med den skillnaden, att här publikationen ej sker i ett särskilt häfte utan i pressen (en gång i två tidningar inom varje grevskap), varjämte varje argument är begränsat till 1 500 ord.[7]

I en stat, *Washington*[8], vars system för officiell upplysning i huvudsak är av samma karaktär som det i Oregon använda, finnas detalje-

---

[1] Oregon, Election laws, sid. 107 f. Jfr Haynes, The education of voters och Tingsten, Olika metoder för "objektiv upplysning" vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas förenta stater, sid. 10 ff.

[2] Man har föreslagit, att kostnaderna för fyra sidors argumentation till varje förslag skulle gäldas av staten; se Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 93, not 3.

[3] Arizona, Initiative and referendum law, sid. 8 f.

[4] Nebraska, General election laws, sid. 109.

[5] Montana, Election laws, sid. 173 f.

[6] Utah, Election laws, sid. 37 f.

[7] Colorado, Election laws, sid. 148 f.

[8] Jfr Washington, General election laws, sid. 91, samt Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 94, not 1. En liknande censur har föreslagits i Oregon.

rade bestämmelser om offentlig kontroll över de inlämnade argumentens innehåll. Här tillerkännes nämligen statssekreteraren en viss rätt att censurera framställningarna, detta dock blott i den mån de innehålla personligen kränkande eller osedliga uttalanden eller kunna anses innefatta uppmaningar till brott m. m. dylikt. Författaren till en av statssekreteraren censurerad framställning har rätt att besvära sig hos en censurbyrå, bestående av guvernören, generaladvokaten och överinspektören för den offentliga undervisningen.

Enligt detta system tjänstgör staten alltså som redaktör och distributör av de stridande parternas argumentation. Syftet är ej att åstadkomma en objektivt hållen redogörelse för framställda förslag utan att sammanställa subjektiva, partiska synpunkter på desamma; avsikten är att garantera valmännen tillgång till framställningar av de olika parternas uppfattning. Huvudpunkterna i denna metod återfinnas även i övriga stater, där officiell upplysning blivit införd, men i dessa har man i högre grad genom offentlig medverkan sökt sörja för upplysningens effektivitet och fullständighet. Så finnas i flera stater bestämmelser, som åsyfta att garantera, att argumentation för och emot skall ges rörande alla till omröstning framlagda förslag och i anslutning härtill givas detaljerade stadganden angående författarskapet till argumenten; i dessa stater bestridas alla kostnader för upplysningen av statsverket. I *Oklahoma*[1] stadgas, att argument för av legislaturen framlagda författnings- och lagförslag skola utarbetas av en gemensam kommitté av medlemmar från båda husen; en dylik kommitté skall också utarbeta argument mot genom initiativ framkomna förslag.[2] Argument för initiativförslag och mot genom referendumbegäran underställda lagförslag skola utarbetas av en kommitté, representerande petitionärerna. När legislaturen själv framlägger ett förslag till omröstning, skall argument mot detsamma utarbetas av en kommitté, representerande de medlemmar av legislaturen, som röstat mot förslaget i fråga. Argumentens omfång får ej överstiga 2 000 ord; en fjärdedel därav får användas till kritik av motsidans argument, en för Oklahoma unik bestämmelse. Distributionen sker här genom grevskapens försorg.

I *Ohio*[3], där bestämmelserna äro något oklara, synes gälla, att argument för initiativförslag och mot genom referendumbegäran framlagda förslag utarbetas av fem i petitionen nämnda personer; argumenten i motsatt riktning åter skola, då legislaturen är samlad, utarbetas av två

[1] Se Beard and Shultz, Documents on the initiative, referendum and recall, sid. 148 f.

[2] Även i denna punkt äro Oklahomas bestämmelser egendomliga, då, eftersom initiativet är direkt, någon garanti för att legislaturen skall kunna taga del av initierade förslag icke förefinnes.

[3] Jfr författningen, art. II, sec. 19 samt Ohio, Elections laws, sid. 174 ff.

medlemmar av representanthuset och en av senaten, utsedda av respektive talmän, eller, om legislaturen ej är i session, av en av guvernören utsedd kommitté på tre personer. Omfånget för varje argument är här mycket snävt begränsat, nämligen till blott 300 ord. I *California* skall senatspresidenten enligt författningen utse personer, som skola argumentera för och emot till omröstning framlagda förslag; denna bestämmelse följes emellertid icke alltid, ty i åtskilliga fall innehåller upplysningsbroschyren blott argumentation i ena riktningen. I denna stat skola därjämte ej blott de föreslagna nya författnings- och lagbestämmelserna utan även de gällande bestämmelser, som genom de nya förslagen upphävas, tryckas i upplysningsbroschyren och genom kursivering skall klargöras, vilka ändringar, som avses.[1]

Bestämmelserna om officiell upplysning i *Massachusetts* äro av särskilt intresse. I själva författningen gives ett stadgande i frågan av följande lydelse[2]: "Statssekreteraren skall låta trycka och tillsända varje registrerad väljare inom staten texten till varje förslag, som skall underställas folkets avgörande, jämte ett exemplar av det legislativa utskottets utlåtande och härtill fogade reservationer, om sådana finnas, med namnen på majoritetens och minoritetens medlemmar, samt dessutom uppgift om röstetalen inom legislaturen vid röstningen om förslaget och den sammanfattning av detta, som skall uppföras på röstsedlarna; och han skall också, på sätt därom i lag stadgas, ombesörja, att andra upplysningar samt argumentation för och emot förslaget utarbetas och tillsändas väljarna." Av värde i detta stadgande synes särskilt vara bestämmelsen, att betänkandet från det utskott, som haft vederbörande förslag under behandling, skall tillsändas varje röstberättigad; därigenom tillförsäkrar man valmännen kännedom om huvuddragen av den legislaturdiskussion, som i Massachusetts alltid måste föregå folkomröstning i en viss fråga. Författningsbestämmelsen har sedermera kompletterats av en lag, vari stadgas om den privata argumentationen för och emot folket underställda frågor.[3] Huvudstadgandet är av följande lydelse: "De första tio undertecknarna av en initiativ- eller referendumpetition, eller en majoritet av dem, må utarbeta och hos statssekreteraren inlämna en skriven motivering, bestående av högst femhundra ord; detta skall ske högst tio dagar efter det petitionen fullbordats och överlämnats till statssekreteraren, då fråga är om en lag, och högst tio dagar efter det slutliga legislaturbeslutet, då fråga är om en författningsändring. Om ett dylikt skrivet argument inlämnas hos statssekreteraren skall han ombesörja

[1] California, Initiative and referendum provisions, sid. 10 f.

[2] Art. 104.

[3] Lag den 27 maj 1919: An act to provide for the preparation and distribution to the voters of arguments relative to measures submitted under the initiative and referendum.

att en registrerad väljare utarbetar och till honom inom viss av honom bestämd tid inlämnar ett argument i motsatt riktning av samma maximilängd. Alla hos satssekreteraren inlämnade argument..... äro underkastade offentlig uppsikt." Att märka är, att dessa bestämmelser icke gälla av legislaturen framlagda författningsändringsförslag; beträffande dessa anses alltså återgivandet av legislaturutskottets betänkande vara tillräckligt. Ej heller garanteras argumentation i alla genom initiativ eller lagreferendum underställda frågor; det beror på initianterna till petitionen, om sådan skall förekomma. Däremot är det sörjt för att argumentationen, om sådan finnes, alltid blir tvåsidig, omfattar skäl både för och emot förslaget i fråga.

Frågan om den officiella upplysningens anordnande har bland folkomröstningsrörelsens anhängare tillerkänts en utomordentlig betydelse. Ett grundvillkor för folkomröstningsinstitutets användning anses allmänt vara, att varje valman beredes tillfälle att i god tid före omröstningen taga del av de framlagda förslagen. Detta syfte tillgodoses uppenbarligen vida säkrare genom att förslagen tillsändas varje väljare än genom annonsering i tidningarna; detta senare system utdömes allmänt såsom synnerligen ineffektivt, i synnerhet som det ofta medför favorisering av det för tillfället härskande partiets pressorgan. Metoden med argumentativa upplysningsbroschyrer har, såsom av det föregående framgått, vunnit insteg i ett stort antal stater och anses numera av referendumrörelsens förkämpar utgöra en oeftergivlig del av ett effektivt folkomröstningssystem.[1] Genom officiell upplysning av detta slag undanröjes, menar man, i betydande grad den med folklig lagstiftning förenade olägenhet, som bristen på diskussion av de framställda förslagen innebär. Särskilt högt skattar man naturligen denna upplysningsverksamhet på de håll, där man i folkomröstningsinstitutet ser ett viktigt medel för folkets politiska uppfostran. Att denna upplysning verkligen också är ägnad att medföra betydande fördelar, torde vara alltför självklart för att här behöva närmare utvecklas; genom densamma erhåller, där den är effektivt anordnad, varje valman en sammanträngd, auktoritativ och framför allt relativt allsidig belysning av det spörsmål, vid vars avgörande han har att medverka. I vad mån den officiella upplysningen direkt påverkat deltagandet i och utgången av folkomröstningarna, skola vi i det följande, i den omfattning detta är möjligt, söka att påvisa.

Beträffande de särskilda bestämmelserna om upplysningsbroschyrer

[1] "I regard the system of furnishing information concerning measures as important as the I- and R itself", skriver en av folkomröstningsrörelsens ledande män (mr Judson King) till förf. "As a political invention I regard the Oregon publicity pamphlet on a par with the petition system developed by the Swiss."

i de olika staterna skola blott ett par korta randanmärkningar göras. Man kan, såsom av den givna redogörelsen framgår, alltefter statsmakternas ställning till upplysningens anordnande skilja på olika system för densamma. I vissa stater (t. ex. Oregon och Arizona) är upplysningsverksamheten av rent *frivillig* karaktär så till vida, som ombesörjandet av motiverande framställningar helt överlämnas åt det enskilda intresset. I andra stater (Oklahoma, California) är upplysningen åtminstone på papperet *obligatorisk:* varje till folkomröstning framlagt förslag *skall* åtföljas av motivering och kritik i "the publicity pamphlet". I en stat, Massachusetts, förekommer en mellanform, i det att, om argumentation i en riktning inlämnas från enskilt håll, statlig myndighet skall tillse, att även den motsatta ståndpunkten blir företrädd i upplysningsbroschyren. Det har till synes med rätta gjorts gällande, att dessa senare metoder i och för sig äro överlägsna den i Oregon m. fl. stater praktiserade.[1] Den rent frivilliga metoden är ägnad att leda till och har även i praktiken lett till, att argumentationen i många fall blir ensidig; vissa förslag åtföljas blott av motivering i den ena riktningen. Då staten medverkar till och delvis bekostar upplysningsverksamheten, synes det ligga i sakens natur, att denna bör vara objektiv åtminstone så till vida, att argumentationen, där sådan förekommer, skall omfatta såväl den positiva som den negativa ståndpunkten. I direkt sammanhang med frågan om upplysningens frivilliga eller obligatoriska anordnande står frågan om författarskapet till de olika framställningarna samt frågan om vem som skall bära kostnaderna för tryckningen av dessa. Om upplysningen är av frivillig karaktär, löser sig ju frågan om författarskapet av sig själv och det ligger nära till hands att låta de enskilda bidragsgivarna själva bekosta tryckningen av sina framställningar. Är åter upplysningen obligatorisk, blir det nödvändigt att fastställa, vilka som skola utarbeta argumenten eller utse författare till desamma, och i detta fall måste kostnaderna för upplysningen i sin helhet gäldas av statsverket.

Röstsedlarna.

I flertalet stater uppföras de frågor, som framläggas till omröstning, på samma officiella röstsedel, som användes vid de allmänna valen; blott då omröstningarna undantagsvis äga rum utan samband med val användas särskilda röstsedlar ("separate ballots"). I åtskilliga stater har man emellertid infört bestämmelse om att underställda frågor alltid skola tryckas på en röstsedel för sig. Denna nya metod användes först i ett par fall vid författningsreferenda och visade sig vara av be-

[1] Detta synes, att döma av uttalanden från olika håll i brev till förf., vara den allmänna uppfattningen bland av frågan intresserade personer.

tydande värde för ökande av deltagandet i omröstningarna. I Idaho, där särskild röstsedel för underställda frågor kom till användning år 1906, stego röstetalen vid folkomröstningarna med nära 100 %; detta berodde, anser man, huvudsakligen på att väljarnas uppmärksamhet i högre grad fästes på de framlagda frågorna, då dessa uppfördes för sig och sålunda ej bortskymdes av kandidatnamnen på den vid valen begagnade röstsedeln.[1] I Illinois ledde införandet av den särskilda röstsedeln till en ökning av antalet på framställda frågor röstande med nära 150 %, ett utomordentligt bevis på röstningens i stor omfattning rent mekaniska karaktär.[2] Dessa och andra erfarenheter ha gjort, att man vid införandet av initiativ och referendum i bl. a. South Dakota, Maine[3], Ohio[4] och North Dakota[5] bestämt, att särskild röstsedel alltid skall begagnas vid folkomröstningar.

Av stor vikt är frågan, i vilken form ett förslag skall uppföras å röstsedeln. Vid författningsreferenda har det vanliga varit, att den föreslagna nya texten tryckes i sin helhet. Detta förfaringssätt anses emellertid ej vara lämpligt, då det visat sig, att det ofta erbjuder svårigheter för väljarna att sätta sig in i den egentliga innebörden av ett omfattande förslag, som i sin helhet, utan angivande av syftet med den tilltänkta ändringen, förelägges dem. Detta förhållande torde i sin mån ha bidragit till det i allmänhet ringa deltagandet vid författningsreferenda.[6] I de stater, där initiativ och lagreferendum införts, har denna metod varit praktiskt oanvändbar, då de till många trycksidor uppgående lagförslag, som stundom framläggas, icke rimligen i sin helhet kunnat tryckas på röstsedeln. I dessa stater har man därför allmänt[7] övergått till en annan metod, enligt vilken å röstsedeln blott uppföres en kort framställning av förslagets syfte och huvudsakliga innehåll, en s. k. röstsedelsrubrik ("ballot title"). Fastställandet av denna rubrik anförtroddes förr i åtskilliga stater vid initiativ och fakultativa referenda åt petitionärerna själva. Detta visade sig emellertid ge anledning till missbruk, i det att rubriken utformades på ett sätt,

---

[1] Jfr Dodd, Some considerations upon the state-wide initiative and referendum, sid. 213. I vissa stater har dock användningen av särskild röstsedel ej medfört någon påtaglig höjning av röstsiffrorna; jfr t. ex. Fairlie, The referendum and initiative in Michigan, sid. 148.

[2] Jfr Gardner, The working of the state-wide referendum in Illinois, sid. 403 f.

[3] Maine, Election laws, sid. 4.

[4] Ohio, Election laws, sid. 112 f.

[5] North Dakota, Election laws, sid. 163.

[6] Jfr Equity, vol. XIV, sid. 97.

[7] Möjligen med undantag för North Dakota (Election laws, sid. 163), där det stadgas, att "submitted questions" skola uppföras "fully and fairly".

som var ägnat att prejudicera väljarna i ena eller andra riktningen.[1] Numera är därför i det stora flertalet stater stadgat, att offentlig myndighet skall utarbeta rubriken för alla underställda förslag.[2] I de flesta stater skall generaladvokaten draga försorg härom[3], i några fall uppdras den ömtåliga uppgiften åt statssekreteraren[4], i en stat, Colorado, åt ett av statssekreteraren, generaladvokaten och en representant för högsta domstolen bestående råd.[5] Ofta ges anvisningar om hur rubriken skall utarbetas. Så stadgas i Missouri[6], att den skall innehålla "en sann och opartisk framställning av förslagets syfte i sådan form, att rubriken icke avsiktligt skall utgöra ett argument för eller mot förslaget"; en regel av ungefär samma innehåll finnes i åtskilliga andra stater. Rätt att hos domstol besvära sig över en röstsedelsrubrik, som anses vara partisk i ena eller andra riktningen, finnes i några stater för varje valman, i andra för de personer, vilkas petition föranlett en viss frågas underställande. Rubrikens omfång är överallt genom lag begränsat; det vanliga är, att densamma ej får innehålla mer än högst sjuttiofem eller hundra ord.

Vikten av att röstsedelsrubriken blir klart och opartiskt utformad är uppenbar. Även i de stater, där ett effektivt system för officiell upplysning före omröstningarna är infört, torde en mycket stor del av valmännen bygga sin uppfattning om de framställda förslagen uteslutande på den sammanfattning, som är tryckt på röstsedlarna.[7] Varje partiskhet eller oklarhet i rubrikens formulering är därför ägnad att förrycka omröstningens resultat.

Utom en sammanfattning av förslaget skall å röstsedeln i regel angivas, på vad sätt förslaget blivit underställt folkavgörande, d. v. s. om omröstningen är obligatorisk, fakultativ eller gäller ett folkinitiativ. I ett par stater skola även vissa andra data angivas. Så stadgas i Oregon[8], att vid initiativ och fakultativa referenda röstsedeln skall angiva

---

[1] För exempel härpå jfr Oregon, Ballot 1910, nr 300 samt Arizona, Publicity pamphlet 1918, sid. 47.

[2] De enda undantagen synas vara Montana (Election laws, sid. 172) och Arizona (Initiative and referendum law, sid. 6).

[3] Jfr t. ex. Nebraska, General election laws, sid. 107 f.; Washington, General Election laws sid. 49, 89; New Mexico, lag 13 mars 1917, an act relating to elections, sec. 5,

[4] Jfr Marylands författning samt Registration and election laws, sid. 43, Maine, Elections law, sid. 4.

[5] Colorado, Election laws, sid. 151.

[6] Election laws, sid. 263.

[7] Jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon. sid. 107 ff.; Eaton, The Oregon system, sid. 137 samt Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 719 f.

[8] Election laws, sid. 105.

de personer eller organisationer, som initierat petitionen om förslagets underställande; dessutom skall, jämte röstsedelsrubriken, "den i dagligt tal använda titeln på förslaget" angivas.[1] I Massachusetts skall enligt författningens stadgande till beskrivningen på förslaget fogas uppgift om röstetalen för och emot detsamma vid dess behandling i legislaturen samt de första initiativtagarnas namn och hemvist.

Tillvägagångssättet vid själva röstningen är i flertalet stater reglerat på ungefär samma sätt. Det vanliga är, att under röstsedelsrubriken orden "ja" och "nej" finnas tryckta och att väljaren genom ett kors efter det ena ordet anger sin uppfattning. Slutligen kan nämnas, att regel är, att röstning för ett visst förslag skall ske med "ja", röstning mot detsamma med "nej"; i vissa stater har man funnit nödigt att lagfästa denna i och för sig naturliga regel, då det stundom hänt, att frågorna på röstsedeln ställts så, att en jaröst inneburit avslag på föreslagna lagar eller lagändringar.[2]

Oförenliga och alternativa förslag.

Med den reglering, som folkomröstningsinstitutet erhållit i de egentliga referendum-staterna, kan det uppenbarligen inträffa, att sinsemellan oförenliga förslag i samma ämne samtidigt föreläggas folket. Detta kan, såsom av redogörelsen för initiativrättens olika former framgår, ske på två sätt. Dels kan genom skilda petitioner underställandet av stridiga förslag begäras, dels kan i flertalet av de stater, där det indirekta initiativet är infört, legislaturen samtidigt med ett initiativ framlägga ett alternativ till detta; i detta senare fall är ju möjligheten av oförenliga förslag av författningen själv åsyftad. I de flesta stater sker omröstningen även i dessa fall på vanligt sätt: förslagen framläggas separat och resultatet uträknas särskilt för varje förslag i vanlig ordning.

En följd härav blir, att intet hindrar, att två eller flera oförenliga förslag på samma gång antagas av folket och sålunda stridiga stadganden samtidigt erhålla gällande kraft. För dylika fall har man i allmänhet stadgat att det förslag, som erhållit det största antalet jaröster, skall ha försteget i alla de punkter, där stridighet finnes, oberoende av om detta förslag tillika antagits av den största majoriteten positiva röster.[3] Enligt denna regel kunna alltså av folket antagna lagar på grund av

[1] Bestämmelsen om uppförandet av förslagets titel infördes 1912 för att underlätta väljarnas identifiering av förslagen; jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 52 f.

[2] Jfr t. ex. South Dakota: lag 25 februari 1921: Ballots, duties of secretary of state and Attorney General.

[3] Jfr t. ex. författningsbestämmelserna i Arizona, California och North Dakota samt Oregon, Election laws, sid. 106 och Colorado, Election laws, sid. 148.

konflikt med andra dylika lagar till viss del bliva satta ur kraft, under det att återstoden fortfar att vara gällande. Tydligt är, att detta förfarande kan leda till oharmoniska och förvirrade resultat.[1]

Överhuvud är det här refererade förfaringssättet, d. v. s. det separata och samtidiga underställandet av stridiga förslag, uppenbarligen ägnat att förrycka folkomröstningens utgång. Detta är framför allt förhållandet, då fråga är om icke blott i vissa punkter oförenliga utan till hela sin tendens konkurrerande förslag, alltså förslag, som på olika sätt söka tillgodose samma gemensamma syfte. Ty i detta fall kan lätt hända och har ofta hänt, att alla de framställda förslagen förkastas på grund av rösternas splittring mellan desamma, trots att en majoritet av väljarna varit för det gemensamma syftet. Följden blir alltså, att den negativa ståndpunkten genom själva röstningssättet erhåller ett betydande företräde.[2]

De påtagliga missförhållanden, som sålunda de vanliga omröstningsreglernas tillämpning lett till i fråga om oförenliga, framför allt direkt konkurrerande förslag, ha i ett fåtal stater av lagstiftarna uppmärksammats och olika modifierande bestämmelser ha för dessa fall införts. Så stadgas i *Maine*, såsom redan omnämnts, att omröstningen i fråga om ett initiativ och ett samtidigt framlagt legislativt alternativ skall ske på så sätt, att valmännen skola kunna välja mellan de konkurrerande förslagen eller förkasta båda. Därigenom elimineras tydligen möjligheten, att de konkurrerande förslagen samtidigt skola kunna bli antagna. Därjämte är stadgat, att om av två dylika förslag intetdera erhåller en majoritet av de för och emot båda avgivna rösterna, det förslag, som erhållit det största antalet röster, skall framläggas ensamt vid nästa allmänna val, förutsatt att det erhållit en tredjedel av alla i frågan avgivna röster. Därigenom söker man alltså vinna, att det syfte,

[1] Jfr Dodd, Some considerations upon the state-wide initiative and referendum, sid. 206 not g.

[2] Jfr t. ex. Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 47 ff., 115 ff. I Oregon har vid vissa tillfällen dylika fall inträffat. Förslag, som på olika vägar syfta till samma resultat, ha samtidigt framlagts. Flertalet av väljarna ha varit för ettdera av förslagen och röstat för detta och mot de andra. Resultatet har blivit alla förslagens förkastande, trots en kanske överväldigande majoritet för det gemensamma syftet. — Ett exempel torde klargöra saken. Låt oss antaga, att två förslag a och b framläggas. Antalet röstande är 100 000. Av dessa äro 20 000 mot båda förslagen, 45 000 för förslaget a och 35 000 för förslaget b; vi antaga, att den övervägande delen av dessa 80 000 föredraga att någotdera förslaget antas framför att båda förkastas. Men då de, som hylla förslaget a, rösta mot förslaget b och tvärtom, blir resultatet, att a förkastas med 55 000 röster mot 45 000, b med 65 000 röster mot 35 000. Trots att kanske 80 % av väljarna föredraga någotdera av de samma syfte främjande förslagen, bli alltså båda förkastade. — Detta förhållande har stundom lett till, att personer, som äro emot ett visst förslag, framlägga ett alternativ till detta för att splittra rösterna. Stundom lär ha hänt, att även legislaturen framlagt ett alternativ i samma syfte.

som i båda de konkurrerande förslagen eftersträvats, blir ernått, trots att vid första omröstningen intetdera förslaget erhållit absolut majoritet.[1] I Oklahoma gäller även denna sistnämnda bestämmelse, trots att omröstningen här sker som vanligt, rörande varje förslag separat för sig[2]; härjämte stipuleras, att om två oförenliga förslag antagits, det förslag, som fått de flesta jarösterna, i stridiga punkter skall ha företeget.

I *Washington* har man på ett annat sätt sökt lösa det här diskuterade problemet. Där stadgas nämligen, att om ett initiativförslag och ett alternativt av legislaturen antaget förslag samtidigt underställas, valmannen på två sätt skall kunna uttrycka sin önskan: för det första, om han vill ha ettdera förslaget eller intetdera, och för det andra, vilketdera av de båda förslagen han föredrar. Om majoriteten av dem, som i första fallet uttrycka sin önskan, rösta nej, falla båda förslagen; om en majoritet av dessa rösta ja, blir det förslag lag, som i det andra fallet erhållit en majoritet av rösterna. Denna preferensröstningsmetod torde utgöra den ojämförligt bästa av de metoder, som använts för att omröstningen rörande direkt konkurrerande förslag skall giva ett klart uttryck för väljarnas uppfattning. Genom densamma få alla valmän tillfälle att rösta såväl i principfrågan: om överhuvud förslag i en viss riktning skola antagas, som rörande de båda förslagen sinsemellan.[3]

---

[1] Saken torde åskådliggöras genom ett exempel av samma slag som vi förut anfört: av 100 000 väljare äro 45 000 för förslaget a, 35 000 för förslaget b, 20 000 mot båda. Resultatet blir, då valmännen "skola välja mellan förslagen eller förkasta båda", att 45 000 röster avges för a, 35 000 för b, 20 000 för rent avslag. Då intetdera förslaget får absolut majoritet men a erhållit mer än en tredjedel av alla avgivna röster, äger en ny omröstning rum, som endast gäller antagande av förslaget a eller avslag å detsamma. — Om åter 32 000 äro för a, 30 000 för b, 38 000 för avslag, bli båda förslagen definitivt förkastade, trots att kanske 62 000 av 100 000 valmän föredragit, att ettdera, vilket som helst, antagits. Detta är en av systemets ofullkomligheter; en annan är, att de valmän, som äro mot båda förslagen, ej kunna uttrycka, vilket av desamma de, i händelse något skall antagas, föredraga.

[2] Just därför blir i Oklahoma den refererade bestämmelsen i det närmaste meningslös, ty denna bygger just på att ett röstningssätt som i Maine användes. Ty om förslagen framläggas separat, är det tydligen så gott som säkert, att ett förslag, som erhållit en tredjedel av å båda förslagen avgivna röster, även har en majoritet jaröster. Oklahomas stadgande, som antogs 1908 (jfr Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall, sid. 150) är sannolikt en osjälvständig efterbildning av Maines.

[3] Ett exempel torde även här vara av nöden. Om av 100 000 väljare 45 000 äro för förslaget a, 35 000 för förslaget b, 20 000 för avslag å båda, blir resultatet, att med 80 000 röster mot 20 000 beslutes att endera av de båda lagarna skall antagas. Men när det därefter gäller att välja mellan a och b, ha även de 20 000 valmän, som äro mot båda förslagen, tillfälle att uttrycka sin önskan. Resultatet kan alltså bliva, att det förslag, som i och för sig blott samlar 35 000 röster, kan segra gentemot det, som omfattas av

Massachusetts' bestämmelser i denna fråga äro av icke ringa intresse. Beträffande genom folkomröstning antagna, i vissa punkter divergerande lagar eller författningsändringar råder den vanliga regeln, att de bestämmelser, som erhållit största antalet jaröster, ha försteget; denna regel är dock här modifierad så till vida som författningsändringar alltid äga företräde framför lagbeslut. Men därjämte finnes beträffande mera direkt konkurrerande förslag en generell bestämmelse, som avser att möjliggöra ett effektivt omröstningssätt. Det stadgas nämligen, att legislaturen äger besluta, att stridiga eller alternativa förslag, av vilka allenast ettdera må kunna bifallas, skola å röstsedlarna sammanställas; därvid skola väljarna ges möjlighet att rösta antingen för samtliga eller för allenast ett av förslagen, allt eftersom legislaturen beslutar, eller mot alla förslag. Om mer än ett av förslagen erhåller så stort röstetal, som för dess antagande fordras, skall dock endast det förslag anses antaget, för vilket största antalet jaröster avgivits. Samtidigt föreslagna författningsändringar och lagar kunna dock aldrig på detta sätt sammanställas.

Dessa bestämmelser, vilka här så gott som ordagrant refererats, innebära, jämförda med Maines och Washingtons stadganden, den nyheten, att ej blott ett initiativ och ett därmed sammanhörande legislativt alternativ kunna vid röstningen sammanställas, utan att detta, enligt legislaturens beslut, kan ske i fråga om konkurrerande förslag i allmänhet. En förutsättning härför är tydligen initiativets obligatoriskt indirekta karaktär. Legislaturen kan bland de förslag, som skola underställas, fritt utvälja och sammanställa sådana, som anses vara av den karaktär, att de icke lämpligen samtidigt böra antagas; resultatet härav blir, att endast ett av dessa förslag genom omröstningen kan erhålla gällande kraft. Beträffande själva röstningssättet har legislaturen möjlighet att välja mellan olika alternativ; intet hindrar användande av samma preferensröstningsmetod som i Washington.[1]

De sätt, varpå man i olika stater sökt lösa problemet om oförenliga, särskilt direkt konkurrerande förslag, äro härmed, om ock i största korthet, angivna. Det torde framgå, att problemet utgör ett av de mest svårlösta, som den direkta folklagstiftningen överhuvud erbjuder. Folk-

---

45 000 väljare, därigenom att de 20 000, som i princip äro för avslag, i den andra voteringen föredraga b framför a. Men därigenom nås uppenbarligen ett så pass klart uttryck för majoritetsviljan, som överhuvud är möjligt.

[1] Frågan diskuterades ganska livligt i Massachusetts' författningskonvent och olika förslag för problemets lösning framställdes. Bland annat ifrågasattes obligatorisk preferensröstning som i Washington. Det antagna stadgandet, enligt vilket legislaturen har rätt att besluta om röstningssättet i varje fall, innebar ur vissa synpunkter en kompromiss mellan de olika ståndpunkterna; Jfr Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 797 ff., 923 ff.

omröstningen bör ge ett så klart och korrekt uttryck som möjligt för valmännens ställningstagande; att omsätta denna allmänna och oomtvistliga regel i praktiken är i detta fall alltid svårt och endast under vissa, icke allmängiltiga förutsättningar logiskt möjligt. Då fråga är om endast i vissa punkter stridiga förslag, är problemet uppenbarligen så till vida olösligt, som man svårligen kan hindra, att dylika oförenliga förslag samtidigt erhålla gällande kraft; i detta fall är det nödvändigt att på något sätt fastställa ifrågavarande bestämmelsers inbördes företräde.[1] Om åter fråga är om till hela sin tendens konkurrerande, d. v. s. alternativa förslag, bör omröstningssättet regleras på så sätt, att endast ett av dessa förslag kan bliva gällande; förslaget måste då å röstsedeln sammanställas och omröstningen måste ske enligt i viss mån speciella regler. En kombination av Massachusetts' bestämmelser om sammanställning av alternativa förslag, oberoende av deras ursprung, och Washingtons preferensröstningsmetod synes i detta fall utgöra en ur flera synpunkter tillfredsställande lösning.

[1] Det är uppenbart, att gränsen mellan dessa i vissa punkter oförenliga och i egentlig mening konkurrerande förslag är flytande. Det kan i detta sammanhang nämnas, att i de föreslagna bestämmelserna om initiativ i Wisconsin stadgades, att om två "i väsentliga punkter" stridiga lagar antoges vid en folkomröstning, endast den, som erhållit det högsta antalet röster, skulle äga giltighet; jfr L o w r i e, The Wisconsin plan for the initiative and referendum, sid. 185.

RESULTATANALYS

Kap. I.

ÖVERSIKT ÖVER FOLKOMRÖSTNINGSINSTITUTETS ANVÄNDNING.

Vid en undersökning av de amerikanska staternas erfarenheter av folkomröstningsinstitutet är det i vissa avseenden lämpligt att använda en uppdelning, som är mera historiskt och praktiskt än systematiskt berättigad, nämligen att särskilja å ena sidan de stater, där endast de "äldre" folkomröstningsformerna — främst det obligatoriska författningsreferendum — kommit till användning jämte övriga stater före de "moderna" formernas införande, och å andra sidan dessa senare stater, efter införandet av det fakultativa referendum och initiativet. Karaktären av erfarenheterna inom dessa båda grupper blir nämligen väsentligen olikartad. Å ena sidan föreligger ett i huvudsak representativt system med viktiga inslag av direkt folkstyrelse, å den andra den fullt utbildade referendumdemokratien. Inom den ena gruppen har folket vetorätt mot vissa av legislaturens beslut, inom den andra har det en generell vetorätt och en lika generell rätt att utan legislaturens medverkan genomdriva sin vilja. Det bör redan här anmärkas, att framställningen i huvudsak kommer att gälla den senare av dessa grupper, de egentliga referendumdemokratierna. Detta icke blott därför, att det rikaste materialet för en undersökning är att finna här och att detta material blott i ringa omfattning blivit föremål för behandling, utan framför allt på den grund, att de ojämförligt intressantaste erfarenheterna ha gjorts inom dessa stater. Här förefinnes möjlighet att jämföra de olika formernas verkningssätt och att utleta det för varje form karaktäristiska; här kunna vi säkrast bedöma det fullt utvecklade folkomröstningsinstitutets ställning till det representativa systemet.

I förevarande kapitel skall blott en i huvudsak tabellarisk översikt över de olika folkomröstningsformernas användning i skilda stater givas, i

regel med ledning av de i bilagorna införda redogörelserna. Härigenom skapas en grundval för den följande framställningen.

Fullständiga redogörelser för användningen *av de äldre formerna av referendum, där enbart dessa förekomma eller förekommit,* finnas för åtskilliga stater; att åstadkomma dylika för alla stater torde numera, särskilt med hänsyn till den bristfälliga och för äldre tid så gott som obefintliga omröstningsstatistiken, vara omöjligt. Vad först beträffar det obligatoriska författningsreferendum, ha bl. a. för staterna Massachusetts, Michigan och New York redogörelser utförts för dess användning sedan vederbörande staters tillkomst; mera begränsade undersökningar äro gjorda för ett flertal stater. Följande tabell visar antalet författningsreferenda i de tre nämnda staterna — i de två första före införandet av initiativ och referendum — samt förhållandet mellan antagna och förkastade förslag.[1]

Stater	År	Antal omröstningar	Antal antagna förslag	Antal antagna förslag i förhållande till totalantalet underställda frågor, i %
Massachusetts	1780—1916	68	40	68
Michigan[2]	1835—1908	88	49	56
New York[3]	1821—1920	89	65	73

Det ligger i sakens natur, att det stora flertalet av dessa omröstningar gällt av legislaturen underställda författningsändringsförslag. Så ha t. ex. i Massachusetts sextiofyra omröstningar varit av denna art, fyra ha varit s. k. konventreferenda, en har gällt en av ett konvent utarbetad författning. I Michigan äro motsvarande siffror sjuttiosex, sju och fem.

I de tre uppräknade staterna ha relativt få författningsreferenda förekommit. Vissa stater visa långt högre siffror. Så ha i California ensamt under åren 1879—1910 etthundra dylika omröstningar ägt rum; folket har därvid antagit sextiofyra och förkastat trettiosex av legislaturens förslag. Enligt gjorda beräkningar ha under åren 1901—1918 i alla unionens stater — vi innefatta här även de egentliga referendumdemokratierna — ungefär 1 350 författningsreferenda förekommit; av de underställda förslagen ha ungefär 63 procent antagits, 37 procent förkastats.[4] Antalet omröstningar i olika stater under denna tid växlade högst be-

[1] Vi begagna här och i det följande beteckningen författningsreferendum i dess vidsträckta betydelse, alltså även innefattande konventreferendum.

[2] Fairlie, The referendum and initiative in Michigan, sid. 155—158.

[3] New York Red book, sid. 721—725.

[4] Dessa beräkningar, som icke publicerats, ha utförts av mr Dodd och välvilligt ställts till mitt förfogande.

tydligt. Sålunda förekommo i Louisiana, som innehar ett obestritt rekord, 132, i Georgia 52, i North Carolina 47, i Minnesota 45 och i New York 43 referenda; motsvarande siffror i Virginia, Kentucky, Iowa, Indiana och Illinois voro endast 11, 9, 8, 5 och 4. I genomsnitt hänvisas i varje stat ungefär tre författningsändringar till väljarna vid de allmänna valen vartannat år. Sammanlagt torde i de amerikanska staternas historia åtskilliga tusen författningsreferenda ha ägt rum.

Av dessa siffror i och för sig kunna icke många slutsatser dragas. Främst är att lägga märke till att ett så relativt stort antal av legislaturen beslutade författningsändringar bliva av folket förkastade. Det förhållandet, att i genomsnitt icke fullt två tredjedelar av legislaturens oftast med kvalificerad majoritet fattade beslut bliva av folket stadfästade, synes tyda på en betydande motsättning mellan valmännen och representationen. Delvis förklaras detta, såsom i ett annat sammanhang närmare skall utvecklas, därav, att legislaturerna stundom hänvisa förslag till folket utan att egentligen själva fatta ställning till desamma, blott för att lämna valmännen tillfälle att träffa avgörande. Även om detta uppmärksammas, kvarstår dock det faktum, att det obligatoriska författningsreferendum varit av mycket stor betydelse såsom en återhållande faktor, en broms på lagstiftningsarbetet.

De stora variationer, som antalet författningsreferenda företer i olika stater, bero naturligtvis främst på vederbörande författningars omfattning. I stater, där författningarnas innehåll är begränsat till mera fundamentala bestämmelser, såsom Massachusetts och New York, bliva jämförelsevis få ändringar nödvändiga, i stater med författningar av motsatt typ, såsom California och Louisiana, äro ständiga jämkningar behövliga och antalet författningsreferenda blir följaktligen mycket stort. Härtill komma även andra omständigheter, särskilt de olika villkoren för ett legislativt beslut om författningsändring. Där ovanligt stränga restriktioner förefinnas, såsom t. ex. i Kentucky och Illinois, blir antalet referenda obetydligt. Mera tillfälliga förhållanden av olika slag kunna givetvis också spela in.

Vid sidan av det obligatoriska författningsreferendum har det obligatoriska lagreferendum och det frivilliga, extrakonstitutionella referendum haft en mycket liten betydelse. Så t. ex. har under den angivna tiden i Massachusetts endast förekommit ett frivilligt referendum — av konsultativ natur — och i Michigan blott två obligatoriska lagreferenda. I California, där dessa former av folkomröstning använts i osedvanligt stor utsträckning, ha under åren 1879—1910 åtta obligatoriska lagreferenda och fem frivilliga referenda — varav flertalet synes ha varit av konsultativ natur — ägt rum. En redogörelse för dessa torde icke för vår undersökning vara av något som helst intresse.

Övergå vi till *de stater, där även fakultativt lagreferendum och initiativ införts*, öppnar sig ett vidare fält för vår undersökning. Av de tjugoen stater, som här komma i fråga, ha visserligen två, Maryland och Utah, icke använt de nya formerna och i fyra andra stater, Massachusetts, Mississippi, Nevada och New Mexico ha de begagnats blott i mycket ringa utsträckning[1]; i de övriga femton staterna finnes däremot en rik, man kan nästan säga alltför rik, erfarenhet. För att vinna i koncentration skola vi inskränka vår undersökning till dessa senare; i bilagan återfinnas fullständiga tabeller över de efter de nya folkomröstningsformernas införande hållna omröstningarna i Arizona, Arkansas, Californien, Colorado, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota och Washington. Vi införa här en sammanfattning av dessa tabeller för de skilda staterna, innefattande uppgifter angående de olika folkomröstningsformernas användning.

ARIZONA.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1912	5	—	—	—	8	—	—	—	13	—	13
1914	—	—	2	3	2	2	5	5	9	10	19
1916	—	2	1	4	—	—	2	3	3	9	12
1918	—	—	3	1	3	—	2	1	8	2	10
1920	—	2	—	1	—	2	—	5	—	9	9
	5	4	6	9	13	4	9	14			
Summa	9		15		17[1]		23		33	30	64

[1] Därav tre obligatoriska referenda.

ARKANSAS.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1912	—	2	1	2	—	1	—	3	1	8	9
1914	—	2	—	1	—	—	2	—	2	3	5
1916	—	1	1	1	—	—	1	1	2	3	5
1918	—	3	—	1	—	—	—	—	—	4	4
1920	—	2	—	1	—	—	—	—	—	3	3
	—	10	2	6		1	3	4			
Summa	10		8		1		7		5	21	26

[1] Massachusetts har begagnat initiativet en och referendum en gång, i Mississippi har ett initiativ förekommit, Nevada har använt initiativet två gånger, det fakultativa referendum en gång, i New Mexico har ett fakultativt lagreferendum ägt rum.

CALIFORNIA.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1912	2	—	—	2	—	3	—	1	2	6	8
1914	15	8	3	5	6	2	3	6	27	21	48
1915	—	9	—	—	—	2	—	—	—	11	11
1916	—	—	1	3	2	1	—	—	3	4	7
1918	9	9	—	—	—	1	1	4	10	14	24
1919	1	—	—	1	—	—	—	—	1	1	2
1920	3	2	2	5	2	3	1	2	8	12	20
	30	28	6	16	10	12	5	13			
Summa	58		22		22[1]		18		51	69	120

[1] Därav sex obligatoriska lagreferenda.

COLORADO.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1912	—	5	3	6	1	6	5	6	9	23	32
1914	1	2	1	4	1	4	1	2	4	12	16
1916	—	—	—	3	1	—	2	2	3	5	8
1918	2	—	1	—	—	—	2	—	5	—	5
1920	1	2	1	1	—	—	2	3	4	6	10
	4	9	6	14	3	10	12	13			
Summa	13		20		13[1]		25		25	46	71

[1] Därav en av legislaturen beslutad omröstning.

MAINE.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1909	—	—	—	—	—	3	—	—	—	3	3
1911	1	2	—	—	—	—	1	—	2	2	4
1912	1	—	—	—	1	—	—	—	2	—	2
1913	2	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
1914	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1
1916	—	—	—	—	2	—	—	—	2	—	2
1917	2	3	—	—	—	—	—	—	2	3	5
1919	5	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5
1920	2	1	—	—	1	—	—	—	3	1	4
	13	6	—	—	5	3	1	—			
Summa	19		—		8[1]		1		19	9	28

[1] Därav en av legislaturen beslutad omröstning.

MICHIGAN.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1914	1	2	— 1	1	—	—	—	—	1	3	4
1916	1	—	—	2	—	—	—	—	2	2	4
1917	4	1	—	—	—	—	—	—	4	1	5
1918	2	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
1919	1	1	—	1	—	—	—	—	1	2	3
1920	2	2	—	1	—	—	—	—	2	3	5
	11	6	1	5	—	—	—	—			
Summa	17		6		—		—		12	11	23

MISSOURI.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1910	—	9	—	2	—	—	—	—	—	11	11
1912	—	5	—	4	—	—	—	—	—	9	9
1914	—	8	—	3	—	4	—	—	—	15	15
1916	1	—	—	2	—	—	—	—	1	2	3
1918	—	6	—	3	—	—	—	—	—	9	9
1920	8	4	1	—	1	1	—	—	10	5	15
1921	4	—	—	—	—	—	—	—	4	—	4
	13	32	1	14	1	5	—	—			
Summa	45		15		6		—		15	51	66

MONTANA.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1912	1	—	—	—	—	1	4	—	5	1	6
1914	1	1	—	—	—	1	1	2	2	4	6
1916	2	2	—	—	—	—	—	1	2	3	5
1918	1	—	—	—	1	—	1	—	3	—	3
1920	1	2	—	—	1	4	2	1	4	7	11
	6	5	—	—	2	6	8	4			
Summa	11		—		8[1]		12		16	15	31

[1] Därav två obligatoriska samt två av legislaturen beslutade referenda.

NEBRASKA.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröst-ningar
	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	
1914	3	—	—	1	1	1	—	1	4	3	7
1916	—	—	1	1	—	—	—	—	1	1	2
1918	2	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
1920	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	1
	5	—	1	2	1	2	—	1			
Summa	5		3		3		1		7	5	12

NORTH-DAKOTA.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröst-ningar
	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	
1916	2	—	—	—	2	—	—	—	4	—	4
1918	3	—	7	—	—	—	—	—	10	—	10
1919	—	—	—	—	7	—	—	—	7	—	7
1920	7	—	5	—	—	4	2	3	14	7	21
	12	—	12	—	9	4	2	3			
Summa	12		12		13		5		35	7	42

OHIO.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröst-ningar
	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	
1913	1	3	—	1	—	—	—	1	1	5	6
1914	—	—	1	3	—	—	—	—	1	3	4
1915	—	—	—	4	—	2	—	—	—	6	6
1917	—	—	—	1	—	1	—	—	—	2	2
1918	1	—	3	—	—	—	—	—	4	—	4
1919	—	1	—	2	—	2	—	—	—	5	5
1920	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1
	2	4	4	11	1	5	—	1			
Summa	6		15		6		1		7	21	28

OKLAHOMA.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1908[1]	—	3	—	—	—	—	—	1	—	4	4
1910	—	2	2	3	—	1	—	1	2	7	9
1911	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	1
1912	—	—	1	—	—	—	1	2	2	2	4
1913	1	—	—	—	4	—	—	—	5	—	5
1914	—	1	1	4	2	—	—	1	3	6	9
1916	—	—	—	11	—	—	—	—	—	11	11
1918	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
1920	—	2	—	1	—	1	—	1	—	5	5
	2	9	4	19	6	2	1	6			
Summa	11		23		8[2]		7		13	36	49

[1] Därjämte ett konsultativt referendum.
[2] Därav tre av legislaturen beslutade referenda.

OREGON.

År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröstningar
	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
1904	—	—	—	1	—	—	2	—	2	1	3
1906	—	—	4	1	1	—	3	2	8	3	11
1908	2	2	3	3	2	2	5	—	12	7	19
1910	—	5	4	3	1	1	4	14	9	23	32
1912	2	4	3	5	1	2	5	15	11	26	37
1913	—	—	—	—	4	1	—	—	4	1	5
1914	2	6	2	9	—	2	—	8	4	25	29
1916	2	1	3	3	—	—	1	1	6	5	11
1917	3	2	—	—	1	1	—	—	4	3	7
1918	—	1	—	—	1	3	2	—	3	4	7
1919	2	3	—	—	3	1	—	—	5	4	9
1920	6	1	1	4	4	1	—	3	11	9	20
1921	2	1	—	—	1	1	—	—	3	2	5
	21	26	20	29	19	15	22	43			
Summa	47		49		34[1]		65		82	113	195

[1] Därav femton obligatoriska eller av legislaturen beslutade referenda.

SOUTH-DAKOTA.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröst-ningar
	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	
1908	—	2	—	—	3	—	—	1	3	3	6
1910	1	5	—	—	—	5	—	1	1	11	12
1912	1	—	—	—	3	—	1	—	5	—	5
1914	1	8	—	—	—	1	—	2	1	11	12
1916	4	5	—	—	—	2	—	3	4	10	14
1918	11	1	—	—	—	—	1	—	12	1	13
1920	2	3	—	—	—	1	—	1	2	5	7
	20	24	—	—	6	9	2	8			
Summa	44		—		15		10		28	41	69

WASHINGTON.

År	Författnings-referenda		Författnings-initiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Summa		Antal omröst-ningar
	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	Antag-na	Förkas-tade	
1914	—	1	—	—	—	2	2	5	2	8	10
1916	—	1	—	—	—	7	—	2	—	10	10
1918	—	1	—	—	1	—	—	—	1	1	2
1920	1	1	—	—	1	1	—	—	2	2	4
	1	4	—	—	2	10	2	7			
Summa	5		—		12[1]		9		5	21	26

[1] Därav två obligatoriska och två av legislaturen beslutade referenda.

En slutsammanfattning av tabellerna för de olika staterna blir av följande innehåll:

Stater	År	Författningsreferenda		Författningsinitiativ		Lagreferenda		Laginitiativ		Antal omröstningar
		Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	Antagna	Förkastade	
Arizona	1912—1920	5	4	6	9	13	4	9	14	64
Arkansas	1912—1920	—	10	2	6	—	1	3	4	26
California	1912—1920	30	28	6	16	10	12	5	13	120
Colorado	1912—1920	4	9	6	14	3	10	12	13	71
Maine	1908—1920	13	6	—	—	5	3	1	—	28
Michigan	1914—1920	11	6	1	5	—	—	—	—	23
Missouri	1910—1921	13	32	1	14	1	5	—	—	66
Montana	1908—1920	6	5	—	—	2	6	8	4	31
Nebraska	1914—1920	5	—	1	2	1	2	—	1	12
North Dakota	1916—1920	12	—	12	—	9	4	2	3	42
Ohio	1913—1920	2	4	4	11	1	5	—	1	28
Oklahoma	1908—1920	2	9	4	19	6	2	1	6	49
Oregon	1904—1921	21	26	20	29	19	15	22	43	195
South Dakota	1908—1921	20	24	—	—	6	9	2	8	69
Washington	1914—1920	1	4	—	—	2	10	2	7	26
		145	167	63	125	78	88	67	117	
	Summa	312		188		166		184		850

Totalantalet omröstningar i dessa stater uppgår alltså under den jämförelsevis korta tid, som de nyare folkomröstningsformerna tagits i bruk, till ej mindre än 850. Bland de olika formerna intar även här det obligatoriska författningsreferendum främsta rummet med 312, eller 36.7 procent av hela antalet. Författningsinitiativen äro 188, eller 22.1 procent, lagreferenda 166, eller 19.5 procent och laginitiativen 184, eller 21.6 procent, av hela antalet omröstningar. Av alla de underställda förslagen ha 478 framställts av legislaturen, icke mindre än 372 eller 43.8 procent framförts genom folkinitiativ. Det kanske mest beaktansvärda i dessa uppgifter ligger däri, att initiativrätten använts i högre grad än rätten att begära referendum; folket har begagnat sin positiva befogenhet i högre grad än den negativa; man har oftare varit missnöjd över representanternas underlåtenhet, än över deras handlande.

Förhållandet mellan antagna och förkastade förslag är av stort intresse. Av genom obligatoriskt författningsreferendum underställda förslag ha 145 av 312, eller 46.5 procent antagits; motsvarande siffror för lagreferendum är 78 av 166 eller 46.9 procent[1], för författningsinitiativ 63

[1] Det bör anmärkas att av alla av legislaturerna antagna lagar de, som underställas referendum, givetvis utgöra ett försvinnande fåtal. De amerikanska statslegislaturerna anta ju i genomsnitt flera hundra lagar vid varje session.

av 188 eller 33.5 procent, för laginitiativ 67 av 184, eller 36.4 procent. Sammanläggas alla referenda finner man, att av de från legislaturen emanerande förslagen 223 av 478, eller 46.6 procent antagits; motsvarande siffror för initiativet är 130 av 372, eller 34.9 procent. I det hela ha av de 850 förslagen 353, eller 41.4 procent, antagits.

Beträffande uppgifterna om lagreferenda äro några särskilda anmärkningar nödvändiga. Under denna rubrik innefattas givetvis ej blott fakultativa utan även obligatoriska och frivilliga referenda. De förra utgöra emellertid det övervägande flertalet; sammanlagt ha endast något över tjugo obligatoriska och mellan tio och femton frivilliga lagreferenda ägt rum[1]; legislaturerna ha alltså icke visat någon större benägenhet att begagna sin i åtskilliga stater grundlagsfästa rätt att överlämna beslutanderätten till folket självt. Att märka är att av de obligatoriskt eller frivilligt underställda lagarna ungefär två tredjedelar antagits. Beaktas detta kommer man till resultatet, att av de efter referendumbegäran hänvisade lagförslagen endast ungefär 43 procent antagits.

De angivna resultaten äro i flera hänseenden egendomliga. Först och främst är den negativa tendensen överraskande stark; i det hela ha nära tre femtedelar av de underställda förslagen förkastats. Att denna negativitet särskilt kommer till synes beträffande initiativförslagen är ju däremot ej ägnat att förvåna; att de från legislaturen härstammande förslagen ha ett visst försteg framför de av en fraktion inom folket initierade ligger i sakens natur. Förvånande är tvärtom, att detta försteg är så relativt litet, att de underställda legislaturförslagen förkastas i så stor omfattning. Alldeles särskilt påfallande är resultatet i fråga om de obligatoriska författningsreferenda. Man väntar sig givetvis, att författningsändringarna, som måste underställas folket, skola förkastas i långt mindre grad än lagar, som i regel blott hänvisas på särskild begäran, alltså då opposition mot legislaturens beslut förefinnes. Det visar sig emellertid, att en dylik skillnad mellan obligatoriska och fakultativa referenda blott i mycket ringa mån kan utläsas ur de här lämnade uppgifterna. Så mycket mera påfallande äro dessa resultat, som vi förut funnit, att i de stater, där blott obligatoriska referenda förekomma, legislaturens förslag förkastas i betydligt mindre omfattning. Att helt förklara detta förhållande är mycket svårt; till en viss grad beror det utan tvivel på tillfälliga omständigheter, som först genom en detaljundersökning från fall till fall bliva klarlagda. En viktig orsak, som i det följande närmare skall klargöras, kunna vi emellertid genast konstatera. I vissa stater har, som av tabellerna framgår, antalet förkastade författningsändringsförslag

[1] På denna punkt stå ej fullt säkra uppgifter till buds. Den officiella statistiken gör i regel ingen skillnad mellan de olika grupperna av lagreferendum. De lämnade uppgifterna äro dock i varje fall approximativt riktiga.

varit alldeles särskilt högt — jfr främst siffrorna från Missouri — och detta har i hög grad inverkat på resultatet i dess helhet. För dessa staters del kan det påvisas, att vid flera tillfällen ett stort antal författningsförslag avslagits i klump, på grund av att de framlagts samtidigt som vissa mycket impopulära initiativförslag. Den starkt negativa tendensen vid initiativomröstningar har alltså i viss mån återverkat även på resultaten vid omröstningar av annan art.

Vad särskilt användningen av initiativet och det fakultativa lagreferendum beträffar, förefinnas, såsom synes, oerhörda skiljaktigheter mellan olika stater. I Oregon, som i viss mån intar en särställning, ha icke mindre än 114 initiativomröstningar — bortåt en tredjedel av hela antalet — ägt rum och i 42 fall ha härigenom författningsändringar eller nya lagar kommit till stånd; därjämte ha 34 lagreferenda, varav 15 med negativ utgång, förekommit. En betydande, om också ej tillnärmelsevis så stor användning av dessa folkomröstningsformer visa Arizona, California, Colorado, North Dakota, Oklahoma m. fl. stater. I andra stater ha däremot dessa referendumformer blott i enstaka fall kommit till användning; här har rätten att påkalla folkomröstning utgjort en nödfallsutväg, som blott i enstaka fall tillgripits. Orsakerna till dessa skiljaktigheter äro att söka i flera olika omständigheter. I vissa stater har relativt god överensstämmelse rått mellan folkrepresentation och folkopinion, i andra har en påtaglig motsättning varit för handen. I vissa stater ha starka intressekonflikter mellan olika grupper av befolkningen förekommit och dessa ha tagit sig uttryck i ett livligt användande av det politiska stridsmedel, som folkomröstningsbegäran utgjort, i andra har så icke varit förhållandet. Härtill komma givetvis även andra faktorer, såsom de förefintliga begränsningarna av folkomröstningsinstitutet, folkets politiska livaktighet överhuvud, vederbörande staters partipolitiska förhållanden o. s. v.[1]

[1] Några ord torde även böra sägas om det konsultativa initiativets användning i Illinois. Denna form har använts sammanlagt tolv gånger, vid alla tillfällen för att inhämta folkets uppfattning rörande radikala reformförslag av olika art. Omröstningarna ha städse med stor majoritet utfallit till förmån för de framlagda frågorna. Någon större praktisk betydelse lära emellertid omröstningarna icke ha erhållit; de ha ej påverkat legislaturens ställningstagande. Jfr Illinois, Constitutional convention bulletin nr 6, sid. 71 f.

Kap. II.

FOLKOMRÖSTNING OCH FOLKOPINION.

Deltagandet i folkomröstningarna.

Vid en undersökning av antalet deltagare i folkomröstningarna är det tydligen två jämförelser, som äro av värde. Dels bör det efterses, hur stort deltagandet är i förhållande till hela antalet röstberättigade; därigenom erhålles en absolut måttstock för bedömandet av frågan i vad mån folkomröstningarnas resultat avspegla en allmän folkopinion. Dels bör det relativa förhållandet mellan deltagandet vid val och vid folkomröstningar klargöras, detta för att utröna referenduminstitutets förmåga att, i förhållande till det rent representativa systemet, utgöra ett uttrycksmedel för folkviljan. Det kan diskuteras, vilken av dessa båda jämförelser, som är den viktigaste, om den absoluta eller den relativa måttstocken skall tillmätas den största betydelsen. Då riktpunkten vid ett bedömande av det referendala systemets värde måste vara att klarlägga dess verkningssätt i förhållande till representativsystemet, synes det emellertid, som om relationen mellan deltagandet vid val och vid folkomröstningar vore den mest betydelsefulla.[1] Självfallet är dock, att båda de nämnda faktorerna äro behövliga för att ett exakt omdöme skall kunna avges. För de amerikanska staternas del är därför en fullt tillfredsställande undersökning av detta spörsmål omöjlig; man saknar merendels en av de faktorer, kännedomen om antalet röstberättigade, som härför är behövlig. Först under senare tid har i en del stater ett system för registrering av de röstberättigade blivit infört och även i dessa synas, av tillgängliga uppgifter att döma, de gjorda beräkningarna vara föga noggranna. I huvudsak kan alltså endast den relativa måttstocken, jämförelsen mellan antalet deltagare vid folkomröstningar och vid val, komma till användning. Detta utesluter visserligen icke, att ungefärliga uppskattningar av hela antalet röstberättigade kunna göras och att, vad vissa stater beträffar, någorlunda exakta beräkningar äro möjliga.

[1] Jfr Morgenstierne, Utredning av spørsmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand, sid. 13.

En jämförelse mellan deltagandet vid val och vid folkomröstningar är så till vida lätt att åstadkomma, som, efter vad förut anmärkts, det stora flertalet folkomröstningar äga rum i samband med de allmänna valen. Svårigheten ligger främst däri, att det tillgängliga materialet icke ger möjlighet att använda en konstant jämförelsegrund. I regel ha vi, såsom av de bilagda tabellerna framgår, ställt antalet deltagare vid folkomröstningarna i relation till antalet deltagare vid samtidigt förrättade guvernörsval. I vissa fall måste emellertid andra jämförelser tillgripas: stundom har därvid använts totalantalet av alla vid vederbörande val avgivna röster, stundom antalet röstande vid val av förbundssenatorer eller presidentelektorer. Skillnaden mellan dessa olika beräkningsgrunder är dock ej så betydande, att resultatet i det hela därigenom förryckes. Betydelsen av vederbörande relationssiffror och deras värde som gradmätare på folkopinionen skall i övrigt närmare diskuteras i det följande.

Vi skola först undersöka deltagandet vid de *obligatoriska referenda i de fall, då endast dessa former av folkomröstning förekomma.*[1] Fullständiga uppgifter föreligga i detta fall endast från några stater. Följande tabell visar det genomsnittliga antalet röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande i California 1879—1910, Massachusetts 1780—1916, Michigan 1835—1907 och Nebraska 1875—1904:

Stater	Antal omröstningar	Deltagande i förhållande till vid samtidigt val röstande i %[2]
California[3]	100	49.9
Massachusetts	71	57.9
Michigan[4]	71	51.2
Nebraska	23	56.6

Vi finna alltså, att i dessa fyra stater i medeltal ungefär *55 procent av de vid de allmänna valen deltagande tillika tagit ställning till samtidigt framlagda frågor.* Denna siffra torde vara den genomsnittliga även för andra stater; möjligen är den något för hög. Oberholtzer kommer i sin undersökning av röstsiffrorna från ett stort antal omröstningar till det resultat, att ungefär 50 procent av de vid valen uppträdande avgiva sin

[1] Det torde vara överflödigt att här ingå på de fåtaliga frivilliga referenda; någon skillnad mellan dessa och de obligatoriska kan f. ö. icke spåras.

[2] För California, Michigan och Nebraska är jämförelsetalet alla vid samtidigt val röstande, för Massachusetts alla vid samtidigt guvernörsval röstande. De omröstningar, som ej hållits samtidigt med val, medräknas ej.

[3] Jfr tabellerna hos Haynes, The actual workings of the initiative, referendum and recall.

[4] Jfr Fairlie, The referendum and initiative in Michigan, sid. 155 ff.

röst rörande till folket hänvisade frågor.[1] Dodd, vars redogörelse innefattar 460 obligatoriska författningsreferenda under åren 1899—1908, uppger likaledes denna siffra.[2] Om man, vilket är det vanliga, beräknar, att högst 75 procent av alla röstberättigade deltaga i valen, kommer man alltså till slutsatsen, att på sin höjd *40 procent av samtliga valmän i medeltal deltaga i folkomröstningar av denna art.*[3]

Variationerna i deltagandet äro synnerligen stora. Så finna vi i Massachusetts, att vid åtskilliga omröstningar över 100 procent av de vid guvernörsvalet röstande även tagit ställning till förelagda frågor, under det att i andra fall blott en ringa bråkdel av de uppträdande valmännen. vid ett val blott 3.3 procent, uttalat sig angående de framlagda förslagen. I Michigan har jämförelsetalet fluktuerat mellan 3 och 91 procent. Så stora differenser äro dock ovanliga; särskilt bör anmärkas, att det, i varje fall under senare tid, ytterst sällan hänt, att jämförelsetalet nedgått under 20 procent.

Den förnämsta orsaken till det i regel obetydliga deltagandet vid omröstningarna är givetvis, att den stora massan av framlagda frågor icke äro av allmänt intresse. De amerikanska statsförfattningarnas detaljrikedom nödvändiggör täta ändringar och har till följd, att även frågor av ringa betydelse måste underställas folkets beslut. Det har beräknats, att av de under åren 1899—1908 framlagda författningsändringsförslagen endast ungefär en åttondedel voro av verkligt fundamental karaktär.[4] En mycket stor del av förslagen gälla lokala och speciella angelägenheter, som för genomsnittsväljaren icke ha någon reell innebörd. Att deltagandet i dylika fall blir obetydligt, är ej ägnat att förvåna; det utgör en oundviklig följd av det rådande systemet. Då frågor av betydelse för hela folket framläggas, skjuta röstsiffrorna alltid i höjden och omröstningen kommer i realiteten, ej blott till namnet, att utgöra ett utslag för folkviljan. En annan faktor, som medverkar till det ringa deltagandet, är att finna däri, att ett stort antal förslag icke äro föremål för några meningsskiljaktigheter. Detta framgår därav, att de små röstetalen företrädesvis förekomma vid omröstningar, som utfalla till förmån för de framlagda förslagen. Erfarenheterna från Massaschusetts äro i detta hän-

[1] Referendum in America, sid. 168.

[2] Revision and amendment etc., sid. 275.

[3] Det är att märka, att deltagandet i valen växlar i oerhört hög grad i olika stater och vid olika tider. I enpartistater — särskilt några av de demokratiska sydstaterna — är deltagandet i allmänhet mycket ringa, ofta endast en tredjedel eller en fjärdedel av de röstberättigade. I de omstridda staterna förekomma däremot mycket höga röstetal. Likaså växlar deltagandet i varje stat, alltefter som utgången är på förhand given eller icke. Det vanliga torde emellertid vara att beräkna ett genomsnittligt deltagande av 75 procent av de röstberättigade.

[4] Dodd, Revision and amendment etc., sid. 269 ff.

seende belysande. I de aderton fall, varvid jämförelsetalet understigit 40 procent, har resultatet alltid gått i positiv riktning, i regel med en överväldigande ja-majoritet.[1] Å andra sidan förekomma de högsta röstetalen merendels vid omröstningar, som utvisa obetydlig differens mellan majoritet och minoritet, alltså i fall, då de till folket hänvisade frågorna varit föremål för starka meningsbrytningar.

Anmärkningsvärt är, att, då flera omröstningar samtidigt äga rum, en viss konstans i deltagandet kan skönjas. Om en fråga av stort intresse föreligger, har detta till följd, att även andra vid samma val framlagda frågor i jämförelsevis hög grad bliva föremål för valmännens uppmärksamhet. Detta förhållande, som är av en viss betydelse för bedömandet av omröstningsresultatens värde som uttryck för en allmän opinion, skall i det följande närmare påvisas.

Ett fullständigare material och större möjlighet att draga bestämda och betydelsefulla slutsatser förefinnes, då vi vända oss till de stater där jämte *obligatoriska omröstningar även omröstningar på begäran från folkets sida förekomma*, d. v. s. där de nyare folkomröstningsformerna, initiativ och fakultativt referendum, ha tagits i bruk. I följande tabell återfinnes det genomsnittliga antalet röstande i förhållande till vid samtidigt val röstande i femton dylika stater under den tid, de nya folkomröstningsformerna använts.[2]

Stater	Deltagande i förhållande till antalet vid samtidigt val röstande, i %	Stater	Deltagande i förhållande till antalet vid samtidigt val röstande, i %
Arizona	65.9	Nebraska	75.3
Arkansas	76 3	North Dakota	87.8
California	68.8	Ohio	84.7
Colorado	47.6	Oklahoma	75.6
Maine	61.8	Oregon	72.7
Michigan	86.2	South Dakota	78.9
Missouri	70.7	Washington	76.6
Montana	81.4		

Här finna vi alltså väsentligt högre röstetal än i de fall, då blott det obligatoriska referendum förekommit. I genomsnitt ha ungefär *70 à 75*

[1] Jfr den ingående framställningen hos Hartwell, Referenda in Massachusetts and Boston, sid. 261 ff.

[2] Det kan i detta sammanhang nämnas, att deltagandet vid de konsultativa initiativomröstningarna i Illinois varit relativt litet, i medeltal endast 58.6 procent av totalantalet vid samtidigt val deltagande. Detta anses bero på att valmännens intresse blir mindre, då deras ställningstagande icke är avgörande för vederbörande frågas lösning.

procent av de vid samtidigt val röstande deltagit även i folkomröstningarna.[1] Användes samma beräkningsgrund som förut, nämligen att 75 procent av de röstberättigade deltaga i valen, komma vi till resultatet att i medeltal ungefär *55 procent av alla valmän avgiva sitt votum beträffande framlagda frågor.* Denna betydande skillnad klargöres ytterligare genom en undersökning av deltagandet vid olika former av folkomröstning. Följande tabell, omfattande jämförelsetalen för sju stater, där de olika folkomröstningsformerna flitigt använts, är i detta hänseende instruktiv.

Stater	Förf.-ref.	Förf.-in.	Lag-ref.	Lag-in.
California[2]	62.7	77.4	67.7	76.4
Colorado[3]	39.6	51.9	39	53.3
Missouri	68.3	77.5	70.1	—
Oklahoma	73.0	75.1	76.5	78.7
Oregon	71.3	74.2	71.7	72.4
South Dakota	77.8	—	80.2	81.7
Washington	65.1	—	72.6	89.0

Dessa siffror illustrera det i och för sig naturliga förhållandet, att omröstningar, som äga rum på begäran från folkets sida, i regel leda till livligare deltagande än de obligatoriska omröstningarna. Vid de förra är det oftast viktigare och av mera allmänt intresse omfattade frågor, som underställas folket, ty begäran om omröstning innebär ju en viss garanti för folkligt intresse. Uppgifterna visa också, att röstsiffrorna äro väsentligt högre vid initiativ än vid referenda och, särskilt om största hänsynen tages till California och Oregon, där antalet omröstningar har varit högst, att författningsinitiativ väcka större intresse än

[1] Största hänsynen vid en genomsnittlig beräkning måste givetvis tas till de stater, där de flesta folkomröstningarna förekommit, särskilt Oregon och California.

[2] I tabellen ha vi under rubriken "lagreferenda" inräknat såväl fakultativa som obligatoriska och av legislaturen beslutade lagreferenda. De två senare grupperna äro nämligen i regel så fåtaligt representerade, att någon genomsnittsberäkning här är ändamålslös. Nämnas bör dock, att i California, där sex obligatoriska, fjorton fakultativa lagreferenda hållits, jämförelsetalet för de förra är 62.9, för de senare 69.7.

[3] Såsom synes, utmärker sig Colorado för en alltigenom ovanligt låg röstfrekvens. Detta beror främst på det ytterst obetydliga deltagandet vid de trettiotvå omröstningar, som höllos vid 1912 års allmänna val; i genomsnitt endast 36.2 procent av de vid guvernörsvalet röstande uttalade sig beträffande de framlagda frågorna. Vid följande val har deltagandet stigit, ehuru det fortfarande varit lågt i jämförelse med andra stater. Orsakerna härtill äro svåra att fastställa; delvis torde de bottna i folkets politiska efterblivenhet över huvud, delvis i andra faktorer, särskilt bristen på effektiv publikation av de framlagda förslagen. I övrigt bero differenserna mellan de olika staterna i hög grad på mera tillfälliga förhållanden.

laginitiativ. Dessa företeelser tarva knappast någon förklaring. Av ur vissa synpunkter större intresse är att konstatera, att röstsiffrorna vid obligatoriska referenda högst betydligt ökas, då även andra folkomröstningsformer samtidigt förekomma. I de stater, där initiativ och referendum införts, ha medelst dessa institut verkligt betydelsefulla frågor vid flertalet val underställts folket och detta har haft till följd ett livligare deltagande i omröstningarna över huvud. På detta sätt har även det obligatoriska referendum dragit fördel av det ökade intresse, som genom de nyare referendumformerna kommit folkomröstningsinstitutet till del. Ett påtagligt bevis härpå är California, där jämförelsetalet vid obligatoriska referenda under åren 1879—1910 utgjorde 49.9 procent och sedermera stigit till 62.7 procent.

För att i övrigt klargöra variationerna i röstfrekvensen bör först förhållandet mellan det genomsnittliga deltagandet vid olika omröstningstillfällen undersökas. Av särskilt intresse äro härvid följande uppgifter från Oregon, som angiva medeltalet för röstfrekvensen vid de olika omröstningarna i samband med de allmänna valen 1910—1920, dels i procent av totalantalet vid samtidigt val röstande, dels i förhållande till hela antalet registrerade valmän:

År	Deltagande i förhållande till de vid samtidigt val deltagande, i %	Deltagande i förhållande till hela antalet registrerade valmän, i %
1910	70.8	69.4
1912	74.1	66.8
1914	72.8	63.1
1916	75.4	67.6
1918	64.7	33.5
1920	72.2	49.2

Under det att sålunda deltagandet i förhållande till de vid samtidigt val röstande visar relativ konstans, endast varierar mellan 64.7 och 74.1 procent, växlar deltagandet i förhållandet till antalet registrerade valmän i mycket hög grad, mellan 33.5 och 69.4 procent. Differensen mellan det lägsta och det högsta jämförelsetalet är enligt den förra beräkningsgrunden 9.4, enligt den senare 35.9. I någon mån beror visserligen denna skillnad därpå, att röstregistreringen vid de första valen var bristfällig och att därför de på denna byggda jämförelsetalen blivit onaturligt höga. Den väsentliga orsaken är emellertid, såsom genast inses, en annan, nämligen att *deltagandet vid folkomröstningarna är beroende av deltagandet vid valen.* Om vid ett visst val deltagandet är livligt leder detta även till ett, i förhållande till antalet röstberättigade, livligt deltagande vid folkomröstningarna, och tvärtom. Detta faktum är av grundläggande bety-

delse för förståendet av hithörande frågor. Folkomröstningarna intaga i förhållande till valen regelmässigt en sekundär plats; jämförelsetalet för deltagandet i relation till valen visar därför en viss konstans, under det att det i hög grad varierar i relation till antalet röstberättigade. Detta ådagalägger klarare än något annat, att intresset för val i regel är större än för folkomröstningar.

Även en annan viktig slutsats kan dragas ur dessa uppgifter. Om man endast eller huvudsakligen toge hänsyn till jämförelsetalen i förhållande till antalet röstberättigade, skulle tydligen den slutsatsen ligga nära till hands, att i Oregon en bestämd minskning av intresset för folkomröstningar ägt rum under de senare åren. En dylik slutsats vore formellt försvarlig men i realiteten alldeles missvisande. Ty deltagandet vid omröstningarna kan, såsom av det nyss anförda framgår, vid en jämförelse mellan olika tillfällen icke rimligtvis mätas annat än i relation till antalet vid samtidigt val deltagande. Detta jämförelsetal blir, såsom en följd av omröstningarnas hållande samtidigt med valen, det främst betydelsefulla. Och i detta hänseende föreligger, såsom synes, en långt mera jämn röstfrekvens.

För att bevisa riktigheten av det sagda även i fråga om andra stater än Oregon tarvas knappast mer än en hänvisning till de tabellariska bilagorna. En blick på dessa visar att totalantalet röstande vid val och omröstningar växlar i långt högre grad än relationstalet mellan deltagandet vid folkomröstningar och val. Beträffande California, varifrån uppgifter om antalet registrerade valmän finnas, meddelas nedan för åren 1912—1920 samma uppgifter som förut beträffande Oregon.

År	Deltagande i förhållande till de vid samtidigt val deltagande, i %	Deltagande i förhållande till hela antalet registrerade valmän, i %
1912	65	44.3
1914	66.4	52.5
1916	77.3	58.5
1918	62.2	34.5
1920	80.1	55.2

Under det att deltagandet vid folkomröstningarna i jämförelse med deltagandet vid valen växlat mellan 62.2 och 80.1 procent har deltagandet i förhållande till totalantalet registrerade valmän växlat mellan 34.5 och 58.5 procent. I förra fallet utgör skillnaden mellan det lägsta och det högsta jämförelsetalet 17.9, i det senare 24. Motsvarande uppgifter skulle kunna lämnas även från vissa andra stater men torde icke vara behövliga för att bevisa riktigheten av det förut sagda.

Vi ha hitintills icke ägnat någon uppmärksamhet åt de jämförelsevis få fall, då folkomröstningar ägt rum vid s. k. "special elections", d. v. s. utan samband med de allmänna valen. En undersökning av dessa bidrar i flera hänseenden att belysa de företeelser — variationerna i röstfrekvensen och orsakerna härtill — varom här är fråga. I Oregon ha fyra dylika "special elections" hållits: 1913, 1917, 1919 och 1921.[1] Vid varje tillfälle framlades ett flertal förslag. Det genomsnittliga deltagandet vid dessa omröstningar i förhållande till hela antalet registrerade väljare, var följande: 1913 31.8, 1917 40.9, 1919 26 6 och 1921 32.5 procent. Jämföras dessa tal med motsvarande procentsiffror vid de omröstningar som hållits i samband med allmänna val, finner man, att de förra äro väsentligt lägre. Motsvarande uppgifter föreligga från California, där två "special elections", 1915 och 1919, ägt rum. Under det att vid 1914 års val i medeltal ungefär 645 000 valmän avgåvo sina röster rörande framlagda frågor, röstade 1915 sammanlagt endast 270 000 personer; motsvarande siffror för 1918 och 1919 utgjorde 426 000 och 228 000. I Maine och Oklahoma, där vid flera tillfällen omröstningar skett utan samband med de allmänna valen, kan samma förhållande konstateras.

Dessa uppgifter få visserligen icke tillmätas alltför stor betydelse. Först och främst är att märka, att vid flertalet av dessa "special elections" endast obligatoriska referenda, någon gång även andra lagreferenda, ägt rum: i California, där resultaten äro särskilt påfallande, förekommo dock vid 1915 års omröstningar såväl obligatoriska som fakultativa referenda, 1919 däremot endast ett författningsreferendum. Härtill kommer, att vid vissa tillfällen höga röstetal, fullt motsvarande de vid omröstningar i samband med allmänna val vanliga, förekommit även vid "special elections"; i detta hänseende kan särskilt hänvisas till erfarenheterna från Ohio, där 1913, 1915, 1917 och 1919 omröstningar ägt rum utan samband med val och där deltagandet vid dessa, på grund av de framlagda frågornas vikt, varit lika stort som vid övriga omröstningar. Överhuvud är materialet på denna punkt så litet, erfarenheterna så växlande och de moment, som i de olika fallen försvaga möjligheterna till ett bestämt omdöme, så betydande, att den största försiktighet i slutsatserna är påkallad. Så mycket kan dock med bestämdhet sägas, att omröstningar, som äga rum separat, icke samtidigt med allmänna val, under i övrigt lika förhållanden uppvisa lägre röstetal än andra. Särskilt påtagligt är detta förhållande vid obligatoriska referenda. Detta bestyrker i två avseenden våra förut dragna slutsatser. Dels klargöres härigenom ytterligare omröstningarnas i förhållande till valen sekundära natur. Dels visar det, att deltagandet vid obligatoriska referenda till väsent-

[1] Vi medräkna här icke omröstningarna i maj 1920, ty dessa ägde rum i samband med primärvalen och intaga därför en mellanställning.

lig del är beroende på om desamma äga rum i samband med andra omröstningar; ske de för sig, är intresset i regel mycket ringa. Något försök att mäta dessa tendensers betydelse kan på grund av de relativt fåtaliga erfarenheterna av "special elections" icke göras.

Vad variationerna i omröstningsfrekvensen i övrigt beträffar äro blott några få anmärkningar att göra. De återgivna siffrorna från Oregon och California visa, att röstfrekvensen — i förhållande till de vid samtidigt val röstande — vid olika tillfällen företer icke oväsentliga skiftningar. Detta beror givetvis främst på de framlagda frågornas vikt. Förut har konstaterats, att då vid ett visst tillfälle en särskilt betydelsefull och omstridd fråga förelägges folket, detta i regel leder till ett livligt deltagande vid alla samtidigt hållna omröstningar. På detta förhållande finna vi även här många och påtagliga exempel, som förklara de påvisade variationerna.

Vilka äro då de frågor, som främst tilldraga sig valmännens uppmärksamhet? Att generellt angiva detta är svårt; några iakttagelser kunna dock göras. Den obestridligt främsta platsen i folkets intresse intar alkoholfrågan. Vid omröstningar angående rusdrycksförbud och andra samhöriga frågor kunna alltid ovanligt höga röstetal konstateras. Nästan undantagslöst deltaga i dessa fall minst 80—90 procent av de vid valet uppträdande valmännen i folkomröstningen; icke sällan händer det, att jämförelsetalet stiger till 100 procent och därutöver. Och i regel leder detta till att deltagandet även vid andra samtidiga omröstningar blir stort. Frågor av konstitutionellt politiskt innehåll fånga även väljarnas intresse i jämförelsevis hög grad; alldeles särskilt är detta fallet med den ofta förekommande frågan om införande av rösträtt för kvinnor. I övrigt kan man knappast påvisa annat än det självklara förhållandet, att för folket i dess helhet verkligt viktiga förslag bliva föremål för det livligaste deltagandet. Minst uppmärksamhet röna naturligtvis lokala och speciella frågor, vilka endast angå en mindre del av väljarkåren. Emellertid är, såsom en följd av omröstningarnas beroende av varandra, variationerna i deltagandet vid olika samtidigt hållna omröstningar icke särdeles betydande; jämförelsetalen växla sällan med mer än 20—25 procent och sjunka blott i enstaka undantagsfall, även när det gäller obetydliga spörsmål, under 50 procent.

Slutligen ha vi blott att framhålla, att några tendenser till valtrötthet, till successivt avtagande intresse för folkomröstningarna, icke kunna konstateras. De nyare folkomröstningsformerna ha emellertid så kort tid varit i bruk, att de hittills gjorda erfarenheterna i detta hänseende icke berättiga till något bestämt omdöme.

Det torde vara lämpligt att i några punkter sammanfatta de resultat, vartill vi kommit:

1) Deltagandet i omröstningar i de fall, då endast obligatoriska referenda förekomma, uppgår i genomsnitt till 50 procent av de vid samtidigt val röstande eller bortåt 40 procent av alla röstberättigade.

2) Deltagandet i omröstningarna i de egentliga referendumstaterna — med initiativet och fakultativt lagreferendum — uppgår i genomsnitt till bortåt 75 procent av de vid samtidigt val röstande eller 55 procent av alla röstberättigade; deltagandet vid omröstningar på begäran från folkets sida är i regel högre än vid obligatoriska referenda och deltagandet vid initiativomröstningar är högre än vid referenda.

3) Variationerna i deltagandet — absolut sett — bero förnämligast, utom på vederbörande frågas karaktär, dels på deltagandet vid samtidigt hållet val, dels på intresset för andra samtidigt framlagda frågor; då intet val samtidigt hålles kan en minskning av det genomsnittliga deltagandet konstateras.

Vid ett bedömande av dessa resultat bör särskild uppmärksamhet ägnas det förhållandet, att deltagandet vid folkomröstningarna, på få undantag när, är mindre än deltagandet vid de allmänna valen. Folket är mera intresserat för personfrågor än för sakfrågor. Detta kan synas innebära en hård dom över folkomröstningsinstitutet över huvud. Om alla faktorer tagas i betraktande, måste emellertid detta förhållande anses ganska naturligt. Det är att märka, att de valsiffror, med vilka omröstningssiffrorna jämförts, äro de högsta vid vederbörande val förekommande; vi ha jämfört deltagandet vid folkomröstningarna med deltagandet vid val av guvernörer, förbundssenatorer eller presidentelektorer, stundom med det totala deltagandet vid valen. Icke oväsentligt högre jämförelsetal skulle uppnås, om — vilket vore det lämpligaste — deltagandet vid val av legislaturledamöter kunde läggas till grund. Vid dessa är deltagandet nämligen betydligt lägre — i genomsnitt säkerligen minst tio procent — än vid förut nämnda val. Härtill kommer en annan, än viktigare omständighet. Såsom i det följande närmare skall framhållas, taga de stora partiorganisationerna blott i undantagsfall del i agitationen vid folkomröstningar. Den oerhörda påtryckning, som äger rum vid valen, har därför mycket sällan någon motsvarighet vid omröstningarna; dessa äro utan tvivel i långt högre grad ett uttryck för en spontan och självständig folkmening. Detta är av den största betydelse såsom förklaring till de relativt låga röstetalen. Betecknande är, att i North Dakota, där en rad partiomröstningar ägt rum, röstfrekvensen vid dessa varit genomgående högre än i någon annan stat.

Å andra sidan får det icke förbises, att det relativt stora intresset för valen medför en höjning av röstfrekvensen vid samtidigt hållna omröstningar. Denna valens inverkan på omröstningarna, liksom den inbördes påverkan mellan olika omröstningar, är en faktor, vars betydelse

svårligen kan beräknas; härigenom förryckas resultaten i icke oväsentlig grad och det blir svårt att draga några bestämda slutsatser.

Vad särskilt det obligatoriska referendum beträffar har ju deltagandet vid omröstningarna i många fall varit så ringa, att resultaten icke kunna anses vara uttryck för någon folkmening. Då endast en tredjedel eller en fjärdedel av de vid samtidigt val röstande deltagit i omröstningarna, och då detta innebär, att endast en ringa bråkdel av de röstberättigade uttalat sin mening, lär det vara odiskutabelt, att folkomröstningsinstitutet icke kan anses fylla sitt ändamål, att hela apparaten för folkviljans avlyssnande blir en ren meningslöshet. Detta beror visserligen, såsom förut framhållits, väsentligen på de amerikanska författningarnas detaljrikedom och den därav följande nödvändigheten av ständiga omröstningar i småfrågor. Och därjämte bör det understrykas, att många av de förslag, som ej fånga det allmänna intresset, äro obestridda och att omröstningarna i dessa fall, utan att vara till nytta, dock icke åstadkomma någon positiv skada. I verkligt betydelsefulla frågor har ju deltagandet varit betydligt större. Som ett totalomdöme kan det dock sägas, att det obligatoriska referendum i detta hänseende fungerat otillfredsställande och, med tanke på de amerikanska statsförfattningarnas karaktär, icke kan väntas lämna nöjaktiga resultat. I de stater, där även andra folkomröstningsformer införts, ha visserligen många exempel på ringa folkligt intresse förekommit, men i stort sett ha resultaten varit vida bättre. Om de skola anses tillfredsställande eller ej, kan ju icke bliva föremål annat än för subjektivt bedömande. Att ett större deltagande vore önskvärt, är självklart. Man har också på vissa håll tänkt sig införande av röstplikt men förslag härom ha hittills ingenstädes haft framgång.

Det är med hänsyn till dessa erfarenheter icke ägnat att förvåna, att man i nyare amerikansk litteratur ofta finner en skarp kritik av det obligatoriska referendum och ett förordande av dess ersättande med den fakultativa formen.[1] Eftersom bestämmelserna om författningsreferendum äro av den ojämförligt största betydelsen, har man särskilt vänt sig mot dessa. Då de rent konstitutionella stadgandena i författningarna blott utgöra en mindre del och detaljerade bestämmelser på olika lagstiftningsområden bilda huvudparten av innehållet, är, framhålles det, den nu förefintliga skarpa åtskillnaden mellan grundlagsändrings- och lagstiftningsprocedur överhuvud knappast motiverad. "I själva verket", skriver en författare[2], "har den ursprungliga skillnaden mellan konstitutionell och vanlig lag redan i så hög grad förminskats genom vanliga lagbestäm-

[1] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 270 ff., 288 ff., Holcombe, State government, sid. 404 ff., 424 ff.; New York state library, Review of legislation 1901, sid. 29.

[2] Holcombe, State government, sid. 425.

melsers införande i författningarna, att bibehållandet av åtskillnaden i dess nuvarande form är av tvivelaktigt värde. Det är just av denna orsak, som det föreslås att ersätta det obligatoriska referendum vid författningsändringar med ett fakultativt. Legislaturerna ha visat sig oförmögna att upprätthålla åtskillnaden på ett logiskt sätt och för återupptagandet av den traditionella skillnaden... kan folket med säkerhet lita på sin mera direkta representant, valmanskåren." Enligt denna tankegång framstår alltså det obligatoriska författningsreferendum som ett på grund av författningarnas utvidgning föråldrat lagstiftningsinstrument; genom att, helt eller delvis, ersätta det med den fakultativa formen skulle man vinna garantier för att blott de frågor, som verkligen äro förtjänta av en alldeles särskild uppmärksamhet, medelst en naturlig urvalsprocess komme att underställas folkets avgörande.

Kritiken av den gällande ordningen behöver naturligtvis icke leda till krav på det obligatoriska referendums fullständiga avskaffande. De författare, som uttalat sig i frågan, synas snarast hålla före, att författningarnas innehåll starkt borde beskäras och alla bestämmelser av materiell lagnatur utrensas; om så skedde skulle bibehållandet av referendum vid varje författningsändring uppenbarligen icke stöta på så starka betänkligheter. Tvivelaktigt torde emellertid vara, om någon reform i denna riktning skall komma till stånd; några tendenser härtill ha i varje fall icke kunnat förmärkas vid de senaste författningsrevisionerna. Ej heller lär det vara sannolikt, att det obligatoriska författningsreferendum överhuvud skall komma att avskaffas och författningarna i detta hänseende likställas med vanliga lagar; den nuvarande ordningens fäste i amerikansk tradition och rättsåskådning synes härtill vara alltför starkt. Större utsikter ha möjligen de antydda reformplanerna i fråga om bestämmelserna angående obligatoriskt lagreferendum, men dessa inta ju i det hela en synnerligen underordnad plats bland de nuvarande folkomröstningsformerna.

Vi övergå nu att diskutera en annan närstående fråga: i vad mån ställningstagandet vid omröstningarna kan anses icke blott formellt, utan även reellt, vara uttryck för en verklig folkmening.

I vad mån föreligger en verklig folkopinion vid omröstningarna?

Frågan, i vad mån en verklig opinion kommer till uttryck i omröstningarna, i vilken utsträckning folkets ställningstagande bygger på ett självständigt och reflekterat bedömande, är helt naturligt omöjlig att exakt besvara. Vid en undersökning av detta spörsmål är det nödvändigt att framhålla, att här, mer än i någon annan punkt, alla allmänna uttalanden äro av mycket begränsad räckvidd, att ett säkert avgörande blott kan formas i det enskilda fallet. Hänsyn måste tagas till varje

omröstnings egenart, den underställda frågans karaktär, den politiska miljön, förhållandet mellan majoritet och minoritet samt andra inverkande faktorer. Här skola endast några allmänna synpunkter i frågan anföras.

Hos de iakttagare, som diskutera detta spörsmål, finner man de mest olika uppfattningar representerade. På vissa håll förklarar man, att folkomröstningarna nära nog undantagslöst uttrycka en verklig opinion hos valmännen; man betonar sin förvåning över de röstandes självständiga omdöme och säkra instinkt. På andra håll anser man, att folkets ställningstagande oftast bottnar i tillfälliga och oreflekterade impulser, icke i något verkligt på kunskaper fotat bedömande av de underställda frågornas innebörd. Dylika allmänna uttalanden synas oss vara av föga värde. Dels utgår man från en viss subjektiv föreställning om folkets förmåga som lagstiftare; man jämför verkligheten med den föreställning, man gjort sig, och omdömet om erfarenheterna saknar varje fast hållpunkt. Dels färgas varje dylikt bedömande av den uppfattning om folkomröstningsinstitutets värde överhuvud, som vederbörande iakttagare företräder.

Redan det förhållandet, att röstfrekvensen vid en viss omröstning är starkt beroende såväl av deltagandet vid samtidigt hållet val som av deltagandet vid andra samtidiga omröstningar, tyder på, att mekanisk röstning — röstning utan djupare övertygelse eller självständigt ställningstagande — i stor utsträckning förekommer. Många valmän, som icke äro tillräckligt intresserade av en viss fråga för att endast för dess skull infinna sig vid rösturnan, avlämna sitt votum rörande densamma, då de av annan anledning kommit tillstädes. Att det vid många, kanske de flesta, val icke är möjligt för mer än ett fåtal valmän att bilda sig en självständig uppfattning rörande varje fråga, ligger för övrigt i sakens natur. Då kanske tjugo eller trettio förslag samtidigt föreligga, vore det orimligt att begära detta. Härtill kommer att många förslag — särskilt av de obligatoriskt hänvisade — äro av så lokal, speciell eller komplicerad natur, att flertalet väljare sakna erforderliga insikter för deras bedömande. Oreflekterade omdömen och tillfälliga impulser måste ofta bli avgörande; i många fall föreligger icke någon folkmening. Detta är vid alla folkavgöranden oundvikligt, allra helst med den vidsträckta användning av folkomröstningsinstitutet, som i de amerikanska staterna förekommit. I och för sig kunna några slutsatser rörande folkomröstningsinstitutets värde icke dragas härur. *Dels* måste det beaktas, att samma anmärkningar med än större rätt kunna göras beträffande folkets ställningstagande vid de politiska valen, särskilt med hänsyn till det amerikanska partiväsendets ineffektivitet. *Dels* är att märka, att de amerikanska legislaturernas sammansättning och arbetssätt lämnar mycket små garantier för en omsorgsfull och ingående behandling av föreliggande frågor; det kan i själva verket sättas i

fråga, om — naturligtvis blott med hänsyn till speciellt amerikanska förhållanden — någon mera betydande skillnad i detta avseende såsom regel förefinnes mellan direkt och representativ lagstiftning.[1] Att folkopinionen, *i den mån en sådan finnes*, i regel kommer till klarare uttryck vid folkomröstningarna än i representationens beslut, ligger ju i sakens natur.

Ett sätt att på denna punkt nå fram något längre än till vissa självklara uttalanden är att undersöka i vad mån valmännen ådagalägga urskiljning vid ställningstagandet till ett flertal på en gång underställda frågor. Förmå de att gallra bland förslagen, att antaga vissa och förkasta andra? Om icke detta elementära villkor för ett förnuftigt ställningstagande föreligger, innebär det givetvis en mycket hård dom över folkets kompetens såsom lagstiftare och över folkomröstningen som utslag för en verklig folkmening.

I själva verket kan man i många fall konstatera en tendens att rösta på samma sätt rörande alla samtidigt underställda frågor. Framför allt framträder denna tendens i stater med blott obligatoriska referenda. Se vi t. ex. på författningsomröstningarna i New York finna vi, att vid flertalet tillfällen folket antingen förkastat eller antagit samtliga på en gång underställda förslag, även om dessa varit utan sammanhang sinsemellan; den stora massan av de vid omröstningarna deltagande har tydligen röstat på förslagen i klump, antingen ja eller nej, över hela linjen. Liknande har förekommit även i andra stater.[2] Särskilt är denna tendens märkbar, då någon ovanligt intresseväckande och omstridd fråga föreligger till avgörande. Om t. ex. förbudsfrågan underställes folket, koncentreras intresset kring denna och andra samtidiga förslags öde blir beroende härav; "where the bottle stands is the head of the table", som man drastiskt uttryckt förhållandet. Även i de egentliga referendumstaterna ha dylika fall förekommit. Särskilt gäller detta Missouri. Där framlades år 1910 icke mindre än elva förslag, varav ett författningsinitiativ om rusdrycksförbud. Valmanskåren, som var klart förbudsfientlig, röstade under livligt deltagande och med stark majoritet ned förbudsförslaget och på samma gång alla de andra förslagen, trots att dessa gällde helt andra frågor och delvis voro alldeles obestridda. Särskilt anmärkningsvärda äro de jämna majoriteterna, som visa, att blott ett fåtal väljare ådagalade någon urskiljning. Två år senare underställdes nio förslag, varav ett initiativ om en synnerligen impopulär beskattningsreform; resultatet blev även nu detsamma. 1914 åter-

[1] Jfr Beard and Shultz, Documents on the initiative, referendum and recall, sid. 48 f. Det bör särskilt besinnas, att de amerikanska statslegislaturerna under sin ofta blott två månader långa session i genomsnitt antaga bortåt ett halft tusental lagar.

[2] Oberholtzer, The referendum in America, sid. 169 ff., redogör för åtskilliga typiska fall. — Det i historiken omnämnda förhållandet, att förslag om initiativ och referendum avslagits av folket i vissa fall, förklaras härav.

upprepades denna travesti på folklagstiftning; jämte ett initiativförslag om rösträtt för kvinnor nedröstades utan urskiljning fjorton andra förslag. 1916, då endast tre förslag underställdes folket, uppnåddes ett bättre resultat: ett förslag (som 1914 förkastats) antogs, två förkastades. 1918 röstade man däremot nej på nio förslag samtidigt, detta på grund av att ett förbudsförslag och ett förslag om beskattningsreform fångade allt intresse.[1] I South Dakota finna vi även påtagliga exempel på samma tendens. 1910 framlades ett impopulärt initiativförslag i förbudsfrågan; resultatet blev att med ett undantag alla samtidigt framställda förslag förkastades, ehuru några av dem voro av obestridlig nytta. Ännu kuriösare var utgången av de 1912 hållna omröstningarna. Då underställdes nämligen ånyo ett av de 1910 förkastade, av legislaturen antagna lagförslagen (om elektriska lyktor på lokomotiv); denna lag, vars nytta synes ha varit obestridlig, antogs nu under stort deltagande och med oerhörd majoritet och i entusiasmen för densamma godkände folket alla andra vid valet förekommande förslag. 1914, då två impopulära förslag, ett om kvinnlig rösträtt, ett i rusdrycksfrågan, förelades väljarna, blev resultatet däremot negativt även i fråga om nio andra frågor. Under senare år har i denna stat större urskiljning kunnat konstateras. — Beaktas bör, att den här påpekade tendensen, såsom självklart är, huvudsakligen verkar i negativ riktning; den medför i många fall, att förslag, som icke äro föremål för någon opposition men ej heller för något större intresse, bliva förkastade på grund av att de framläggas i sällskap med omstridda och impopulära förslag.

I de fall, då dylika tendenser starkt framträtt, kan man tydligen beteckna folkomröstningsinstitutets användning som i stort sett fullständigt misslyckad; något verkligt utslag av folkopinionen erhålles icke mer än i en eller annan av de många frågor, som samtidigt hänvisas till folket.[2] Folkets ställningstagande till en viss fråga blir i själva verket beroende av dess ståndpunkt i en annan, trots att intet som helst samband existerar mellan dessa frågor. Detta förhållande ådagalägger även det för övrigt självklara faktum, att flera frågor icke böra samtidigt föreläggas folket; detta måste alltid medföra en fara för oklara och inkonsekventa resultat.

I flertalet stater, särskilt i de egentliga referendumstaterna, ha emellertid dylika tendenser icke i någon större grad kommit till synes. I Oregon, California och flera andra stater har, trots massan av fram-

[1] Dessa resultat i Missouri äro det viktigaste exemplet på vad vi förut framhållit, nämligen att den negativa tendensen vid initiativ påverkar resultaten även vid obligatoriska författningsreferenda.

[2] Det bör anmärkas, att den skildrade tendensen haft till följd, att man vid agitationen före omröstningarna gärna ger rådet att antingen rösta ja eller nej på alla frågorna. Detta ökar i sin tur risken för dylika s. k. "vote-yes", respektive "vote-no-elections".

ställda förslag, folket visat urskiljningsförmåga. Vid varje val ha vissa förslag antagits samtidigt som andra förkastats; folket har visat sig kunna med stor majoritet säga ja i en fråga samtidigt som det lika bestämt sagt nej i en annan. I dessa stater kan man alltså antaga, att en relativt klar folkopinion förefunnits beträffande ett stort antal av de underställda frågorna. Och detta är, vilket uttryckligen bör betonas, icke undantag, utan regel.

Ett annat förhållande, som likaledes bidrar att förrycka omröstningsresultaten och som även inverkar i negativ riktning, ligger i tendensen att rösta nej i frågor, beträffande vilka vederbörande valmän icke ha förmåga eller vilja att bilda sig något verkligt omdöme. Då man ej har reda på vad ett förslag i själva verket innebär, väljer man det säkra för det osäkra och avlämnar en nejröst. When in doubt vote no" lyder en regel, som ointresserade och okunniga valmän visar sig blott alltför villiga att följa. Vid så gott som alla omröstningar finner man, även då de förelagda förslagen äro alldeles obestridda, en stundom icke obetydlig grupp nejröstande, vilkas negativism måste vara ett uttryck för bristande förmåga att bedöma vederbörande frågor. Ett par exempel torde vara ägnade att belysa förhållandet. Sedan en unionell författningsändring om folkval av förbundssenatorer genomförts år 1913, antog Californias legislatur en motsvarande ändring av statsförfattningen; denna underställdes folket år 1914. Trots att något tvivel om lämpligheten av denna ändring icke kunde råda, röstade ungefär en tredjedel — 191 000 — av de röstande nej. Vid Ohios författningsrevision år 1912 blevo bestämmelserna om ikraftträdande och dylikt — "the schedule" — blott med knapp majoritet antagna, tydligen på grund av att en mängd nejröster avgåvos av ren okunnighet. Ett stort antal liknande fall skulle kunna nämnas. I regel påverka visserligen icke dessa oförnuftiga nejröster resultatet av omröstningen, men i vissa fall utgöra de utan tvivel tungan på vågen: det fattade beslutet blir icke uttryck för någon verklig folkmening.

De här påpekade tendenserna, som äro särskilt framträdande vid obligatoriska referenda, utgöra en av förklaringsgrunderna till den starka negativismen vid folkomröstningarna. Den negativa ståndpunkten kommer i många fall att segra, icke på grund av att den omfattas av folkmajoriteten utan på grund av att den minst kvalificerade delen av valmanskåren utan urskiljning röstar nej, antingen emedan ett av de samtidigt underställda förslagen är särskilt impopulärt eller i följd av okunnighet om förslagets syfte. Detta utgör det kanske mest betänkliga draget i folkets lagstiftningsarbete och bidrar mer än något annat förhållande att förvanska omröstningsresultaten. Till icke ringa del är det emellertid en konsekvens av det rådande systemet, enligt vilket otaliga småfrågor föreläggas valmännen: nejrösterna måste ofta tolkas

som en "protest" mot underställandet av förslag, som icke äro lämpade för folkomröstning.

Av stor betydelse för folkets förmåga att bilda sig en verklig opinion beträffande hänvisade frågor äro givetvis de medel, som användas för att höja valmännens intresse och påverka deras ställningstagande. Det viktigaste medlet att "stimulera folkopinionen" är den officiella upplysningsverksamhet, som i åtskilliga stater förekommer, och som innebär, att samtliga vid ett tillfälle framlagda förslag jämte argumentation rörande desamma före omröstningen tillställas väljarna. Vid en redogörelse för denna upplysningsverksamhets beskaffenhet och betydelse bör det först erinras om att i vissa stater är stadgat, att varje förslag skall åtföljas av argument i såväl positiv som negativ riktning, under det att i flertalet fall denna angelägenhet helt överlämnas åt det enskilda intresset. Denna skillnad har visat sig vara av mycket stor betydelse. Sålunda har i Oregon, där upplysningsverksamheten är rent frivillig, av 195 underställda förslag 51 icke varit åtföljda av vare sig motivering eller kritik, endast i 46 fall ha såväl anhängare som motståndare av vederbörande förslag givit uttryck åt sina åsikter i upplysningsbroschyren. I Arizona, där samma bestämmelser gälla, ha av 50 under åren 1914—1920 hänvisade frågor icke mindre än 26 framlagts utan argumentation, blott i 8 fall har denna varit dubbelsidig. Från andra stater med samma system, såsom Washington, Montana och North Dakota, föreligga liknande uppgifter. I alla dessa stater har alltså den officiella upplysningen blott i mycket begränsad omfattning fyllt sitt ändamål; det har visat sig, att de av vederbörande förslags öde särskilt intresserade långt ifrån alltid valt detta medel för att påverka opinionen. I de stater, där upplysningsverksamheten är obligatorisk, har resultatet naturligtvis blivit ett annat, ehuru man även här — i direkt strid mot lagens stadganden — ofta lämnat vissa förslag oargumenterade. Sålunda visar det sig vid en genomgång av upplysningsbroschyrerna från California, där detta system är stadgat, att av 108 vid 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920 års val underställda förslag 65 åtföljts av argumentation i båda riktningarna, de övriga ha i regel blott beledsagats av motivering.

Till omfång och innehåll växla de i upplysningsbroschyrerna införda framställningarna givetvis i olika stater och vid olika omröstningar. I de stater, där någon utrymmesbegränsning icke är föreskriven, upptaga argumenten stundom åtskilliga trycksidor; i regel synes man dock anse, att korta och koncentrerade uttalanden äro mest ägnade att göra intryck på väljarna. Upplysningsbroschyrernas totala omfång är ofta betydande. I Oregon ha vid vissa val häften på över tvåhundra trycksidor distribuerats till valmännen, i allmänhet har dock ett långt mindre

sidoantal varit tillräckligt. Att fälla ett generellt omdöme om den införda argumentationens innehåll är vanskligt. I flertalet fall torde det emellertid kunna sägas, att argumenten äro utarbetade av auktoritativa personer och giva en klar och lättfattlig motivering för vederbörandes ståndpunkt. Någon objektivitet åsyftas ju icke, varje inlägg är skrivet i utpräglat propagandasyfte. En oundviklig följd härav blir, att missledande, någon gång påtagligt oriktiga uppgifter förekomma. Argumentationen har, med andra ord, samma förtjänster och fel som okontrollerad privat agitation över huvud. I California, där författarna utses av officiell myndighet och i regel väljas bland legislaturens medlemmar, stå inläggen oftast på ett mycket högt plan.

Det är omöjligt att med någon bestämdhet avgöra i vad mån valmännen taga del av upplysningsbroschyrerna och i vilken grad dessa påverka resultatet vid omröstningarna. Föga ledning kan härvid hämtas hos de författare, som ägnat frågan någon uppmärksamhet. På vissa håll förklarar man, att väljarna ägna broschyrerna ett intensivt studium, på andra, att de läsas i jämförelsevis ringa utsträckning.[1] Man torde emellertid vara ense om att upplysningsverksamheten i stort sett höjer folkets intresse och befordrar det förnuftiga bedömandet av föreliggande frågor. Att statistiskt påvisa detta låter sig visserligen icke göra.[2] Men en jämförelse mellan stater med och utan officiell upplysning talar dock sitt tydliga språk. I de stater, där folkomröstningsinstitutets verkningar varit minst lyckliga, där deltagandet varit lågt eller särskiljandet mellan olika spörsmål obetydligt — såsom i Colorado, Missouri och Maine — har någon dylik upplysningsverksamhet ej förekommit. I de stater, där goda resultat uppnåtts, såsom i Oregon och California, torde detta åtminstone till någon del få tillskrivas den offentliga upplysningens inflytande.

En undersökning av resultaten i de stater, där officiell upplysning förekommer, utvisar däremot ej, att de förslag, som äro åtföljda av argument, tilldraga sig väljarnas uppmärksamhet i högre grad än andra frågor; bland de många faktorer, som påverka deltagandet, spelar denna icke någon påvisbar roll. Mellan omröstningarnas utfall och

[1] Jfr t. ex. beträffande Oregon Hendrick, Lawmaking by the voters, sid. 438 f.; Hedges, Where the people rule etc. sid. 32 f.; Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 94 f.

[2] Holcombe (State government, sid. 423 f.) gör, för att ådagalägga upplysningsverksamhetens stimulerande betydelse, en jämförelse mellan deltagandet vid omröstningarna i California och i Colorado efter införandet av initiativ och referendum; det betydligt mindre deltagandet i Colorado tillskriver han väsentligen bristen på officiell upplysning. Denna jämförelse kan emellertid icke tillerkännas någon större betydelse, då, såsom förut påpekats, Colorado i avseende på det ringa deltagande intar en särställning även i förhållande till andra stater utan upplysningsverksamhet, såsom Arkansas och Missouri. Jfr även Massachusetts, Constitutional Convention bulletin nr 6, sid. 37.

argumentationen kan emellertid ett visst sammanhang spåras. Sålunda ha i Oregon av 75 förslag, som endast åtföljts av positivt argument, 37, eller 49 %, antagits; av 23 förslag med endast negativt argument ha blott 2, eller 9 %, antagits; av de 46 förslagen med dubbelsidig argumentation ha 14, eller ungefär 30 % godkänts; av de 51 förslag, som varit oargumenterade, ha däremot icke mindre än 29, eller 57 % antagits. Dessa siffror synas, kompletterade med en undersökning av vederbörande förslags karaktär, ge vid handen, dels att obestridda, "säkra" förslag i stor utsträckning lämnas utan motivering, dels att den ensidiga argumentationen, då sådan förekommer, har ett icke ringa inflytande på väljarnas ställningstagande. Motsvarande uppgifter från California peka i huvudsak i samma riktning. Av 35 förslag med blott positivt argument ha 25, eller 71 % antagits; det enda förslag, som blott åtföljts av negativt argument, har förkastats; av 65 förslag med dubbelsidig argumentation ha 19, eller 29 % antagits; av 7 förslag utan vare sig motivering eller kritik ha 6 godkänts. Här föreligger, i jämförelse med Oregon, en påtaglig skillnad så till vida som förslag, vilka praktiskt taget varit obestridda, i regel försetts med motiverande argument.

Vid sidan av den officiella upplysningsverksamheten tjänstgör den rent privata agitationen som ett viktigt medel att höja väljarnas intresse och påverka deras ställningstagande. Det ligger i sakens natur att denna agitation i hög grad växlar vid olika omröstningar. Vissa förslag bliva på grund av sin föga intressanta natur knappast föremål för någon som helst uppmärksamhet, andra frågor stå under tiden före omröstningen i centrum för det offentliga meningsutbytet. Röstsiffrorna vid de olika omröstningarna utgöra ett tämligen korrekt utryck för den föregående agitationens styrka. Blott i sällsynta undantagsfall når, såsom förut nämnts, denna agitation samma intensitet som vid de allmänna valen; de stora partiorganisationerna med sina oerhörda resurser och sitt inflytande över tidningspressen utveckla i regel en långt livligare verksamhet än de utanför partierna stående sammanslutningar, vilka uppträda som representanter för skilda sakliga ståndpunkter. En form av omröstningsagitation, som förtjänar att särskilt omnämnas, består däri, att tidningarna omedelbart före en omröstning, varvid ett flertal frågor framläggas, återgiva röstsedeln jämte en kort "rekommendation" rörande varje förslag. I Oregon har det visat sig, att dessa rekommendationer äro av påtaglig betydelse; läsarna av ett visst pressorgan följa i stor omfattning den vägledning, som de på detta sätt erhållit.[1]

[1] Jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 96 f.; Ogburn, Methods of direct legislation in Oregon, sid. 147 ff.

Betydelsen av bestämmelserna om kvalificerad majoritet.

I detta sammanhang torde det vara lämpligt att redogöra för den praktiska betydelsen av de bestämmelser om kvalificerad majoritet, som förekomma i åtskilliga stater. En blick på erfarenheterna i dessa stater visar, såsom man kunnat vänta, att dessa bestämmelser i hög grad inverkat på omröstningsresultaten.

Den vanligaste av hithörande bestämmelser, enligt vilken för ett förslags antagande kräves icke blott majoritet av de i frågan, utan även av de vid samtidigt allmänt val röstande, förekommer, såsom förut nämnts, i åtskilliga stater i fråga om obligatoriska författningsreferenda, i en stat, Arkansas, vid såväl författningsreferenda som författningsinitiativ, samt i en stat, Oklahoma, i fråga om både författningsreferenda och författnings- och laginitiativ. Erfarenheten har visat, att denna bestämmelse i hög grad försvårat, i flera stater nära nog omöjliggjort antagandet av ändringsförslag. Ett belysande exempel är Nebraska, där stadgandet i fråga förefunnits från statens tillkomst år 1867 till den sista författningsrevisionen 1920, då det ersattes med en annan, mindre restriktiv bestämmelse.[1] Under åren 1882—1904 framlades av legislaturen tjugotre författningsändringsförslag till folkets avgörande. Resultatet av omröstningarna blev, att aderton av dessa förslag erhöllo absolut majoritet bland de i frågan röstande men att blott ett enda godkändes av en majoritet bland de vid samtidigt val uppträdande valmännen och sålunda ledde till positivt resultat. Särskilt märkligt var 1896 års val, då tolv förslag underställdes folket men intet antogs, trots att i varje fråga absolut, stundom mycket betydande majoritet förefanns.

Liknande erfarenheter ha gjorts i alla stater med denna försvårande bestämmelse. Sålunda blevo i Minnesota under åren 1900—1908 av tretton förslag endast fyra antagna; alla de övriga föllo igenom, trots att den absoluta majoriteten i varje fall uppgick till mellan hundra och fyrahundra procent.[2] I samma stat drabbades nio av tio vid 1914 års val till folket hänvisade förslag av detta öde.[3] I Arkansas ha av aderton sedan 1912 framlagda förslag om författningsändringar nio erhållit absolut, men icke tillräcklig majoritet. I Oklahoma ha under åren 1908—1920 trettiosju författningsändringar och laginitiativ underställts folket i samband med val; av dessa ha endast sju antagits, tretton ha fallit på grund av kravet på kvalificerad majoritet. Av intresse är, att man i flera stater — så i Minnesota 1914 och i Arkansas 1920 — framlagt förslag om ifrågavarande bestämmelses upphävande men att dessas antagande hindrats just av denna bestämmelse.

---

[1] Jfr framställningen hos Rosewater, A curious chapter in constitution-changing.

[2] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 319 f.

[3] Jfr Cushman, Analysis etc., sid. 23 f.

Då stadgandet i fråga ofta omöjliggjort genomförandet av allmänt eftertraktade reformer, har man i flera stater på olika sätt sökt kringgå detsamma. I de stater, där folkomröstningar kunnat anordnas utan samband med de allmänna valen, har detta icke erbjudit stora svårigheter; legislaturen, respektive guvernören har, då så funnits lämpligt, beslutat om vederbörande förslags separata framläggande. Detta förfaringssätt har exempelvis, såsom av bilagorna framgår, vid flera tillfällen begagnats i Oklahoma. I andra stater, där denna utväg icke stått till buds, ha andra, stundom synnerligen drastiska metoder tillgripits. Så har det i Alabama förekommit, att legislaturen beslutat, att å valsedeln uppföra orden "För förslaget X". Följden härav har blivit, att varje vid valet avgiven röst räknats för förslaget, såvida icke vederbörande väljare genom särskild anteckning visat sig vara av annan mening än den genom valsedelns avfattning presumerade.[1] Valmannens passivitet, som annars får samma betydelse som en nej-röst, blir alltså i detta fall likvärdig med en röst för förslaget. I grunden likartade metoder ha tillämpats i flera andra stater, så i Nebraska, Ohio, där före 1912 ifrågavarande kvalificerade majoritet fordrades, och Illinois.[2] Genom lag stadgade man nämligen, att de inom staten verksamma partierna skulle kunna före varje omröstning taga ställning till vederbörande förslag och att, då så skett, varje på partiets kandidater röstande väljare skulle, såvida han ej å valsedeln uttryckte en avvikande mening, anses dela den av partiet antagna uppfattningen och hans röst räknas i enlighet härmed. I Nebraska, där en dylik lag antogs år 1906, reglerades frågan på så sätt, att en slags förberedande folkomröstning ägde rum inom varje parti rörande partiets ställning till framställda författningsändringsförslag; den av partiet accepterade ståndpunkten presumerades därefter, vid den egentliga folkomröstningen, vara antagen av alla partiets valmän.

Att denna metod, varigenom valmännens likgiltighet kunde utnyttjas som en fördel för de framlagda förslagen, innebar ett oförtydbart kringgående av författningens stadgande, ligger i öppen dag. Metodens tillämpning har emellertid lett till synnerligen intresseväckande resultat. Det har visat sig, att partiernas ställningstagande blir full-

[1] Se Dodd, Revision and amendment etc., sid. 190 f. Ett dylikt tillvägagångssätt är, egendomligt nog, uttryckligen auktoriserat i Oklahoma men har, såvitt bekant, endast vid ett tillfälle kommit till användning. Jfr Beard and Shultz, Documents on the statewide initiative, referendum and recall, sid. 157 f. och Abbott, The initiative and referendum in Oklahoma.

[2] Jfr härom Dodd, Revision and amendment etc., sid. 194 ff.; Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention, vol. II, sid. 522 och Gardner, The working of the state-wide referendum in Illinois, sid. 400 ff. En liknande metod synes även, att döma av röstsiffrorna vid 1920 års omröstningar på senare tid ha kommit till användning i Minnesota; jfr Minnesota Blue Book 1921.

ständigt avgörande. I Nebraska, där båda de stora partierna vid 1906, 1908 och 1912 års val gåvo sin anslutning till samtliga förslag om författningsändring, gingo dessa igenom med överväldigande majoriteter; endast ett fåtal väljare uttryckte en separat mening.[1] Vid 1910 års val, då republikanerna voro för, demokraterna mot en föreslagen ändring, föll däremot denna igenom på grund av för liten majoritet. I Ohio och Illinois ha liknande erfarenheter gjorts. Särskilt betecknande är, att en vid 1903 års val i Ohio framlagd författningsändring, till vilken partierna icke tagit ståndpunkt, endast uppmärksammades av ungefär 50 000 av nära 900 000 vid valet deltagande väljare. Dessa omständigheter utgöra sällsynt klara exempel på valmännens vid många tillfällen ytterligt stora indifferentism.

Rörande övriga bestämmelser om kvalificerad majoritet ha icke så rika erfarenheter vunnits. De i New Hampshire och Rhode Island stadgade kraven på två-tredjedels, respektive tre-femtedels majoritet av de i frågan röstande ha vid flera tillfällen verkat i prohibitiv riktning.[2] Vad slutligen angår de väsentligt mildare restriktioner av denna art, varmed i några få stater de nyare folkomröstningsformerna omgärdats, ha dessa ännu icke i något fall aktualiserats. Den allmänna röstfrekvensen ger vid handen, att dessa bestämmelser, med sina krav på trettio till trettiofem procent av de vid samtidigt val röstande, icke komma att bliva av någon större praktisk betydelse.

Fordran på absolut majoritet av alla vid samtidigt val röstande har i litteraturen blivit tämligen allmänt utdömd.[3] Under hänvisning till de gjorda erfarenheterna har man framhållit, att denna bestämmelse icke blott, såsom avsetts, utgör en konservativ garanti, ett hinder mot förhastade ändringar, utan även omöjliggör nödvändiga reformer och i vissa fall leder till fullständig konstitutionell stagnation. Med rätta har det påvisats, att oomtvistligt gagneliga, men av ringa intresse omfattade förslag falla igenom, trots att ingen opposition mot dem förefinnes, under det att starkt omtvistade förslag, som bli föremål för livlig agitation, hava större utsikter till framgång; stadgandet i fråga tenderar alltså att verka i helt annan riktning än som uppenbarligen avsetts. Flera stater, i vilka bestämmelsen förut varit gällande, hava också, såsom förut framhållits, under senare år utgallrat den ur sina författningar. I fråga om de mindre stränga restriktionerna ha där-

---

[1] Jfr Nebraska Blue Book 1918.

[2] Dodd, Revision and amendment etc., sid. 201 f.

[3] Jfr Dodd, Revision and amendment etc., sid. 200 f.; Garner, Amendment of state constitutions, sid. 241 ff.; Equity, vol. XVII, sid. 225 ff.; Arizona, Publicity pamphlet 1916, sid. 4. En annan mening hos Taft, Popular government, sid. 43 ff., som med några allmänna ord försvarar stadgandet såsom ett värn mot minoritetsstyre.

emot meningarna starkt brutit sig.[1] På mera radikalt håll har man motsatt sig alla dylika försvårande stadganden; de, som icke rösta, visa därigenom, göres det gällande, sin bristande förmåga att bedöma de framlagda frågorna och böra icke på detta indirekta sätt tillerkännas inflytande på deras avgörande. Å andra sidan har man understrukit behovet av garantier mot minoritetsförtryck, särskilt då det gäller folkomröstningar efter initiativbegäran: reformkrav böra, anser man, icke genomföras, såvida de ej omfattas med allmänt intresse och understödjas av en väsentlig del, om också en minoritet, av väljarekåren i dess helhet.

[1] Jfr t. ex. Massachusetts, Debates in the constitutional convention, sid. 740 ff., 761 ff.

Kap. III.

FOLKLAGSTIFTNINGENS RESULTAT OCH TENDENSER.

I det föregående ha vi översiktligt redogjort för folkomröstningsinstitutets användning samt undersökt frågan om folkomröstningens förmåga att tjäna som uttrycksmedel för folkopinionen. I förevarande kapitel skola vi ingå på en mera speciell analys av folklagstiftningens resultat. Det gäller att undersöka, vilka tendenser, som komma till uttryck i folkomröstningarna, i vilka avseenden folkets avgöranden skilja sig från representationens, orsakerna till folkets ställningstagande i olika fall, motiven till framställandet av referendum- och initiativbegäran samt därmed sammanhängande spörsmål. För detta ändamål skola vi giva en allmän redogörelse för institutets användning med huvudvikten fäst vid konkreta omröstningsfall, samt därefter i ett sammanhang, på grundval av det sålunda redovisade materialet, diskutera de problem, som äro av särskilt intresse. Främst är det, av skäl, som förut angivits, de egentliga referendumdemokratierna, som skola utgöra föremål för vår framställning.

Då en konkret bild av folkomröstningsinstitutets verkningssätt skall givas, torde det vara påkallat, att i ett sammanhang skildra institutets användning i vissa typiska stater. Vi skola därför först redogöra för folkomröstningarna i Oregon, den stat, som gjort det största bruket av de nya folkomröstningsformerna, samt i Ohio, som representerar en mera sparsam användning av desamma. Därefter skall en översikt givas av de viktigare omröstningarna i övriga stater; i denna skola vi, för att klargöra de olika formernas karaktäristika, behandla referenda och initiativ var för sig.

Redogörelse för folkomröstningar i vissa typiska stater.

Folkomröstningar i Oregon 1904—1921.

För förstående av det följande torde några sakuppgifter rörande staten Oregon vara behövliga. Oregon är med avseende på invånareantalet

en av unionens mindre stater; befolkningen uppgick år 1900 till 413 000, år 1920 till 783 000 personer. Till ytvidden är staten däremot en av Amerikas största, ungefär 250 000 kvadratkilometer. I genomsnitt är alltså bosättningen synnerligen gles. Befolkningen är emellertid till väsentlig del koncentrerad inom ett jämförelsevis litet område; ungefär en tredjedel, eller 258 000, inrymmes i den enda mera betydande staden, Portland. Staten är en blandad industri- och åkerbruksstat; ungefär fyra femtedelar av befolkningen utgöres, med tämligen jämn fördelning, av jordbrukare och lönearbetare.[1] Ur rassynpunkt är befolkningen synnerligen homogen; de färgade, huvudsakligen mongoler och negrer, bilda ett försvinnande fåtal. Bildningsgraden är proportionsvis mycket hög; endast 2.5 procent av de röstberättigade beräknas vara analfabeter. Slutligen kan erinras om att statens politiska signatur är bestämt republikansk; detta parti har sedan fyrtio år varit i avgjord och permanent majoritet.

Sedan år 1902, då initiativ och fakultativt lagreferendum infördes, ha, såsom förut nämnts, ungefär tvåhundra folkomröstningar hållits i Oregon. Det ligger i sakens natur, att en tillnärmelsevis uttömmande skildring av alla dessa omröstningars innebörd här icke kan komma ifråga. Vår framställning avser endast en allmän översikt, varvid särskild uppmärksamhet givetvis skall ägnas åt de fall, som ur en eller annan synpunkt kunna anses typiska eller eljest äro av mera allmänt intresse.[2]

Det första valet efter det nya systemets införande ägde rum år *1904*. I samband med detta framlades tre förslag, alla framförda genom initiativ. Två av dessa framställdes av "People's power league", en direkt avläggare till den organisation, "non-partisan direct legislation league", som varit den förnämsta drivkraften vid de nya folkomröstningsformernas införande. Vi skola se, hur denna utanför partipolitiken verkande, starkt radikala organisation, bestående av ett sjuttiotal medlemmar och ledd av den förut nämnde U'Ren, den förnämste målsmannen för "the Oregon system", uppstiger till rangen av en slags andra legislatur, som i viktiga hänseenden ersätter den ordinarie representationen. Av de förslag, organisationen denna gång framställde, gällde ett införande av direkta primärval, en reform, som först genomförts i staten Wisconsin föregående år och sedermera blivit en av den amerikanska radikalismens viktigaste programpunkter, i viss mån en sidoföreteelse till de nya folkomröstningsformerna. Enligt förslaget, som utan framgång framförts i legislaturen vid föregående session, skulle sålunda de olika partiernas valkandidater, förut i regel utsedda genom s. k. partikonvent, under stat-

[1] 1910 bodde av befolkningen 307 000 personer i städerna, 366 000 på landsbygden.

[2] Den viktigaste källan till efterföljande redogörelse utgöres av upplysningsbroschyrerna (publicity pamphlets) vid de olika omröstningarna. Att ständigt referera till dessa torde icke vara behövligt.

lig kontroll väljas av alla till vederbörande parti anslutna väljare. Syftet var alltså att demokratisera partierna, att göra partiorganisationerna till mera smidiga redskap för folkviljan. Förslaget antogs vid omröstningen med överväldigande majoritet: 56 000 mot 16 000 röster. Det andra av "People's power league" initierade förslaget är av mindre intresse. Det avsåg att möjliggöra reglering av statstryckeriämbetet, förut ansett som ett korruptionscentrum, och erhöll likaledes en mycket stor majoritet: 45 000 mot 14 000 röster.[1] På grund av det vid författningsändringar gällande kravet på majoritet av alla vid valet röstande blev förslaget dock ej antaget. — Det tredje framlagda förslaget avsåg införandet av lokal självstyrelse i rusdrycksfrågor (lokalt veto) och hade initierats från nykterhetshåll; det antogs under livligt deltagande i omröstningen med mycket knapp majoritet.

Vid *1906* års val ökades de framlagda förslagens antal till elva, fem författnings- och fem laginitiativ samt ett lagreferendum. Av författningsinitiativen voro fyra utarbetade av People's power league och avsågo att i olika hänseenden fullfölja organisationens demokratiseringsprogram; samtliga dessa förslag blevo med stor majoritet antagna. Dels utsträcktes de nya folkomröstningsformerna även till kommunerna, dels infördes ökad självstyrelse för städerna, dels borttogs stadgandet om kvalificerad majoritet vid författningsändringar samtidigt som en bestämmelse om folkomröstning såsom villkor för sammankallande av författningskonvent infördes, dels slutligen genomfördes den reglering av statstryckeriämbetet, som 1906 icke antagits. Det femte författningsinitiativet däremot, innefattande rösträtt för kvinnor och framlagt av "Oregon state equal suffrage association", blev avslaget med 47 000 mot 37 000 röster.

Bland laginitiativen framfördes likaledes ett av People's power league. Det avsåg att förbjuda järnvägsbolagen att giva fria järnvägsbiljetter åt medlemmar av legislaturen; orsaken till det egendomliga förslaget var "det frikostiga sätt, varpå järnvägsbolag försett folkrepresentanterna med fri transport, utan tvivel i förhoppning att i utbyte kunna förskaffa sig vissa fördelar".[2] Över 75 procent av de röstande betygade sin anslutning till förslaget och sin misstro mot legislaturen; lagen saknade emellertid bestämmelser om ikraftträdande och trädde därför icke i tillämpning. Två andra laginitiativ hade sitt ursprung hos Oregons bondeförening, "Oregon state grange", och avsågo skärpningar av bolagsbeskattningen. Enligt en kort förut av en tillsatt kommitté verkställd utredning var en betydande grupp av bolag — telegraf- och järnvägsbolag m. fl. "public utilities companies" — alltför lågt beskattad; legislaturen hade emeller-

[1] Jfr Eaton, The Oregon system, sid. 60; Platt, Some experiments in direct legislation, sid. 43 f.

[2] Oregon, Publicity pamphlet 1908, sid. 19.

tid vägrat att åtgöra något i saken.[1] Folket visade sig vara av en helt annan mening; de synnerligen stränga beskattningsbestämmelserna gillades av över 90 procent av de röstande. Det fjärde laginitiativet framfördes från "Liquors dealer's association" och syftade till lättnader i den 1904 antagna lagen om lokalt veto; det bekämpades från nykterhetshåll och blev med bestämd majoritet förkastat. Det femte initierade lagförslaget kunde likaledes spåras tillbaka till privata intressen: ägarna till en viss landsväg önskade, att staten skulle övertaga denna, och hade lyckats uppbringa det nödiga antalet petitionärer för frågans hänskjutande till folket.[2] Förslaget avslogs.

Den genom referendumbegäran till folket hänvisade lagen innefattade en rad beslut om anslag till olika statsinstitutioner, bl. a. statsuniversitetet, flera skolor, straffängelset och en asyl. Motståndet mot lagen, vilket emanerade från en del lokala bondeorganisationer (icke State grange), gällde egentligen det förhöjda anslaget till universitetet. Ett beklagligt resultat av referendumbegäran var, att vederbörande institutioner under ett och ett halft år — från legislaturens beslut till folkomröstningen — måste undvara alla statsbidrag; detta förhållande ledde till svår desorganisation, då icke ens de ordinarie lönerna kunde utbetalas. Vid omröstningen godkändes emellertid legislaturens beslut med betydande majoritet: 44 000 mot 27 000 röster. Ett indirekt och, såsom det ansetts, värdefullt resultat av denna folkomröstningsbegäran blev, att legislaturen sedermera införde alla anslagsbeslut i separata lagar.

1908 stiger antalet folkomröstningar till nitton, nämligen fyra författningsreferenda, sex författningsinitiativ, fyra fakultativa lagreferenda och fem laginitiativ. Bland de av legislaturen framställda författningsändringsförslagen blevo två avslagna. Det ena, avseende höjda arvoden åt medlemmar av legislaturen, förkastades med överväldigande majoritet, ett uttryck för sparsamhet och misstro mot legislaturen i förening. Det andra, som innefattade komplicerade förändringar i domstolsorganisationen och tillika innebar ökning av statsutgifterna, avslogs likaledes med betydande majoritet. De två övriga förslagen — om ändring av tiden för allmänna val samt av platsen för upprättande av statsinstitutioner — voro av rent formell natur och alldeles obestridda; de godkändes också, ehuru, anmärkningsvärt nog, i det ena fallet med mycket knapp majoritet.

Vid 1907 års session hade legislaturen beslutat en lag, som i direkt strid mot det 1906 antagna initiativförslaget bestämde, att alla statsämbetsmän — inklusive medlemmar av legislaturen — skulle erhålla fria

---

[1] Jfr Thacher, The initiative and referendum in Oregon, sid. 1194; Shibley, Initiative and referendum in practical operation, sid. 211 f.

[2] Jfr Eaton, The Oregon system, sid. 27 f.; Hendrick, Law-making by the voters, sid. 442.

järnvägsbiljetter. Detta påtagliga åsidosättande av folkets vilja uppkallade Oregon state grange till begäran om referendum, och lagen avslogs med oerhörd röstövervikt. Samma organisation begärde även folkomröstning beträffande ett beslut om anslag till uppförande av militära förrådshus med den motiveringen, att anslaget vore onödigt och tillkommet genom otillbörliga inflytelser; även denna lag avslogs med stark majoritet: 55 000 mot 34 000 röster. En höjning av anslaget till universitetet, som hänskjutits till folket på begäran av vissa lokala bondeorganisationer, blev däremot, efter en livlig agitation från universitetsmännens sida, med knapp nöd bekräftad: 44 000 röster mot 41 000. Den obetydliga majoriteten för beslutet, som dock understöddes av ledande män inom alla grupper[1], visar den starka sparsamhetstendensen och har givit anledning till skarp kritik av rätten att påkalla folkomröstning i anslagsfrågor. Det fjärde lagreferendum slutligen gällde en relativt obetydlig fångvårdsfråga och synes ha påkallats av rent privata intressen; i denna punkt bekräftade folket med stor majoritet legislaturens beslut.

Av initiativförslagen framfördes fyra av People's power league, som förut hos legislaturen förgäves sökt vinna gehör för sina önskemål. De initierade reformerna betecknade även denna gång ett fullföljande av organisationens demokratiska verksamhet. Ett förslag avsåg införande av en alla valda ämbetsmän innefattande revokationsrätt, ett annat sådana författningsändringar, att proportionalism och preferensröstning skulle kunna stadgas genom lag; såsom skäl för proportionalismen framhölls bl. a., att legislaturen härigenom skulle bli mera representativ och folkomröstningsinstitutet ej så ofta behöva användas.[2] I ett tredje förslag reglerades på ett synnerligen ingående sätt valagitation och valutgifter; avsikten var att förekomma olika former av korruption och otillbörlig påverkan. Det fjärde förslaget är av särskilt intresse, då det innebar en för Förenta staterna ny konstitutionell reform. Enligt unionsförfattningens dåvarande bestämmelser skulle förbundssenatorer väljas av legislaturerna, icke av folket. I Oregon hade emellertid redan tidigare en sådan lag genomförts, att valmännen vid de allmänna valen ägde möjlighet att utpeka de personer, som ansågos böra komma i fråga vid legislaturens val; representationen hade dock icke tagit någon hänsyn till folkets önskningar.[3] För den skull föreslogos nu sådana stadganden, att legislaturen skulle vara förpliktigad att följa folkets instruktioner. På detta sätt kunde man alltså kringgå förbundsförfattningens bestämmelser om senatorernas val ge-

[1] Jfr U'Ren, Results of the initiative and referendum in Oregon, sid. 195 f.; Shibley, Initiative and referendum in practical operation, sid. 213; Eaton, The Oregon system, sid. 62 ff.

[2] Jfr Barnett, Reorganisation of state government in Oregon, sid. 290.

[3] Jfr Haynes, The election of senators, sid. 145 ff.

nom statslegislaturerna; i realiteten överfördes denna rätt till folket.[1] Alla de av People's power league propagerade reformerna vunno även denna gång folkets bifall, i regel med mycket betydande majoritet; förslaget om folkval av förbundssenatorer godkändes med 70 000 röster mot 21 000.

Av de övriga initiativen hade ett, förslaget om rösträtt för kvinnor, varit före 1906. Det blev även denna gång förkastat, nu med än större majoritet: 59 000 mot 37 000 röster. Ett annat initiativ, likaledes avseende författningsändring, avsåg att, liksom ett liknande förslag 1906, ändra bestämmelserna om lokalt veto och motarbetades från nykterhetshåll; resultatet blev även nu avslag. Ett tredje författningsändringsförslag, vars syfte var att genom vissa ändringar i det processuella förfarandet skapa ökade garantier för den personliga rättssäkerheten, och till vars förkämpar U'Ren hörde, blev däremot antaget med stor röstövervikt. Det återstående författningsinitiativet, framfört av "Oregon tax reform association", är av särskilt intresse. Bland de mest energiska förkämparna för initiativ och referendum hade i Oregon liksom i många andra stater georgisterna, "the singletaxers", befunnit sig. De ansågo nu tillfället vara inne att förverkliga sina syften och framlade i enlighet med sitt program ett förslag, enligt vilket all skatt skulle läggas på jorden, d. v. s. jordräntan, den s. k. "oförtjänta värdestegringen", skulle indras till staten. Trots att U'Rens vid denna tid oerhört stora personliga auktoritet stod bakom förslaget, blev det emellertid avslaget med ungefär dubbel majoritet. Bland arbetarna, som väntade fördel av reformen, röstade, såsom röstsiffrorna från Portland utvisa, ett flertal för densamma, bönderna däremot röstade av naturliga skäl enstämmigt nej.[2]

Bland de initierade lagförslagen voro två, som ha blivit föremål för alldeles särskild uppmärksamhet och åberopats av folklagstiftningens såväl anhängare som motståndare som typiska exempel på dess goda, respektive skadliga verkningar. Båda gällde reglering av det givande laxfisket i Columbia-floden.[3] Detta ägde huvudsakligen rum med två redskap: fiskhjul och nät. Den första metoden användes av fiskarna vid övre delen av floden, den andra av fiskarna vid flodens nedre del. I konkurrenssyfte framlade nu nätfiskarna ett förslag om förbud mot fiske med fiskhjul, den andra gruppen fiskare åter föreslog förbud mot fiske med nät. Resultatet blev att båda förslagen antogos av folket, vilket praktiskt taget gjorde slut på den blomstrande fiskindustrien. Av folklagstift-

[1] Det kan nämnas, att denna lag sedermera ledde till, att den rent republikanska legislaturen tvangs att välja den av folket föreslagne demokratiske guvernören Chamberlain till förbundssenator: ett resultat, som under andra förhållanden varit otänkbart och som väckte uppmärksamhet inom hela unionen. Några år senare ändrades, som bekant, förbundsförfattningen i den riktning, som Oregons exempel angav.

[2] Jfr Thacher, The Oregon election, sid. 1444.

[3] Jfr Eaton, The Oregon system, sid. 65 ff.

ningens motståndare framhålles detta ständigt som ett exempel på folkets bristande urskiljningsförmåga och de möjligheter, initiativet bereder självska lokalintressen. Å andra sidan har man påpekat, att resultatet otvivelaktigt var till nytta, ty legislaturen tvangs att utarbeta en tillfredsställande fisklag, genom vilken de skilda intressena på behörigt sätt avvägdes.[1] — Slutligen genomfördes under ovanligt ringa deltagande ett rent lokalt initiativförslag om upprättande av ett nytt grevskap.

Vid *1910* års val ägde ett än större antal folkomröstningar rum. Icke mindre än trettiotvå frågor underställdes folket: fyra författningsreferenda, ett konventreferendum, sju författningsinitiativ, två lagreferenda och aderton laginitiativ. Av de av legislaturen underställda förslagen avsåg ett att i författningen införa bestämmelsen, att folkrepresentanterna skulle väljas i enmansvalkretsar. Någon egentlig ändring innebar detta visserligen icke, då majoritetsvalsystemet redan — enligt i lag givna stadganden — var gällande. Förslaget stod emellertid i direkt strid med det två år förut genom initiativ genomförda stadgandet, enligt vilket legislaturen kunde bestämma om proportionellt valsätt; en möjlighet, som den trots folkets önskan icke begagnat sig av. People's power league och andra radikala organisationer motarbetade därför förslaget, och det förkastades med 54 000 röster mot 24 000. Två andra författningsförslag avsågo en reform av beskattningssystemet; de avslogos med tämligen knappa majoriteter, sannolikt en följd av deras för genomsnittsväljaren svårförståeliga karaktär.[2] Det fjärde av legislaturen framlagda författningsändringsförslaget avsåg att möjliggöra anläggning av järnvägar på offentlig bekostnad; det blev av skäl, som det skulle föra för långt att här klargöra, likaledes avslaget med stor majoritet.[3]

Legislaturens förslag om inkallande av ett författningskonvent har sin särskilda historia.[4] De många radikala reformer, som under de föregående åren genomförts genom initiativet, hade på konservativt håll väckt stora betänkligheter, och en begränsning av initiativrätten ansågs av många påkallad. Inom legislaturen var denna uppfattning allmän och utgjorde utan tvivel ett av skälen till att man föreslog inkallandet av ett konvent för att fullständigt omarbeta författningen. Inom det radikala lägret fruktade man, att ett eventuellt konvent skulle tillmötesgå dessa

---

[1] Jfr t. ex. Civic federation of Chicago, Dangers of the initiative and referendum, sid. 14 f.; Bourne, Oregon's struggle for purity in politics, sid. 1376; Wilson, Oregon's experiments in selfgovernment, sid. 457; Montague, The Oregon system at work, sid. 263.

[2] Jfr Eaton, The Oregon system, sid. 37.

[3] Jfr här särskilt King, How Oregon "stood pat", sid. 118.

[4] Jfr La Roche, Constitution and convention, särskilt sid. 145; McArthur The need of a constitutional convention, sid. 158 f.; Eggleston, People's power and public taxation, sid. ff.; Equity, vol. XII, sid. 34 f.

reaktionära önskemål och misstänkte, vare sig med eller utan fog, att den under senare tid i vissa stater använda metoden att låta en ny författning träda i kraft utan folkomröstning i detta fall skulle komma i tillämpning. People's power league motarbetade därför förslaget, och det avslogs med den överväldigande majoriteten av 60 000 röster mot 23 000.

De två lagreferenda äro av ringa intresse. Det ena förslaget, som underställdes folket genom beslut av legislaturen — första gången denna möjlighet utnyttjades — gällde upprättandet av ett hospital och antogs av folket. Det andra förslaget var av rent lokal natur, angående avlöningen av en distriktsdomare, och blev med överväldigande majoritet förkastat. Avslaget är utan tvivel att betrakta dels som en "protest" mot den för väljarna ointressanta frågans framläggande[1], dels som ett utslag av valmännens sparsamhetsbegär.

People's power league, som ånyo framträdde med fyra initiativförslag, hade denna gång icke lika fullständig framgång som vid föregående tillfällen. Två av dess projekt blevo dock antagna, ehuru med mycket knappa majoriteter. Det ena innefattade ett nytt författningsstadgande med långtgående och komplicerade förändringar i domstolsorganisation och processväsen; förslagets natur var otvivelaktigt sådan, att flertalet väljare icke kunde bilda sig en klar uppfattning om detsamma.[2] Det andra, som framlades i lagform, utsträckte bestämmelserna om direkta primärval till val av presidentelektorer och gav valmännen möjlighet att uttrycka sina önskningar rörande kandidater till president- och vicepresidentämbetena; lagen är av särskilt intresse, emedan den var den första i sitt slag i Förenta staterna och sedermera vunnit efterföljd på flera håll. De båda förkastade förslagen voro av synnerligen radikal och genomgripande natur. Det ena avsåg praktiskt taget en fullständig revision av författningen i överensstämmelse med organisationens program; bl. a. skulle enkammarsystem införas och guvernörens makt ökas. Märkligt är, att röstövervikten mot detta projekt utgjorde endast omkring 7 000 röster. Det återstående av organisationens initiativ, enligt vilket en synnerligen invecklad och kostsam inspektion av statsstyrelsen skulle upprättas, avslogs däremot med mycket stor majoritet.

De skilda uppfattningarna i nykterhetsfrågan representerades denna gång av tre olika initiativförslag. Prohibitionisterna, som nu genom det lokala vetot lyckats torrlägga större delen av staten, föreslogo dels en författningsbestämmelse om rusdrycksförbud, dels i konsekvens härmed en lag om tillämpningen av det föreslagna förbudet. Dessa förslag be-

[1] Man har med rätta anmärkt att det varit mera konsekvent att som "protest" mot förslagets underställande rösta för detsamma; jfr Snow, Letting the people speak.

[2] Jfr Holman, Some instances of unsatisfactory results under initiative amendments of the Oregon constitution, sid. 39 ff.

funnos emellertid vara för tidigt ute; ungefär 60 procent av väljarna röstade nej. Den motsatta riktningen i spritfrågan, som likaledes tagit till offensiven, vann däremot en framgång, i det att det 1908 förkastade förslaget om jämkningar i det lokala vetot — avseende rätt för städerna att oberoende av kringliggande landsbygd bestämma om spritutskänkning — nu blev antaget, om också med mycket knapp röstövervikt.

Folket fick denna gång även fungera som skiljedomare mellan arbetare och arbetsgivare. Vid föregående legislatursession hade Oregon's förnämsta arbetareorganisation — "Oregon state federation of labor" — förgäves sökt förmå representationen att antaga en lag om bättre skydd för arbetarna i farliga yrken, och om ersättningsplikt för arbetsgivare vid olycksfall i arbete. Organisationen beslöt då att framlägga lagförslaget för folket. Arbetsgivarna, som genom sin "lobby" i legislaturen motarbetat lagen, företogo då ett motdrag: de initierade en lag om upprättande av en kommission för frågans utredande. Av arbetareföreningen betecknades detta förslag som ett försök att uppskjuta avgörandet och samtidigt förvilla valmännen genom underställandet av två konkurrerande förslag.[1] Folkomröstningen gav emellertid ett fullt klart resultat: "arbetarnas" lag antogs med 56 000 röster mot 33 000, "arbetsgivarnas" förslag åter förkastades med 52 000 röster mot 32 000.

Två av författningsinitiativen äro ur särskilda synpunkter av intresse. Rösträttskvinnorna, som troget fullföljde sin aktion, togo denna gång sin tillflykt till bedrägliga medel för att främja sitt syfte. Ett förslag framlades i sådan form, att såväl av röstsedeln som av författningstexten tycktes framgå, att syftet endast vore att förläna alla skattebetalande kvinnor rösträtt; på röstsedeln kallades förslaget helt enkelt "Taxpayer's suffrage amendment". Då emellertid enligt gällande bestämmelser rösträtten icke på något sätt var beroende av skattebetalning och förslaget i själva verket icke gjorde någon skillnad på män och kvinnor, innebar formuleringen ett oblygt försök att vilseleda väljarna. Försöket misslyckades dock, i det att kvinnorösträtten avslogs med än större majoritet än förut: 59 000 mot 35 000 röster.[2]

En i viss mån likartad företeelse möta vi hos ett annat förslag, likaledes avseende ändring av författningen. Georgisterna föreslogo, att grevskapen skulle tillerkännas utsträckt självstyrelse i beskattningsfrågor; de hoppades härigenom erhålla möjlighet att genomdriva "singletax" i Portland (Multnomah county), där sympatierna för denna reform, såsom nämnt, voro starkare än i landsorten. Som ett lockbete för väljarna insmög man i förslaget en bestämmelse om borttagandet av vissa perso-

[1] Jfr här Haynes, "People's rule" in Oregon, sid. 52 f.

[2] Kort därefter infördes de nu gällande bestämmelserna om offentlig kontroll över röstsedelsrubrikens formulering.

nella avgifter (en slags mantalsskatt), en bestämmelse, som icke hade något samband med förslaget i övrigt.[1] I detta fall lyckades det mindre korrekta förfaringssättet; förslaget antogs, om också med mycket knapp majoritet. Att valmännen i grunden voro motståndare till förslagets huvudsyfte och röstat för detsamma huvudsakligen för att få bort de personella avgifterna framgår därav, att vid nästa val de nya bestämmelserna om grevskapens beskattningsrätt blevo annullerade. Omröstningen utgör ett klart exempel på behovet av garantier mot icke samhöriga bestämmelsers sammankopplande i samma initiativförslag.

Övriga framlagda frågor äro av mindre intresse. Genom författningsinitiativ — från "Oregon good roads association" — genomfördes med stor majoritet rätt för grevskapen att upptaga lån för vägbyggnader. En lag om reglering av fisket i Rogueflodén antogs likaledes med stor röstövervikt. Tre konkurrerande förslag om anslag till tre olika normalskolor framlades, av vilka endast ett antogs.[2] Därjämte framställdes icke mindre än åtta av vederbörande lokala intressen initierade förslag om ändringar av grevskapsindelningen. Alla dessa förslag blevo med stora och jämna majoriteter avslagna. De icke direkt intresserade valmännen röstade tydligen samfällt nej, ett typiskt exempel på väljarnas reaktion mot framläggandet av för folkomröstning icke lämpade frågor. Slutligen nedröstades, egendomligt nog, även ett förslag, som avsåg att överföra beslutanderätten i dylika frågor till de intresserade lokaliteterna själva; förkastandet, som skedde med ringa röstövervikt, var sannolikt i viss mån ett oförnuftigt uttryck för den allmänna motviljan mot lokala spörsmål.

Det skulle föra för långt att i fortsättningen relatera alla de förslag, som underkastats omröstning. Vi skola därför i det följande inskränka redogörelsen till de fall, som kunna anses vara av symptomatisk natur och ägnade att ställa olika sidor av folkomröstningsinstitutets verkningssätt i klarare belysning.

Vid nästa allmänna val, *1912*, nådde antalet på en gång framlagda frågor sin hittillsvarande maximisiffra. Trettiosju förslag förekommo på röstsedeln: sex författningsreferenda, åtta författningsinitiativ, tre lagreferenda och ej mindre än tjugo laginitiativ. Sammanlagt blevo elva förslag antagna och tjugosex förkastade.

---

[1] Det påstås ofta i litteraturen, att dessa personella avgifter redan borttagits, ett påstående, som avser att ställa georgisternas handlingssätt i än sämre belysning. Detta är emellertid icke riktigt; jfr Gilbert, Single-tax movement in Oregon, sid. 34; Barnett, The operation of the initiative, referendum, and recall in Oregon, sid. 42.

[2] Det påstås, att anhängarna av den segrande normalskolan överenskommit med State federation of labor om ömsesidig hjälp i fråga om de initierade förslagen; om detta är riktigt, utgör det ett intressant exempel på möjligheten av "log-rolling" även vid folkomröstningar; jfr Eaton, The Oregon system, sid. 71 f.

Bland de av legislaturen framlagda författningsändringsförslagen avslogos fyra och antogos två. Av de förra hade två (avseende ändring av beskattningsbestämmelserna) redan förut utan framgång underställts folket. Det tredje gällde upprättande av ett viceguvernörsämbete. Det fjärde gick i klart konservativ riktning; det avsåg att kringskära initiativrätten genom att för positivt resultat vid författningsomröstningar kräva absolut majoritet av alla vid valet röstande; det bekämpades av People's power league och avslogs med 70 000 mot 33 000 röster. Av de antagna förslagen annullerade det ena de 1910 antagna bestämmelserna om självstyrelse för grevskapen i beskattningsfrågor, det andra, som bifölls med över fyrdubbel majoritet, innefattade en höjning av bankaktiebolagens beskattning. — Av de tre lagförslagen antogs ett — om ökad statskontroll över vissa bolag — med stor röstövervikt, de båda andra, avseende ytterligare ökning av anslagen till statsuniversitetet, avslogos med överväldigande majoritet.

I fråga om initiativen skola vi inskränka oss till att redogöra för de omröstningar, som äro av mera allmänt intresse. Flera av förslagen äro kända från föregående val. Kvinnorösträttssaken lyckades nu, efter tre fåfänga försök, vinna sitt mål, ehuru med knapp röstövervikt (61 000 mot 57 000), i varje fall en anmärkningsvärd omsvängning från föregående val. People's power league sökte däremot förgäves genomföra sitt konstitutionella reformprogram; det avslogs med 71 000 röster mot 31 000. Georgisterna framlade ånyo utan framgång ett modifierat "single-tax"-förslag; det tillbakavisades även denna gång med överväldigande majoritet.

Brytningarna mellan arbetare och arbetsgivare avspeglades även vid detta val i flera olika initiativförslag. Från arbetarehåll initierades tre lagar, dels om åttatimmars arbetsdag vid statliga och kommunala arbeten, dels om förbud för statliga och kommunala straffångars anställande hos privata företagare.[1] Alla dessa förslag blevo med betydande röstövervikt antagna. Från arbetsgivarehåll (Employer's association of Oregon)[2] initierades två lagar, en om förbud mot bojkott och blockad av fabriker och affärer samt försök att under strejk övertala arbetsvilliga att lämna sitt arbete, en om förbud mot föredrag på öppna platser i städer utan tillstånd av borgmästaren. Dessa båda förslag avslogos med i ena fallet 11 000, i andra fallet 14 000 rösters majoritet. De relativt höga röstsiffrorna för förslagen, som starkt motarbetades från arbetarehåll[3],

[1] Förut var i Oregon liksom i vissa andra amerikanska stater vanligt, att tvångsarbetsfångar "utackorderades" åt privata arbetsgivare, ett tillvägagångssätt, som uppenbarligen ur konkurrenssynpunkt var förhatligt för arbetarna.

[2] Jfr Haynes, "People's rule" on trial, sid. 29.

[3] I upplysningsbroschyren representeras arbetarnas ståndpunkt av inlägg från "Central labor council of Portland and vicinity".

synas ge vid handen, att bönderna i icke ringa utsträckning röstat för desamma.

Bland de övriga förslagen äro tre förtjänta av särskild uppmärksamhet. Ett av dessa framlades från konservativt håll (Majority rule league) och hade samma syfte som en av de av legislaturen föreslagna författningsändringarna; enligt detsamma skulle vid såväl författningsomröstningar som laginitiativ absolut majoritet av alla vid samtidigt val röstande fordras för positivt resultat. Även detta förslag blev helt naturligt förkastat med stor majoritet: 69 000 mot 36 000 röster. — Likaledes avslogs — vilket med hänsyn till frågans senare behandling är av intresse — ett förslag om dödsstraffets avskaffande med 65 000 mot 42 000 röster.[1] — Antagen blev däremot en invecklad och, enligt uppgift[2], illa utarbetad lag om fixering av järnvägsprisen vid godstransport; dess egenskap av "anti-bolagslag"[3] förklarar den betydande majoriteten för densamma.

Redan följande år, *1913*, ägde nya folkomröstningar rum. Legislaturen beslöt nämligen att anordna en "special election"; fem vid 1913 års session antagna lagförslag framlades genast, utan det vanliga uppskovet till de allmänna valen påföljande år. Av förslagen blevo fyra antagna och ett förkastat; det senare avsåg att möjliggöra sterilisering av vaneförbrytare och vissa andra ur rasbiologisk synpunkt mindervärdiga element.

Vid de allmänna valen *1914* ställdes valmännens förmåga ånyo på ett hårt prov. Tjugonio förslag — åtta författningsreferenda, elva författningsinitiativ, två lagreferenda och åtta laginitiativ — underställdes folket. Resultatet gick i utpräglat negativ riktning: blott fyra förslag vunno valmännens gillande. Denna tendens torde åtminstone delvis förklaras av en utbredd val- och reformtrötthet. Flertalet av de reformkrav, som omfattades av folkmajoriteten, voro nu genomförda, och en reaktion inträdde. En känsla av att initiativrätten missbrukades för framläggande av omogna och alltför radikala projekt synes ha varit allmän. En särskild organisation ("non-partisan league") bildades för att motarbeta de radikala initiativförslagen och spelade en bemärkt roll i agitationen. Möjligen har även kvinnorösträtten, som nu för första gången kom till användning, verkat i återhållande riktning.

Bland de av legislaturen framställda författningsändringsförslagen

---

[1] Det kan antecknas att detta förslag, liksom vissa andra samtidigt initierade, ansågs emanera från guvernören, som alltså begagnade initiativrätten som ett medel att vädja från legislaturen till folket; jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 12 f. och Coker, Interworkings of state administration and direct legislation, sid. 124 f.

[2] Jfr Haynes, "People's rule" on trial, sid. 28 not 1.

[3] Jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 113.

blevo två — om full medborgarrätt såsom villkor för rösträtt samt om rätt för legislaturen att reglera vissa lokala frågor — antagna. De övriga förslagen, av vilka flertalet — om ändringar av beskattningsbestämmelserna, inrättande av ett viceguvernörsämbete och höjning av folkrepresentanternas arvoden — hade varit före vid tidigare val, blevo med i regel överväldigande majoritet förkastade. Samma öde drabbade även två genom beslut av legislaturen framlagda lagar om anslag till normalskolor. — Av författningsinitiativen antogos två: rusdrycksförbud infördes och dödsstraffet avskaffades. Förbudet, som fyra år tidigare besegrats med stor röstövervikt, visade nu en majoritet av mer än 36 000 röster. Beslutet om dödsstraffets avskaffande fattades visserligen med 100 552 röster mot 100 395 men är märkligt med hänsyn till resultatet vid föregående val. Båda dessa resultat har man, säkerligen med skäl, ställt i samband med kvinnorösträttens införande.[1] Bland de avslagna förslagen märktes People's powers league's och georgisternas ständigt återkommande reformplaner, ett förslag om allmän åtta-timmars arbetsdag, som tydligen icke vann enig anslutning ens på arbetarehåll[2] samt ett av det socialistiska partiet initierat förslag om understöd åt arbetslösa, bl. a. innefattande en "right-to-work"-klausul; det sistnämnda fallet är det enda, då ett politiskt parti påkallat folkomröstning i Oregon.

De åtta laginitiativen blevo samtliga förkastade. Bland dem märktes ett förslag om åtta-timmars-arbetsdag för kvinnor, avslaget med 120 000 mot 88 000 röster. Från dentisthåll initierades förgäves en lag om mindre stränga villkor för utövande av tandläkareyrket. Minsta anslutningen av alla förslag vann ett konservativt försök att i viss mån annullera lagen om direkta primärval; det bekämpades av People's power league och avslogs med 153 000 mot 25 000 röster.

1914 års val betecknar i viss mån ett omslag i fråga om folkomröstningsinstitutets användning i Oregon. Den reformperiod, som följde på 1902 års författningsändringar, synes åtminstone för tillfället vara avslutad. Under de följande åren äga färre folkomröstningar rum, framförallt begagnas initiativrätten i långt mindre utsträckning. Delvis torde detta förklaras av den allmänna reaktion, som vid 1914 års omröstningar kommer till klara uttryck: reformviljan har blivit tillfredsställd, och en tid av relativt stillastående inträder. En medverkande orsak härtill torde även världskriget ha utgjort; detta har, liksom i andra amerikanska stater, medfört, att intresset koncentrerats kring nya problem och den inre reformpolitiken för tillfället skjutits åt sidan.

Vid de allmänna valen *1916* hänvisades elva frågor till folket, tre för-

[1] Ogburn, The initiative and referendum tested in hard times.

[2] Att märka är, att förslaget initierats av "Eight-hour-league" icke av "State federation of labor"; även röstsiffrorna visa, att arbetarna icke enhälligt voro för detsamma.

fattningsreferenda, sex författningsinitiativ och två laginitiativ. Av de av legislaturen framställda förslagen antogos två, det tredje förkastades. Det avslagna förslaget avsåg att borttaga en absolet, mot förbundsförfattningen stridande bestämmelse, enligt vilken färgade icke skulle ha rösträtt; omröstningsresultatet synes i detta fall ha berott på väljarnas bristande kännedom om sakens innebörd. Av författningsinitiativen antogos tre: ett om förbud även mot import av spritdrycker, ett om upprättande av ett statligt jordkreditsystem och ett om obligatorisk folkomröstning vid ökning av beskattningen utöver visst belopp; de båda sistnämnda framlades av State federation of labor. Bland de avslagna förslagen märktes ett om "single tax" samt ett om vissa lättnader i förbudsbestämmelserna. Av de två laginitiativen blev det ena, varigenom en lag om söndagsstängning annullerades, antaget.

1917 framlades utan samband med de allmänna valen sju genom beslut av legislaturen till folket hänvisade frågor: fem författningsändringar och två anslagsbeslut. Två av författningsförslagen, ett om höjning av folkrepresentanternas arvoden och ett om garantier mot bedrägligt formulerade initiativförslag (motarbetat av State federation of labor) avslogos med stor majoritet. Ett av anslagsbesluten, avseende upprättande av en ny straffanstalt, blev likaledes förkastat.

Vid de allmänna valen *1918* hänvisades endast sju frågor. En av legislaturen föreslagen författningsändring om upptagande av särskild skatt för anslag till två normalskolor avslogs. Av fyra framlagda lagförslag blevo tre, varav ett innebar en skattehöjning, ett avsåg utanordnande av ett anslag, förkastade. Två genom initiativ framställda lagförslag, varav det ena innefattade en reglering av tidningspriserna vid publikation av legala notiser, blevo däremot antagna.

1919 anordnades ånyo en "special election". Fem författningsändringar och fyra lagar framlades, alla på beslut av legislaturen. I fyra fall visade sig folket vara av annan mening än sin representation; tre författnings- och ett lagförslag förkastades. Av dessa inneburo tre ökning av statsutgifterna, ett genom upprättande av ett viceguvernörsämbete (detta förslag hade förut avslagits 1912 och 1914), två genom upptagande av lån för byggande av sjukhus, vissa universitetsbyggnader, en normalskola och en straffanstalt m. m. — flertalet av dessa utgiftsförslag hade folket redan vid tidigare omröstningar avvisat. Däremot blevo flera förslag om anslag till vägbyggnader och andra produktiva ändamål antagna.

Redan i maj *1920* höllos åter en rad omröstningar, denna gång i samband med primärvalen inom partierna. Liksom 1919 underställdes fem författningsfrågor och fyra lagfrågor, alla på beslut av legislaturen.[1]

[1] Sannolikt synes vara, att de fyra lagbesluten obligatoriskt föllo under folkets avgöranderätt — detta enligt den 1916 antagna författningsändringen.

Samtliga legislaturens förslag vunno denna gång folkets gillande. Det förtjänar antecknas, att dödsstraffet nu återinfördes. Den omedelbara anledningen till folkets åsiktsändring synes ha varit ett kort förut under särskilt hemska omständigheter begånget mord.[1] Bestämmelser om sättet för fyllande av vakans i guvernörsämbetet infördes; legislaturen hade synbarligen insett omöjligheten av att genomdriva upprättandet av ett viceguvernörsämbete. Av de övriga besluten gällde flertalet anslags- och lånefrågor.

Vid *1920* års allmänna val hade folket att fatta ställning till elva frågor. Endast ett av förslagen, ett författningsinitiativ om utsträckning av ämbetstiden för vissa kommunala tjänstemän, antogs. Två av legislaturen framlagda författningsförslag — det ena auktoriserande en lag om röstplikt, det andra bl. a. innefattande en höjning av folkrepresentanternas arvoden — fyra författningsinitiativ — bl. a. "single-tax" — en genom petition hänvisad lag samt tre laginitiativ avslogos, i regel med betydande majoriteter.

De sista kända omröstningarna ägde rum i juni *1921*, alltså utan samband med allmänna val. Tre författnings- och två lagfrågor framlades, alla på beslut av legislaturen. Ett av författningsändringsförslagen, som bl. a. avsåg höjning av folkrepresentanternas arvoden, och ett lagförslag om strängare rasbiologisk kontroll vid äktenskaps ingående blevo av folket ogillade, de övriga antogos.

Vi skola i detta sammanhang icke ingå på någon närmare kommentar till den givna redogörelsen; blott ett par anmärkningar, som mera speciellt anknyta till Oregons erfarenheter, torde här vara behövliga. Det främst anmärkningsvärda är givetvis den utomordentligt livliga användning, som de olika folkomröstningsformerna erhållit. Under sjutton år ha 195 omröstningar förekommit, d. v. s. i medeltal mer än 10 omröstningar om året; vid tre tillfällen, 1910, 1912 och 1914, ha omkring 30 frågor eller därutöver på en gång underställts valmännens avgörande. Något motstycke härtill finnes endast i en annan stat, California, med dess 120 omröstningar under åren 1912—1920; härvid är emellertid att märka, att ungefär halva antalet omröstningar i denna stat varit av obligatorisk natur, under det att i Oregon endast en fjärdedel varit av denna art. De moderna folkomröstningsformerna — främst initiativet — ha i Oregon använts i en omfattning, vartill man förgäves söker något motstycke, vare sig i Amerika eller annorstädes. Trots att Oregon alltså intar en särställning med avseende på omröstningarnas antal, kunna dess erfarenheter anses typiska; själva karaktären av institutets användning har på vissa andra håll, såsom i Arizona, Colorado och California, i stort sett

[1] Jfr Oregon, Publicity pamphlet 21 maj 1920, sid. 9.

varit densamma. Folkomröstningsinstitutet har här icke, såsom man vid de moderna formernas genomförande mångenstädes förutsatte, blivit en sparsamt anlitad nödfallsutväg, det har kommit att utgöra en normal, ständigt anlitad form för lagstiftningsarbetet.

Jämför man antalet folkomröstningar med antalet av representationen ensam beslutade lagar, finner man emellertid, att det representativa systemet lidit ett relativt ringa intrång. 82 författningsändringar eller lagar ha beslutats genom folkomröstning, över 3 000 lagar ha tillkommit utan folkets medverkan. En dylik jämförelse är dock tämligen betydelselös; det ligger i sakens natur, att de till folket hänvisade frågorna i genomsnitt varit av betydligt större vikt än de av representationen ensam avgjorda.

Större delen av folkomröstningarna, icke mindre än 114, ha gällt genom initiativ framkomna förslag; av dessa ha 42, eller något mera än en tredjedel antagits. Denna oerhörda användning av initiativrätten saknar, såsom förut påpekats, motsvarighet inom någon annan stat; den utgör det mest intressanta draget i den skildrade utvecklingen. En rad olika politiska, men utanför partipolitiken stående organisationer ha använt initiativet för att befrämja syften, som icke vunnit legislaturens bifall; det är att märka, att nästan alla initiativförslag genom motion underställts representationen, innan de genom särskild begäran blivit hänvisade till folket. I regel är det organisationer av utpräglat radikal karaktär, som begagnat denna rätt, främst den på politiskt-konstitutionella reformer inriktade People's power league samt arbetare- och bondeföreningar, alltså samma organisationer, som mest arbetat för de nya folkomröstningsformernas införande. Överhuvud har initiativrätten använts av befolkningsgrupper, som samarbetat för ernåendet av vissa särskilda syften: så av "singletaxers", anhängare av kvinnorösträtt, prohibitionister o. s. v. Vid åtskilliga tillfällen har man även från klart konservativt håll vädjat till folket, en gång till och med för att beskära initiativrätten. Stundom är det mera tillfälliga organisationer, bildade just för detta ändamål, som framburit sina önskemål för folket. Intressemotsättningar av de mest skilda slag ha kommit till uttryck i initiativets användning; genomgripande konstitutionella reformer lika väl som obetydliga lokala förändringar ha framburits till folkets bedömande och avgörande.

Resultatet av initiativrättens användning har främst varit genomförandet av en rad viktiga konstitutionella, socialpolitiska och ekonomiska reformer. Särskilt genom de av People's power league initierade förslagen har ett vidsträckt demokratiseringsprogram — direkta primärval inom partierna, folkval av förbundssenatorer, revokationsrätt, kommunalt initiativ och referendum o. s. v. — förverkligats. Åtskilliga från arbetarehåll föreslagna reformer — om ersättningsplikt för arbetsgivare

vid olycksfall i arbete, om åttatimmars arbetsdag vid offentliga arbeten m. m. — ha genomdrivits. Initiativrättens införande har lett till en febril lagstiftningsverksamhet i radikal riktning; en rad folkliga krav, som icke vunnit legislaturens understöd, ha snabbt realiserats genom beslut av valmännen själva. Under senare år har en väsentlig minskning inträtt i fråga om antalet initierade förslag. Under tiden 1904—1914 ägde 96 initiativomröstningar rum, varvid 35 förslag antogos, under tiden 1914—1921 har ej mer än 18 dylika omröstningar förekommit, varav blott 7 med positivt resultat. Denna utveckling har motstycken inom flera andra stater; initiativets införande åtföljes av en reformperiod, varefter en reaktion inträder.

Folkomröstningar i Ohio 1912—1920.

Ohio är med avseende på invånareantalet en av unionens största stater; dess folkmängdssiffra uppgick 1910 till 4 767 000, 1920 till 5 759 000 personer. Ytvidden är 106 000 kvadratkilometer, befolkningstätheten är alltså betydande. Den övervägande delen av befolkningen är bosatt i städerna, 1910 ungefär 55 %, 1920 nära 64 %.[1] 1910 års yrkesstatistik visar — med en totalsiffra av 1 572 000 — ungefär 400 000 bönder och 680 000 arbetare. Ur rassynpunkt är befolkningen relativt homogen; 1910 var antalet negrer ungefär 111 000. Vi erinra slutligen om att staten politiskt sett är av utpräglad tvåpartikaraktär.

Införandet av initiativ och fakultativt lagreferendum år 1912 skedde, som nämnt, i samband med en allmän revision av författningen. Denna författningsrevision innebar i många avseenden en omdaning i radikal riktning. En rad länge propagerade och av folkmajoriteten omfattade reformkrav förverkligades. Detta förhållande är av den största betydelse för förståendet av den begränsade användning, som de nya folkomröstningsformerna, främst initiativet, sedermera erhållit. Folkets nya maktresurser utgöra här snarare frukten av än medlet till en allmän politisk omgestaltning i progressiv och demokratisk riktning. Åtskilliga av de reformer, som i Oregon genomfördes medelst initiativet och alltså efter dess införande, ha i Ohio beslutats samtidigt som folket tillerkänts direkt lagstiftningsmakt. Reformviljan är redan i väsentliga punkter tillfredsställd, då folket erhåller ett nytt medel för dess realiserande. Helt naturligt visar därför en överblick av omröstningarna i Ohio efter de nya folkomröstningarnas införande en helt annan bild än i Oregon.

De folkomröstningar, varigenom författningsrevisionen beseglades, äro i ett avseende av särskilt intresse. De ådagalade nämligen en myc-

[1] Jfr Ohio, Fourteenth federal census, statistics of population, sid. 29.

ket bestämd motsättning mellan stads- och lantbefolkning.[1] Av de fyrtiotvå separata författningsändringsförslag, som underställdes, blevo alla utom ett — om rösträtt för kvinnor — godkända av de större städernas väljare, i regel med betydande majoriteter. Röstsiffrorna från landsbygden visa däremot majoritet mot icke mindre än tjugusju förslag, varav flertalet var av utpräglad radikal natur. I regel blev städernas ställningstagande avgörande; trettiofyra av de fyrtiotvå förslagen erhöllo majoritet inom staten i dess helhet. Denna divergens mellan städer och landsbygd, som tydligen i stort sett avspeglar de skilda uppfattningarna hos de mest betydande folkklasserna — arbetare och bönder — kommer även under de efter författningsrevisionen företagna omröstningarna till klara uttryck; i det följande skall särskild uppmärksamhet ägnas detta förhållande.

De första folkomröstningarna efter revisionen kommo till stånd redan år *1913*, då legislaturen beslöt att anordna en "special election" utan samband med de allmänna valen. Sex frågor förelågo till folkets avgörande. Bland dessa voro fyra av legislaturen framställda författningsändringsförslag. Två gällde införandet av "the short ballot", "den korta röstsedeln"; en rad statliga och kommunala ämbeten, vars innehavare enligt gällande bestämmelser valdes av folket, skulle i stället besättas genom utnämning av vederbörande administrativa myndigheter. Denna reform, som på senare tid propagerats i många av unionens stater och på flera håll i viss omfattning genomförts, avser att åstadkomma större makt- och ansvarskoncentration inom förvaltningen och samtidigt lätta den börda, som de otaliga valen utgöra för folket och som de partipolitiska "maskinerna" visat sig alltför villiga att i realiteten övertaga. Ett annat förslag avsåg statliga och kommunala obligationers undantagande från beskattning. Den fjärde av legislaturen beslutade författningsändringen innefattade bestämmelser om rätt för kvinnor att bekläda vissa ämbeten, vars uppgifter berörde kvinnor och barn. Det genom författningsinitiativ framställda förslaget emanerade från radikalt håll och åsyftade en väsentlig minskning av antalet medlemmar i legislaturens båda hus. Den till folket hänvisade lagen var initierad från nykterhetshåll och hade förgäves framförts i legislaturen; enligt densamma skulle införande och mottagande av rusdrycker i torrlagt territorium förbjudas.

Folkomröstningens resultat blev, att endast ett förslag, om kvinnors tillträde till vissa ämbeten, antogs med 435 222 mot 255 036 röster. Planerna på inskränkning av de valda ämbetsmännens antal förkastades i fråga om staten med 461 555 mot 239 126, i fråga om kommunerna med

[1] Jfr den instruktiva redogörelsen hos Cushman, Voting organic laws: The action of the Ohio electorate in the revision of the state constitution in 1912.

449 493 mot 217 875. Beskattningsreformen avslogs med 340 570 röster mot 312 232. Rörande författningsinitiativet avgåvos 418 114 nej-röster mot 240 237 ja-röster; motsvarande siffror i fråga om den initierade lagen voro 455 099 och 360 534.

Vid en jämförelse mellan städernas och landsbygdens röstning kommer man till intressanta resultat. För ändamålet kunna vi särskilt hopräkna röstsiffrorna från fem grevskap, som domineras av de fem största städerna: Cleveland, Cincinnati, Columbus, Toledo och Dayton[1]; dessa städers folkmängd utgjorde år 1910 sammanlagt 1 390 839 personer, alltså mellan en fjärdedel och en tredjedel av statens befolkning. Det visar sig då, att städerna i regel, liksom 1912, varit betydligt mera reformvänliga än landsbygden. Sålunda erhöllo de båda förslagen om minskning av de valda ämbetsmännens antal, som i staten i dess helhet förkastades med ungefär dubbel röstövervikt, i städerna ett flertal jaröster, i det ena fallet 139 552 ja mot 101 088 nej, i det andra 129 496 ja mot 98 163 nej. Förslaget om statliga och kommunala obligationers undantagande från beskattning, som med knapp majoritet avslogs, biträddes av ungefär två tredjedelar av städernas valmän: 151 230 mot 76 421 röster. Mest påfallande är resultatet i fråga om det utpräglat radikala initiativförslaget om minskning av legislaturen; för detta uttalade storstäderna sin sympati med 139 017 mot 93 781 röster. I fråga om ett av förslagen visade sig däremot en motsatt tendens: omröstningen angående den från nykterhetshåll initierade lagen visar, att denna erhöll betydligt starkare stöd på landsbygden än i städerna. Motsättningen på denna punkt kommer sedermera, som vi skola se, till än klarare uttryck.

Vid *1914* års allmänna val framlades fyra förslag, alla tillkomna genom författningsinitiativ. Två av dessa innefattade skilda lösningar av alkoholfrågan; förbudsvännerna föreslogo totalförbud, antiprohibitionisterna åter initierade ett förslag om kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor. Det tredje förslaget gällde rösträtt för kvinnor, det fjärde en beskattningsreform.

Vid omröstningarna angående de båda först nämnda, konkurrerande förslagen blev divergensen mellan städer och landsbygd i alkoholfrågan klart belyst. Förbudstanken avvisades med 588 329 röster mot 504 177.[2] Detta berodde på storstädernas hållning; i dessa avgåvos 255 224 röster mot, blott 116 435 röster för förbudet, alltså en negativ majoritet på ungefär 139 000 röster; landsbygden (inklusive de smärre städerna) visade alltså en jamajoritet på ungefär 55 000 röster. Konkurrentförslaget däremot bifölls med 559 872 mot 547 254 röster; i stor-

[1] De grevskap, där dessa städer äro belägna, äro Cuyahoga, Franklin, Hamilton, Lucas och Montgomery. Jfr O h i o, Report of the secretary of state 1913, sid. 300 ff.

[2] Jfr O h i o, Report of the secretary of state 1915, sid. 221 f.

städerna avgåvos för detsamma 245 156 ja- mot 139 950 nejröster. Förslaget om rösträtt för kvinnor förkastades med 518 295 mot 335 390 röster; den stora majoriteten mot detsamma i städerna — 203 028 mot 87 815 — antyder, att valmännen i icke ringa utsträckning influerades av fruktan för att kvinnorna skulle sluta sig till förbudslägret.[1] Det fjärde förslaget, som rönte relativt liten uppmärksamhet, avslogs med överväldigande majoritet.

Redan påföljande år, *1915*, anordnades nya omröstningar, utan samband med de allmänna valen. Även denna gång gick striden i alkoholfrågans tecken.[2] Av de sex förslagen — fyra författningsinitiativ och två genom referendum hänvisade lagar — gällde tre detta spörsmål. Prohibitionisterna föreslogo åter rusdrycksförbud; antiprohibitionisterna gingo fram med ett förslag om sådan begränsning av initiativrätten, att ett två gånger vid folkomröstning besegrat förslag icke ånyo skulle kunna framläggas förrän efter sex år. Ett av de båda lagreferenda gällde en av legislaturen beslutad ändring i den gällande rusdryckslagstiftningen. Samtliga dessa förslag blevo av folket avvisade. I förbudsfrågan avgåvos 484 969 ja- mot 540 377 nejröster; majoriteten mot förbudet, fortfarande koncentrerad i de större städerna, hade alltså sjunkit från 84 000 till ungefär 56 000 röster. Tanken på en begränsning av initiativrätten samlade 417 384 röster, under det att 482 275 väljare uttalade sig mot densamma. En undersökning av röstsiffrorna synes visa, att denna fråga bragte förvirring i båda lägren. En del förbudsvänner torde ha röstat för förslaget i *hopp* om att förbudet denna gång skulle genomdrivas, en del antiprohibitionister ha tydligen, sannolikt av *fruktan* för samma möjlighet, röstat mot detsamma. Legislaturens förslag, vars innehåll ej är oss närmare bekant, avslogs med 353 207 röster mot 242 671.

Beträffande de tre återstående förslagen, som likaledes alla förkastades, kunna vi fatta oss kort. Ett författningsinitiativ om tjänstetiden för kommunala tjänstemän avslogs med överväldigande majoritet. Ett på samma sätt framkommet förslag om undantagande av vissa statliga och kommunala obligationer från beskattning — jfr 1913 års omröstning i samma fråga — avvisades med 401 083 röster mot 337 124; även nu visade städerna en betydande majoritet för denna reform. Det sista förslaget, som gällde en partifråga, skall i annat sammanhang närmare beröras.

1916 ägde icke några omröstningar rum. *1917* anordnades en "special election" för två frågor: en av legislaturen beslutad lag om rösträtt för kvinnor samt ett nu för tredje gången framställt författningsinitiativ om

[1] Jfr Cushman, Voting organic laws, sid. 223 f.

[2] Jfr Ohio, Report of the secretary of state 1915, sid. 227 ff.

rusdrycksförbud.[1] Kvinnorösträtten avslogs, denna gång med 564 972 röster mot 420 166. Förbudet förkastades likaledes, men nu med försvinnande majoritet: 523 727 röster mot 522 590. Den omsvängning, som redan 1915 års omröstningsresultat indicerat, framstod nu som i det närmaste fullbordad. Storstädernas röstsiffror visa 234 667 nej mot 140 616 ja, en minskning av nejmajoriteten från 1914 med ungefär 45 000 röster; i staten i övrigt avgåvos 289 060 nej- mot 381 874 jaröster.

Vid *1918* års omröstningar vunno prohibitionisterna äntligen sitt mål; ett författningsinitiativ om rusdrycksförbud antogs med 463 654 röster mot 437 985, alltså en majoritet av icke fullt 26 000 röster.[2] I storstäderna avgåvos nu 122 872 ja mot 196 315 nej; den negativa majoriteten hade sålunda sjunkit till ungefär 73 000 röster, mot 94 000 föregående år och 139 000 år 1914. Samtidigt godkändes även tre andra författningsändringsförslag. Ett av dessa, framkommet genom initiativ och antaget med 508 282 mot 315 030 röster, gjorde bestämmelserna om referendum tillämpliga även på legislaturbeslut angående ratifikation av unionella författningsändringar. De två andra förslagen, av vilka ett framlades av legislaturen, ett genom initiativ, avsågo båda att möjliggöra en beskattningsreform. Det ena antogs med 479 420 mot 371 176, det andra med 336 616 mot 304 399 röster; det senare, som var mera radikalt, gick igenom på grund av den stora anslutningen i storstäderna. Då förslagen uteslöto varandra, upphöjdes endast det med den största majoriteten antagna till gällande rätt.[3]

I november *1919* ägde ånyo en "special election" för folkomröstningar rum. Fem frågor framlades. Bland dessa var en av legislaturen antagen författningsändring om en beskattningsreform av samma innehåll som den föregående år av folket godkända men på grund av sin konkurrens med ett annat förslag icke i författningen införda. De övriga förslagen gällde alla förbudsfrågan och inneburo en mycket egendomlig kombination, ägnad att förvilla även den mest upplysta väljarekår. Förenta staternas kongress hade 1918 föreslagit unionellt förbud; detta förslag hade redan, efter att ha bekräftats av tre fjärdedelar av staterna, den 16 januari 1919 trätt i kraft. Ohios legislatur hade även beslutat ratificera denna unionella författningsändring och därjämte antagit en tillämpningslag om förbudet. Båda dessa beslut blevo nu, genom begäran från antiprohibitionisthåll, underställda folket, detta trots att unionsförbudet redan beslutats och folkomröstningen alltså i denna punkt var en meningslöshet. Men härtill kom även, att de skilda riktningarna i alkoholfrågan initierade två författningsändringar: pro-

[1] Jfr här och för det följande Ohio, Table showing comparative vote by counties, cast for and against prohibition and woman suffrage 1914 to 1917.

[2] Jfr Ohio, District maps etc., sid. 7.

[3] Jfr Illinois, Constitutional convention bulletin nr 2, sid. 88.

hibitionisterna en bestämmelse om närmare definition på begreppet "rusdrycker", antiprohibitionisterna ett förslag om det nyss beslutade statsförbudets upphävande. Även dessa förslag voro tydligen, efter beslutet om unionsförbud, utan förnuftig mening; de bidrogo endast till att göra situationen än mera invecklad.

Folkomröstningarna gingo, som man kunde vänta, i förvirringens tecken. Alla de framlagda frågorna besvarades med en majoritet av nejröster. Väljarna beslöto, visserligen blott med 500 rösters majoritet, att uttala sitt platoniska ogillande av legislaturens beslut om ratifikation av unionsförbudet, avslogo med 500 812 röster mot 474 078 legislaturens tillämpningslag, och förkastade — med 504 688 mot 474 907 respektive 496 786 mot 454 933 röster — såväl prohibitionisternas som antiprohibitionisternas initiativförslag. Det motsägande och meningslösa i omröstningsresultatet fick en ytterligare bekräftelse därigenom, att det föregående år godkända förslaget om beskattningsreform nu avslogs med 80 000 rösters majoritet. — Att ur dessa resultat utläsa någon förnuftig mening torde vara hopplöst. Den enda förklaringen synes vara, att ett stort antal väljare, som, förklarligt nog, saknade förmåga att inträngа i de skilda frågornas innebörd, utan urskiljning röstade nej på alla framställda förslag.

Nästa år, vid de allmänna valen *1920*, ägde endast en folkomröstning rum. Legislaturen hade nu antagit en ny lag om förbudets tillämpning, och denna hänvisades, på begäran av antiprohibitionisterna, till folkets avgörande. Den antogs emellertid med överväldigande majoritet: 1 062 470 mot 772 329 röster. Orsaken till den starka resonans, förbudet nu visade sig äga i folkmeningen, är uppenbarligen att söka däri, att kvinnorna denna gång, på grund av förbundsförfattningens stadgande, hade rösträtt.

Erfarenheterna i Ohio äro, som vi redan framhållit, av en helt annan karaktär än i Oregon. De nyare folkomröstningsformerna ha kommit till relativt sparsam användning; under tiden 1913—1920 ha sammanlagt 28 folkomröstningar förekommit, varav 6 fakultativa lagreferenda och 16 initiativ. Omröstningarna ha i regel gått i negativ riktning; endast en fjärdedel av de till folket hänvisade förslagen ha antagits. Vid flertalet omröstningstillfällen har alkoholfrågan dominerat — icke mindre än 12 förslag ha gällt detta spörsmål — och efter flera misslyckade försök ha prohibitionisterna slutligen lyckats genomdriva och befästa totalförbudet. Denna reform har praktiskt taget utgjort det enda positiva resultatet av de många initiativförslagen.

Vi ha särskilt uppmärksammat motsättningen mellan land och stad, då denna här kommit till ovanligt klara uttryck. I regel ha städerna varit mera reformvänliga; flera radikalt färgade förslag ha fallit på

landsbygdens motstånd. I förbudsfrågan har förhållandet varit det motsatta; här har stadsbefolkningen representerat den negativa ståndpunkten, ett förhållande, som, efter vad senare skall visas, har motsvarigheter även inom andra stater.

Översikt över folklagstiftningen i övriga stater.

Det skulle föra för långt att ens på det summariska sätt, som i det föregående skett, redogöra för folkomröstningarna i övriga stater. Vi måste här inskränka oss till att, under särskilt hänsynstagande till typiska eller eljest speciellt intressanta omröstningsfall, framhäva de allmänna tendenserna hos folklagstiftningen. De båda huvudformerna, referendum och initiativ, torde, såsom förut framhållits, härvid lämpligen böra diskuteras var för sig. Det ligger i sakens natur, att det vid referenda främst är de avslagna förslagen som böra uppmärksammas, vid initiativ åter de antagna; det gäller framför allt att undersöka de fall, då valmanskåren varit av annan mening än sin representation.

Referendum.

Vad först beträffar det *obligatoriska* referendum, ha vi i det föregående konstaterat, att en mycket betydande del av de av legislaturerna antagna författningsändringsförslagen bliva av folket förkastade; i genomsnitt föreligger en avslagsfrekvens av ungefär 35 %.[1] Vissa orsaker till denna negativism ha redan påpekats: så legislaturernas benägenhet att i vissa fall hänvisa frågor till folket blott för att ge detta tillfälle till ett avgörande[2], samt tendensen att rösta i klump beträffande samtidigt framlagda förslag. Här skola vi undersöka de sakliga tendenserna, de motiv, som i olika fall äro bestämmande för folkets negativa ställningstagande.

I redogörelsen för folkomröstningarna i Oregon har framhållits, att motvilja mot ökade statsutgifter i flera fall varit bestämmande för valmännens handlande. Vid de obligatoriska referenda utgör denna "sparsamhetstendens" i själva verket det mest framträdande draget. I ett mycket stort antal fall ligger häri förklaringen till folkets förkastande av legislaturens förslag.

Alldeles särskilt kommer denna tendens till synes i lönefrågor, vilka i stor utsträckning äro reglerade i författningen. Förslag om höjning

[1] Vi bortse här från den ökning av avslagsprocenten, som på grund av förut diskuterade omständigheter visat sig inom de egentliga referendumdemokratierna.

[2] Denna tendens kommer, såsom självklart är, främst till uttryck i omstridda principfrågor, såsom förbuds- och kvinnorösträttsfrågan; ur folkets ställningstagande till legislaturernas förslag i dessa spörsmål kunna därför knappast några slutsatser dragas om folkets uppfattning i förhållande till representationens.

av statstjänstemännens arvoden hava i regel mycket små utsikter till framgång; än mindre understöd vinna legislaturernas talrika förslag om ökning av den till folkrepresentanterna utgående ersättningen. Såsom typiska kunna Californias erfarenheter nämnas. 1894 och 1906 anhöll legislaturen i form av ett författningsändringsförslag om höjning av arvodet för sina ledamöter; förslagen förkastades i det ena fallet med 147 000 mot 46 000, i det andra med 58 000 mot 38 000 röster. Slutligen lyckades man 1908 att genomdriva förslaget, då det framlades förenat med vissa bestämmelser om minskning av utgifterna för legislaturens kansli. 1914 framlades ett förslag om ökning av representanthusets expensmedel; det avslogs med den överväldigande majoriteten av 494 000 mot 87 000 röster. Förslag om höjning av generaladvokatens, domarnas och andra statstjänstemäns löner ha, i regel med mycket stora majoriteter, avvisats vid 1892, 1900 och 1906 års omröstningar. Liknande exempel kunna anföras från så gott som alla stater. År 1920 förelades tillsammans åtta förslag om arvodesförhöjningar i olika stater; de blevo samtliga, trots att i regel en kompensation för penningvärdets fall åsyftades, med mördande konsekvens förkastade. Det är att märka, att på många håll en mycket stor del av författningsändringsförslagen gälla dylika frågor. Så t. ex. avsågo nära en fjärdedel av de under åren 1835—1908 förekommande författningsreferenda i Michigan löneförhöjningar av olika slag; i det stora flertalet fall blev utslaget negativt.

Det torde stå utom tvivel, att i många fall valmännens ställningstagande till dylika frågor utvisat bristande förståelse för förefintliga behov och kortsynt motvilja mot alla ökade utgifter. Snålheten har ofta bedragit visheten. "Det är ett välkänt förhållande", skriver en synnerligen objektiv iakttagare[1], "att valmännen motsätta sig höga löner, då de ha tillfälle att uttala sin mening, och den lantlige väljarens omdöme om vad som utgör en hög lön för ämbetsmannaarbete står ofta icke i överensstämmelse med uppfattningen hos mera sakkunniga personer. Det är visserligen sant, att folkrepresentanternas ansträngningar att höja sina arvoden i många fall icke varit förtjänta av framgång och att det kanske varit klokt av väljarna att stävja dem.[2] Men folkets kontroll över statsämbetsmännens löner har ofta utövats på ett kortsynt sätt, i det att man vägrat bevilja en ersättning, som varit behövlig för att dugliga män skulle kunnat erhållas i statstjänsten."

[1] Dodd, Revision and amendment etc., sid. 285.

[2] Jfr Cushman, Analysis etc., sid 12, som på tal om 1914 års omröstningar, då alla förslag om ökning av folkrepresentanternas arvoden förkastades, gör följande uttalande: "If the people persist in refusing to pay any more than they feel their legislators to be worth, and these legislators continue to be worth about what the people pay, it is hard to see how the vicious deadlock is to be broken."

Utslag av sparsamhet och antibyråkratism i förening äro också de talrika avslagen på förslag om inrättande av nya ämbeten. Som exempel kunna vi även här hänvisa till California, där en rad dylika fall förekommit. Även då det är fråga om utsträckning av vissa ämbetsmäns befogenhet och dylikt, går folkavgörandet mycket ofta i negativ riktning.

Då det gäller utanordnande av anslag eller upptagande av lån för produktiva ändamål — såsom vägbyggnader och irrigation — är folket däremot icke fullt så sparsamt med statens medel. Visserligen förekommer även här tämligen ofta, att legislaturens förslag förkastas, men avslagstendensen är icke på långt när så genomgående som i lönefrågor. Detsamma är i stort sett fallet i beskattningsfrågor, där dock en kanske något större betänksamhet kommer till synes, särskilt då det är fråga om införande av nya skatter eller allmänna skatteförhöjningar. Som exempel kan nämnas, att av 60 år 1914 i skilda stater framlagda förslag om statslån, ökad beskattning och andra liknande åtgärder ungefär två tredjedelar blevo av folket avslagna.[1]

Misstron mot legislaturerna kommer ofta till uttryck vid omröstningarna. Förslag om ökning av representationens befogenheter, förlängning av sessionstiden o. dyl. bliva så gott som undantagslöst förkastade. 1892, 1908 och 1904 föreslog Californias legislatur, att sessionerna skulle förlängas från 60 till 100, respektive 75 och 80 dagar; dessa förslag, som — med hänsyn till att sammanträden blott hållas vart annat år — syntes ganska rimliga, blevo samtliga avvisade, det 1892 framlagda med den överväldigande majoriteten av 154 000 mot 36 000 röster. I Massachusetts, där blott få författningsändringsförslag blivit avslagna med stora majoriteter, förkastade folket år 1896 med överväldigande röstövervikt två förslag om längre tjänstetid för legislaturledamöter och vissa folkvalda ämbetsmän. Lika bestämt som folket reagerar mot alla försök att stärka legislaturernas ställning, avvisar det förslag om minskning av sin egen makt. Som exempel härpå kunna vi nämna omröstningarna angående begränsningar av folkomröstningsinstitutet i Missouri, Arizona och andra stater.

Då valmännen, vilket icke sällan är fallet, med rätt eller orätt misstänka, att ett visst förslag genomdrivits i legislaturen medelst otillbörliga inflytelser och avser att gagna enskilda intressen, resulterar omröstningen givetvis i avslag. 1886 framlade Californias legislatur ett författningsändringsförslag om ändring av beskattningen å järnvägar; detta ansågs emanera från Southern Pacific Company och innebära betydande fördelar för bolaget. Folkomröstningens resultat blev 123 173 nej mot 9 992 ja; antalet jaröster motsvarade, som en författare sarkas-

[1] Jfr Cushman, Analysis etc., sid. 12.

tiskt anmärker[1], antalet tjänstemän hos bolaget. Liknande fall, om också sällan av så markant karaktär, ha inträffat även i andra stater.

Utom i nu antydda avseenden lär det knappast vara möjligt att ur omröstningsresultaten vid obligatoriska referenda utläsa några bestämda tendenser. Det bör särskilt framhållas, att förslag om konstitutionella och ekonomiskt-sociala reformer i "progressiv" riktning blott i undantagsfall bliva förkastade av folket. Då detta någon gång sker, ligger förklaringen i regel däri, att vederbörande frågor framläggas vid samma omröstningstillfälle som något annat särskilt impopulärt förslag. Så var t. ex. förhållandet, då förslag om införande av initiativ och referendum förkastades i Missouri 1904 samt i Texas och Wisconsin 1914; vid de båda förstnämnda tillfällena var det för övrigt vissa projekt om ökade förmåner för legislaturens ledamöter, som i sitt fall drogo med sig folkomröstningsförslagen.

Vid det *fakultativa* referendum inställa sig givetvis delvis andra synpunkter än vid det obligatoriska. Visserligen gäller det också här främst att undersöka de tendenser, som komma till uttryck i folkets avslag på framlagda förslag, och de skäl, som i olika fall förklara ställningstagandet i negativ riktning. Men då en särskild begäran fordras för att referendum skall komma till stånd, blir det tillika av intresse att klargöra varför dylik begäran framställes och i vilka grupper av frågor, som detta företrädesvis sker. Även de fall, då omröstningarna innebära en bekräftelse av legislaturens beslut, böra därför uppmärksammas.

Tillsammans ha, såsom av den förut meddelade översikten framgår, mellan 130 och 140 fakultativa lagreferenda förekommit. Det stora flertalet av dessa omröstningar ha ägt rum i vissa stater, där institutet blivit relativt flitigt begagnat. Förutom i Oregon ha särskilt i Colorado, Maine, Montana och Washington referendumrätten använts i ett stort antal fall och lett till intressanta resultat. Vi skola därför i huvudsak inskränka detaljundersökningen till dessa stater.

Av de fjorton fakultativa referenda i Arizona förekommo icke mindre än åtta vid 1912 års val. Vid föregående session hade legislaturen bl. a. antagit fem lagar, som stadgade statlig kontroll över de enskilda järnvägarna i olika avseenden; sålunda fixerades en maximitaxa för persontransport och bestämmelser gåvos om lantärnor på lokomotiv, om det behövliga antalet tjänstemän å varje tågsätt m. m., det senare i syfte att förhindra tågolyckor. Rörande dessa lagar framställdes referendumbegäran, sannolikt emanerande från eller i varje fall understödd av järnvägsbolagen. Dessutom begärdes referendum angående en jaktlag,

[1] Moffet, The constitutional referendum in California, sid. 17.

en lag om panträtt i gruvor för krav på ersättning för fullgjort arbete samt en likaledes för arbetarna välkommen lag om sättet för betalning av arbetslöner. Resultatet av omröstningen blev, att samtliga lagar godkändes, i flera fall med överväldigande majoritet; så t. ex. bekräftade valmännen bestämmelserna om järnvägstariffen med ungefär 15 000 mot 5 000 röster. Vid nästa allmänna val, 1914, förekommo fyra dylika referenda. En lag, som utsträckte regleringen av järnvägstaxorna till mellanstatlig trafik, godkändes med överväldigande majoritet; likaså bekräftades vissa ändringar i benådningsrätten. Däremot avslogos två förslag om sättet för ändringen i grevskapsindelningen o. dyl.; den vanliga motviljan mot lokala frågor synes här ha spelat in. Fyra år senare, 1918, begärdes referendum rörande två lagar, en om förbud mot hasardspel och en om förbud mot hållande av otuktshus; särskilt i det senare fallet misstänkte man, att referendumbegäran härstammade från personer, för vilka lagens genomförande skulle betyda ekonomiska förluster. I båda fallen bekräftade emellertid folket legislaturens beslut, i det senare med överväldigande majoritet.

Endast i två fall ha alltså framställningar om referendum i denna stat visat sig äga stöd hos folkets flertal; i tolv fall har referendum begärts trots att legislaturens beslut uppburits av en i regel betydande folkmajoritet. Klara missbruk av referendumrätten synas vid flera tillfällen ha ägt rum. Lagar, som av folket i gemen ansetts nyttiga, ha uppehållits på begäran av obetydliga minoritetsgrupper, vilkas handlingssätt åtminstone i vissa fall dikterats av privata intressen. Resultatet har visserligen blivit, att vederbörande lagar bekräftats av folket, men referendumbegäran har dock så till vida varit till skada, som legislaturbeslutens ikraftträdande uppskjutits för ett och ett halvt år.

Dylika missbruk av referendum ha, som vi sett, kunnat spåras även i Oregon och äro i själva verket icke alldeles ovanliga. Visserligen kan man icke i alla de fall, då legislaturens beslut bekräftats med stor majoritet, draga den slutsatsen, att begäran om referendum framställts i otillbörligt syfte. Men att detta vid vissa tillfällen skett, står utom tvivel: folkomröstning har krävts trots att det icke funnits någon anledning att antaga, att folket varit av annan mening än sin representation. Stundom har referendumrätten begagnats i rent obstruktionssyfte: för att uppskjuta en viss lags ikraftträdande. Stundom har man säkerligen även haft förhoppningen, att folkomröstningen, på grund av bristande intresse eller kunskap hos valmännen, skulle komma att gå i negativ riktning.

Ett par påtagliga och mycket uppmärksammade exempel härpå ha förekommit i South Dakota. 1907 antog legislaturen en ny lag om äktenskapsskillnad, varigenom betydligt strängare villkor stadgades härför. Man avsåg härigenom att göra slut på den formliga "skilsmässoindustri", som förut rådde; från olika delar av unionen reste folk till

South Dakota för att snabbt och bekvämt erhålla äktenskapsskillnad.[1] Legislaturens beslut drabbade därför viktiga privata intressen inom staten; till dessa kunde man spåra den begäran om referendum, som inlämnades. Omröstningens resultat utföll med betydande majoritet för den nya lagen, vars ikraftträdande emellertid uppskjutits i halvtannat år. Två år senare förekom ett liknande fall, som redan förut berörts. Då begärdes nämligen referendum rörande en lag om elektriska lantärnor på lokomotiv; lagen, som syftade att förekomma järnvägsolyckor, synes ha varit av obestridlig nytta, och referendumpetitionen emanerade från järnvägsbolagen, för vilka lagens bestämmelser medförde ökade utgifter. Såsom redan nämnts, gick omröstningsresultatet i negativ riktning, detta uteslutande på den grund, att förslaget underställdes samtidigt med vissa andra synnerligen impopulära förslag. Två år senare antogs samma lag, sedan legislaturen återupprepat sitt beslut och referendum ånyo begärts, med överväldigande röstövervikt av folket. Genom missbruk av referendumrätten och omdömeslöshet hos folket hade alltså en gagnelig lags ikraftträdande förhindrats i tre och ett halvt år. Även i Missouri ha, på grund av folkets benägenhet att rösta i klump, liknande fall förekommit.[2]

I anslutning till redogörelsen för omröstningarna i Arizona bör även ett annat förhållande uppmärksammas. I denna stat har det, liksom i flera andra stater, vid några tillfällen hänt, att radikalt färgade lagar av social natur på begäran hänvisats till folket. Särskilt har detta i flera fall skett beträffande lagar, som avsett reglering av arbetstiden eller som i andra avseenden syftat till en förbättring av arbetarnas ställning. Stundom har väl referendumbegäran i dessa fall framställts i obstruktionssyfte; i regel torde emellertid vädjan till folket ha varit ett naturligt uttryck för en social intressemotsättning. Vad som här bör framhållas är, att dylika lagar nästan undantagslöst blivit av folket bekräftade, i regel med stor majoritet. Som exempel kan nämnas, att en lag om begränsning av arbetstiden för kvinnor och barn godkändes i Maine år 1916 med 100 000 röster mot 40 000, att bestämmelser om åtta timmars arbetsdag för gruvarbetare antogos i Colorado 1912 med 69 000 mot 31 000 röster och att regler angående arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall i arbete bekräftats i Colorado och Nebraska år 1914. Resultaten vid fakultativa lagreferenda tyda alltså icke på att folket i fråga om socialpolitisk lagstiftning skulle vara mindre "framstegsvänligt" än representationen. Såsom initiativets användning visar, är förhållandet det motsatta.

Vi ha hittills främst berört sådana omröstningar, där folket bekräftat legislaturens beslut. I det följande skola vi närmast ägna upp-

[1] Equity, vol. XI, nr 1, sid. 24.
[2] Equity, vol. XVII, sid. 22 ff.

märksamheten åt den viktigare frågan om orsakerna till det negativa ställningstagandet i olika fall.

I California ha de fakultativa referenda övervägande givit negativa resultat. I elva fall av sexton har den till omröstning framlagda lagen förkastats. Första gången referendumrätten användes var 1912. Vid en session år 1911 antog legislaturen bl. a. tre lagar med bestämmelser om ett ämbete för röstregistrering i grevskapen. Dessa lagar, som formellt gällde staten i dess helhet, avsågo i realiteten blott ett enda grevskap, Alameda county; för att icke komma i konflikt med det i konstitutionen stadgade förbudet mot speciella lagar hade man antagit bestämmelserna i allmän form.[1] Inom Alameda county väckte besluten stark opposition, och begäran om referendum inlämnades. Omröstningens resultat blev, att alla lagarna avslogos med stora majoriteter. All sannolikhet talar för att större delen av väljarekåren röstade nej utan närmare kännedom om frågan; motviljan mot lokala förslag torde även här ha gjort sig gällande. Två år senare, 1914, ägde fyra fakultativa referenda rum. Endast en av de framlagda lagarna, innefattande vissa bestämmelser mot försäljning av fridlyst vilt, avslogs, med ytterst knapp majoritet, de övriga godkändes. Bland de av folket bekräftade förslagen märktes en lag om kontroll över aktieförsäljning. Beträffande denna hade referendum begärts av de närmast intresserade "investment companies", som samtidigt framlade ett konkurrerande initiativförslag med mindre restriktiva bestämmelser. Folket visade sin urskiljningsförmåga genom att med 344 000 röster mot 288 000 godkänna den av legislaturen beslutade lagen och samtidigt avslå initiativförslaget med 354 000 röster mot 249 000.

1915 och 1916 avslog folket tre lagar om ändrade valbestämmelser av i huvudsak teknisk natur. 1918 förkastades ett förslag om vissa ändringar av den kommunala beskattningen. 1920 ägde fem fakultativa referenda rum, av vilka några äro av större intresse. Sedan år 1919 det unionella rusdrycksförbudet beslutats, antog Californias legislatur en härtill anknuten tillämpningslag, rörande vilken referendum begärdes av statens vinodlare.[2] Folket, som flera gånger förut nedröstat genom initiativ framkomna förslag om statsförbud, förkastade med 466 000 röster mot 400 000 den framlagda lagen, trots att denna i grunden blott var en konsekvens av det unionella beslutet. Samtidigt avslogs, med den överväldigande majoriteten av 524 000 röster mot 247 000, en lag om större rätt för gifta kvinnor att testamentariskt disponera över den gemensamma egendomen. Resultatet är ganska märkligt, då det synes visa, att kvinnorna i stor utsträckning röstade emot

[1] Jfr California, Publicity pamphlet 1912, sid. 20 f.
[2] Jfr California, Publicity pamphlet 1920, sid. 9 f.

förslaget. Av de övriga förslagen antogos två, under det att ett med knapp majoritet förkastades.

I Colorado har det fakultativa referendum likaledes i en rad fall varit effektivt: nio av de tolv efter referendumbegäran till folket hänvisade lagarna ha förkastats. Omröstningarna äro icke av tillräckligt intresse för att motivera en närmare redogörelse. I flera fall ha de avslagna förslagen gällt speciella frågor, som icke berört den stora massan av folket. Så t. ex. hänvisades 1912 en lag om "upprättande av sommarskolor för lärare" och 1914 en lag om fruktHandel till väljarnas avgörande. Röstetalen i denna stat ha, såsom förut framhållits, i regel varit ovanligt låga, och vid många tillfällen har skillnaden mellan majoritet och minoritet varit så liten, att omröstningarna icke kunna betraktas som något säkert utslag för folkopinionen.

I Washington ha fakultativa referenda blott förekommit vid ett val, nämligen år 1916. Då höllos emellertid icke mindre än sju dylika omröstningar, vilka tilldragit sig stor uppmärksamhet och ofta åberopas som exempel på referenduminstitutets fördelaktiga verkningar.[1] Vid föregående session hade legislaturen antagit flera lagar, som ansågos vara av utpräglat reaktionär karaktär. Två av dessa avsågo att försvåra framställandet av initiativ- och referendumpetitioner: dessa skulle nämligen endast få påtecknas å särskilda registreringsbyråer. Genom en tredje lag annullerades till väsentlig del de några år tidigare antagna bestämmelserna om direkta primärval inom partierna. Av de övriga lagarna bestämde en om förbud mot blockad vid strejker, i en innefattades restriktiva stadganden om statens och kommunernas övertagande av "offentliga nyttigheter", och i en minskades den kommunala självstyrelsen i budgetfrågor. Slutligen gavs i en lag vissa bestämmelser om den nybyggda hamnen i Seattle, varigenom statskontrollen över denna i vissa avseenden skulle minskas; det misstänktes, att lagen tillkommit på grund av otillbörliga inflytelser och var ägnad att främja privat- och bolagsintressen. Rörande de omnämnda lagarna begärdes referendum av flera radikala, utanför partierna stående organisationer, såsom "Direct legislation league" och "State federation of labor". Resultatet blev, att samtliga lagförslag förkastades med överväldigande majoritet: sålunda avvisades tanken på det direkta primärvalets annullerande med 200 000 mot 49 000 röster och lagförslaget om Seattle's hamn med 195 000 röster mot 45 000. De relativt största sympatierna bland valmännen hade det föreslagna förbudet mot blockad vid strejker, men även omröstningen i denna fråga visade dubbel nejmajoritet.

[1] Uppgifter om dessa omröstningars karaktär har jag främst erhållit genom personliga upplysningar från olika håll, särskilt av mr Judson King.

Även i andra stater har man genom referendum hindrat av legislaturen gjorda försök att annullera tidigare genomförda reformer. I Montana beslöt legislaturen 1919 att i vissa hänseenden inskränka det direkta primärvalet samt folkets rätt att nominera kandidater till president- och vicepresidentposterna; dessa reformer hade några år tidigare genomdrivits medelst folkinitiativ. Referendum begärdes rörande de två lagändringarna, och de gamla bestämmelserna bibehöllos; legislaturens förslag avvisades i ena fallet med 74 000 mot 66 000, i det andra med 80 000 mot 61 000 röster. I Nebraska antog representationen 1919 en lag om det direkta primärvalets avskaffande; folket beslöt med 133 000 mot 49 000 röster dess bibehållande.

Vid några tillfällen har folket med stor majoritet röstat ned lagar, som innefattat ökade militärutgifter. I Montana ägde 1912, på begäran av State federation of labor, folkomröstning rum rörande en ny militärlag; denna avslogs med 42 000 röster mot 21 000.[1] I South Dakota förkastades år 1910 ett liknande förslag med mer än tredubbel röstövervikt. I Nebraska 1914 avslogs en lag om upprättande av ett militärt förrådshus med 133 000 mot 41 000 röster. I alla dessa fall har, såsom synes, nejmajoriteten varit synnerligen eftertrycklig.

Vad slutligen angår det *frivilliga* referendum, har den ringa användningen av detta institut förut konstaterats. I de få stater, där legislaturen i något eller några fall överlämnat beslutanderätten till folket, har detta, såsom naturligt är, skett i omtvistade och ömtåliga frågor, i vilka representationen icke velat påtaga sig ansvaret för ett avgörande. Så användes institutet i Montana 1920 beträffande ett förslag att annullera två genom folkinitiativ tillkomna lagar. I övrigt har det huvudsakligen kommit i bruk i ekonomiska frågor; exempel härpå erbjuda Colorado, Maine och Washington.

Initiativet.

Folkinitiativets verkningssätt i Oregon har, såsom redan framhållits, i vissa avseenden motsvarigheter inom flera andra stater. Detta främst så till vida som institutet i många fall begagnats som ett medel att förverkliga *demokratiskt-konstitutionella och ekonomiskt-sociala reformkrav*, som av representationen icke beaktats. De förnämsta positiva resultaten av initiativets användning ligga i flertalet stater inom dessa områden. En blick på de viktigare omröstningarna i hithörande frågor klargör detta förhållande.

Vid 1912 års val, det första efter de nya folkomröstningsformernas införande, framlades i Colorado icke mindre än tjugo initiativförslag. Av dessa voro tio utarbetade av den organisation, "Direct legislation

[1] Jfr Equity, vol. XIV, sid. 145 f.

league", som utgjort den förnämsta drivkraften i folkomröstningsrörelsen: alltså en motsvarighet till People's power league i Oregon; de övriga framlades av andra utanför partierna stående radikala organisationer.[1] Av de tjugo förslagen blevo visserligen endast åtta antagna, men dessa inneburo en rad viktiga reformer. Så infördes bl. a. olika former av revokationsrätt, åttatimmars arbetsdag för kvinnor och för vissa grupper av manliga arbetare, kommunal moderskapspensionering och nya bestämmelser om utnämning av ämbetsmän (civil service reform). I några fall, särskilt i fråga om lagarna angående förbättringar i kvinnornas ställning, voro majoriteterna för förslagen så betydande, att resultaten, trots den ringa röstfrekvensen, kunna anses utgöra klara utslag av folkopinionen. De avslagna förslagen, till vilka vi i ett par fall få tillfälle att återkomma, gällde i allmänhet mindre viktiga frågor. Även senare, så 1918 och 1920, ha vissa i samma riktning gående förslag genomdrivits medelst initiativ.

I Montana bildades efter de nya folkomröstningsformernas införande en "People's power league", som i likhet med sin namne i Oregon hade till syfte att genomföra demokratiskt-konstitutionella reformer.[2] Till 1912 års val initierade organisationen fyra lagförslag, som förut avslagits av legislaturen; dessa förslag, som i det väsentliga utgjorde efterbildningar av motsvarande lagstiftning i Oregon, avsågo direkta primärval inom partierna, förekommande av otillbörlig påtryckning vid val (corrupt practises act) samt rätt för folket att instruera legislaturen beträffande val av förbundssenatorer och att uttrycka sina önskningar rörande kandidater till president- och vicepresidentämbetena. Alla dessa förslag antogos med jämna och stora majoriteter: i genomsnitt 45 000 mot 12 000 röster. Två år senare, 1914, antogs med stor röstövervikt en från bondehåll initierad lag om statlig kreditgivning åt jordbrukare; däremot förkastades, ehuru med knapp majoritet, ett av arbetarna framlagt lagförslag om ersättningsplikt för arbetsgivare vid skador på grund av olycksfall i arbete.

I Arizona ha arbetarna medelst initiativrätten genomfört en rad huvudsakligen socialpolitiska reformer. Vid 1914 års val framställde "State federation of labor" icke mindre än sju initiativförslag, som samtliga godkändes av folket. En lag om ålderdoms- och moderskapspensionering antogs med 26 000 mot 12 000 röster; med stor majoritet antogs också en tämligen invecklad lag om upprättande av elektriska ledningar på sådant sätt, att risken för olyckshändelser skulle minskas. Synnerligen stränga bestämmelser mot arbetsgivarnas begagnande av s. k. "svarta listor" genomdrevos. Staten tillerkändes ökad befogenhet att inlåta sig på industriell företagarverksamhet på olika områden; denna

[1] Jfr Equity, vol. XV, sid. 140.
[2] Jfr Equity, vol. XVI, sid. 39.

lag, som genomfördes med knapp majoritet, blev visserligen redan efter två år i det väsentliga annullerad. En av de antagna lagarna är av mycket egendomlig karaktär och har blivit föremål för åtskillig uppmärksamhet. I densamma stadgades, att av de hos en viss arbetsgivare anställda arbetarna minst 80 % måste vara röstberättigade eller i Förenta staterna infödda medborgare; de infödda arbetarna ville härigenom skydda sig mot den starka invasionen av utländsk arbetskraft.[1] Icke alldeles utan skäl har man i denna lag, som antogs med stor röstövervikt, sett ett exempel på initiativets användning i ett otyglat klassintresses tjänst. Slutligen genomfördes även en författningsändring om förbud för legislaturen att ändra genom folkbeslut antagna lagar.

I Arkansas ha även en rad progressiva förslag initierats, särskilt från arbetarehåll, och i flera fall godkänts av valmännen, ehuru, på grund av bestämmelserna om kvalificerad majoritet, positivt resultat sällan uppnåtts. 1912 uttalade folket sina sympatier för ett av "State federation of labor" och "State farmer's union" framlagt förslag om revokationsrätt; den erforderliga majoriteten av de vid valet röstande förefanns emellertid icke. Samtidigt genomdrevs, med den överväldigande majoriteten av 103 000 mot 33 000 röster, ett förslag om begränsning av legislaturens sessioner. 1914 antogs, med 72 000 mot 25 000 röster, en lag om förbud mot vissa former av barnarbete. 1916 genomfördes, likaledes med oerhörd röstövervikt, en lag om direkta primärval. 1920 framlades ett författningsinitiativ om mindre restriktiva bestämmelser om folkomröstning; det föll på grund av fordran på kvalificerad majoritet, trots att 86 000 jaröster mot 44 000 nejröster avgåvos.[2]

I South Dakota ha icke mindre än fem initiativomröstningar, d. v. s. hälften av hela antalet, gällt frågan om direkta primärval. 1912 initierades första gången ett lagförslag i denna fråga — efter upphovsmannen kallat Richards lag.[3] Denna antogs av folket med betydande majoritet: 58 000 mot 33 000 röster. Vid nästa val, 1914, framställdes ett nytt initiativförslag med andra regler om primärvalet; detta blev emellertid förkastat. Sedermera beslöt legislaturen vid 1915 års session att annullera Richards lag; beslutet försågs, för att hindra folkomröstning, med emergencyklausul, vadan referendum icke kunde begäras. För att återinföra lagen tillgrep man initiativet och lyckades, sedan 1916 ett förslag avvisats med några hundra rösters majoritet, att vid 1918 års val ånyo få lagen konfirmerad; beslutet fattades nu med ett flertal av över 13 000 röster. 1920 avvisades med 82 000 röster mot

[1] Jfr Arizona, Publicity pamphlet 1914, sid. 82 ff.

[2] Ett liknande förslag avslogs år 1916 med absolut majoritet; beträffande orsakerna härtill se Equity, vol. XIX, sid. 26.

[3] Jfr South Dakota, History of the initiative and referendum in South Dakota, sid. 5 f.

65 000 ett försök att ersätta Richards lag med andra och, såsom det ansågs, mindre demokratiska bestämmelser.

Beträffande övriga stater äro i detta sammanhang blott några enstaka omröstningar att nämna. I Washington framlade 1914 en rad radikala organisationer — såsom Direct legislation league och State federation of labor — åtskilliga förslag.[1] Av dessa blevo flertalet avslagna; endast en lag om arbetsförmedling antogs. I Oklahoma har genom initiativ av en "People's power league" — med 140 000 mot 23 000 röster — en lag antagits om rätt för folket att instruera legislaturen i fråga om val av förbundssenatorer. Förslag om införande av direkt beskattningssystem och om senatens avskaffande ha likaledes vunnit folkmajoritetens gillande, men ha fallit på grund av stadgandet om kvalificerad majoritet. I Maine genomfördes 1911, vid det enda tillfälle, då initiativet använts, en lag om direkta primärval; förslaget antogs med 66 000 mot 22 000 röster, trots att legislaturen förut avvisat detsamma.[2]

I ett stort antal fall ha alltså initiativförslagen om konstitutionella och sociala reformer lett till positivt resultat. Å andra sidan måste det beaktas, att vid många tillfällen radikala initiativ framburits, som icke ägt tillräckligt stöd hos valmännen. Så t. ex. ha i California och Washington förslag om allmän åttatimmars arbetsdag nedröstats med överväldigande majoriteter. I flera stater har man — liksom i Oregon — gång på gång genom initiativ föreslagit införandet av single-tax, trots att valmännen överallt visat mycket ringa sympatier för denna reform. I California förelågo dylika förslag 1912, 1916, 1918 och 1920, ehuru de vid varje tillfälle avslagits med i regel förkrossande röstövervikt: 1918 avvisades reformen med 360 000 mot 118 000 röster, 1920 med 564 000 mot 197 000. I Missouri förkastades ett single-tax-förslag år 1912 med 508 000 mot 87 000; trots detta framlades samma förslag ånyo år 1918, då det avvisades med mer än fyrdubbel röstövervikt. I sistnämnda och liknande fall har det icke utan skäl ansetts, att rätten att påkalla folkomröstning missbrukats. Man har genom initiativet framkallat upprepade omröstningar rörande uppenbart omogna reformförslag, för vilka den stora massan av valmännen icke haft några sympatier. Folkomröstning har stundom begärts utan hopp om framgång, blott för att fästa folkets uppmärksamhet på ett visst spörsmål och få det ställt under offentlig diskussion; avsikten har tydligen varit att härigenom bana väg för vederbörande reforms genomförande i framtiden.

---

[1] Jfr Owen, Shall the people be tricked out of their power to rule? sid. 13.

[2] Legislaturen hade förut antagit en annan, mindre långtgående lag om primärval; jfr Black, Maine's experience with the initiative and referendum, sid. 174 f.

Av redogörelserna för folkomröstningarna i Oregon och Ohio har det framgått, att initiativrätten i dessa stater blivit flitigt använd av företrädare för de skilda uppfattningarna i *alkoholfrågan*. Detta har varit fallet även i andra stater. Ungefär en åttondedel av alla initiativomröstningar har i själva verket, vare sig direkt eller indirekt, gällt detta spörsmål; här har mer än på något annat område brytningen mellan olika meningar kommit till uttryck i upprepade vädjanden till folket. En närmare undersökning av dessa omröstningar är ur flera synpunkter av särskilt intresse. Dels kan man i dessa fall, på grund av den undantagslöst ovanligt höga röstfrekvensen, ur omröstningsresultaten med säkerhet utläsa den allmänna opinionens ställning, dels är det här tack vare frågans relativt klara och otvetydiga karaktär möjligt att göra bedömanden och jämförelser, som i fråga om andra lagstiftningsområden äro uteslutna.

Av de sjutton stater, som någon längre tid före unionsförbudets ikraftträdande infört initiativrätten i sina författningar, hade fyra dessförinnan eller samtidigt genomfört rusdrycksförbudet, nämligen Maine, Mississippi, North Dakota och Oklahoma. Av de tretton övriga staterna ha sedermera elva infört statsförbud; i icke mindre än åtta stater (bland dem Oregon och Ohio) har detta skett genom folkinitiativ. Vi skola först redogöra för omröstningarna i dessa senare stater.

I Arizona initierade prohibitionisterna 1914 ett författningsförslag om förbud mot tillverkning och försäljning av rusdrycker från och med ingången av år 1915. Samtidigt framfördes från det motsatta lägret ett författningsinitiativ, innefattande bestämmelse om att folkomröstning i förbudsfrågan ej skulle få äga rum oftare än vart åttonde år; man hoppades tydligen, att omröstningen denna gång skulle ge ett negativt utslag.[1] Resultatet blev, att det förra förslaget antogs med den knappa majoriteten av 25 887 röster mot 22 743, det senare däremot förkastades med mer än 10 000 rösters majoritet. Redan vid nästa val, år 1916, framträdde de skilda riktningarna ånyo med två initiativförslag av rakt motsatt innebörd. Förbudsvännerna ville denna gång förbjuda även import av rusdrycker, deras motståndare föreslogo det lokala vetots återinförande, d. v. s. statsförbudets avskaffande. Förbudet visade sig emellertid ha fått ökad anslutning hos folket; med 28 473 mot 17 379 röster beslöts att utsträcka detsamma även till import, med 29 934 röster mot 13 377 avvisades tanken på dess annullerande. Känslan av det olämpliga i alltför täta förändringar torde med all säkerhet ha bidragit till folkets bestämda förkastande av antiprohibitionisternas i betraktande av deras ställningstagande år 1914 påtagligt inkonsekventa förslag. Efter 1916 har någon omröstning i denna fråga icke ägt rum.

[1] Jfr Arizona, Publicity pamphlet 1914, sid. 16 ff.

I flera andra stater ha liknande erfarenheter gjorts. I Colorado begagnades initiativet omedelbart av förbudsvännerna för att vid 1912 års val framlägga ett författningsförslag om allmänt rusdrycksförbud jämte en därtill hörande tillämpningslag. Frågan visade sig emellertid vara för tidigt väckt; förbudstanken avvisades med 117 000 röster mot 76 000. Det förtjänar antecknas, att över 74 procent av de vid det samtidiga guvernörsvalet röstande tillkännagåvo sin mening i denna fråga, under det att det genomsnittliga deltagandet vid omröstningarna utgjorde endast 36 procent. Redan två år senare kom frågan ånyo före genom initiativ, denna gång i sällskap med ett från antiprohibitionisthåll utgående förslag, enligt vilket samma initiativförslag icke skulle få underställas folket oftare än vart sjätte år. Denna gång vunno förbudsvännerna en om också knapp seger, deras förslag bifölls med 129 000 ja mot 118 000 nej; deltagandet var över 91 procent mot ett medeldeltagande vid samtliga omröstningar av blott 49 procent. Förslaget om begränsning av initiativrätten, som alltså visades ha framkommit under falska förutsättningar, avslogs med överväldigande majoritet: 112 000 röster mot 56 000. Vid nästa val visade förbudsmotståndarna en större uppskattning av initiativrättens fördelar; de framställde på denna väg ett förslag om ölets undantagande från förbudet. Resultatet blev avslag med överväldigande majoritet — 163 000 mot 77 000 — ett bevis på folkmeningens ökade stadga.[1] 1918 fick folket ånyo tillfälle att ådagalägga sin anslutning till förbudet, i det att ett genom initiativ framfört lagförslag om åtgärder för dess upprätthållande antogs med 114 000 röster mot 65 000.

I Washington initierade prohibitionisterna till 1914 års val en lag om totalförbud. Resultatet blev en knapp seger; förslaget antogs med 190 000 röster mot 171 000 och trädde i kraft vid 1916 års ingång. Vid nästa val, i november 1916, grepo motståndarna till offensiven med två initiativförslag, det ena om ölets undantagande från förbudet, det andra om rätt till spritförsäljning å offentliga lokaler. Folkmeningen hade emellertid nu vunnit ökad stadga; det förra förslaget avslogs med 245 000 röster mot 98 000, det senare med 263 000 mot 48 000 röster, alltså en oerhörd omkastning från år 1914. — Slutligen kan nämnas, att statsförbudet i Michigan och Nebraska 1916 samt i Nevada 1918 likaledes genomdrevs medelst initiativ.

I California och Missouri ha däremot flera försök att genom initiativ genomföra rusdrycksförbud misslyckats. I förstnämnda stat ha icke mindre än sju initiativomröstningar gått i alkoholfrågans tecken. 1914

[1] Denver, Colorados huvudstad och enda storstad, som 1914 med 38 139 röster mot 29 553 uttalat sig mot förbudet, avvisade nu den föreslagna lättnaden i detsamma med 34 195 röster mot 23 112. Jfr Colorado, Abstract of votes cast, 1914, sid. 172; 1916, sid. 140.

framfördes från förbudshåll två författningsinitiativ, ett om allmänt rusdrycksförbud, ett innefattande härtill knutna bestämmelser om förbudets ikraftträdande.[1] Samtidigt framlades ett från det motsatta lägret emanerande förslag, enligt vilket förbudsfrågan icke skulle få upptagas på åtta år. Resultatet blev, att det egentliga förbudsförslaget förkastades med 524 000 mot 355 000 röster[2]; däremot antogs — ett bevis på viss urskiljning — med stor majoritet bestämmelserna om ett eventuellt förbuds ikraftträdande. Någon inskränkning av initiativrätten ville valmännen icke godtaga; denna tanke avvisades med en majoritet av över 80 000 röster. 1916 och 1918 återkommo förbudsvännerna med alternativa förslag om totalt och partiellt förbud; resultatet blev båda gångerna negativt, ehuru med starkt sjunkande nejmajoriteter. Sedan unionsförbudet antagits år 1919, avslogs, såsom redan nämnts, en av Californias legislatur beslutad tillämpningslag av folket.

I Missouri avvisades 1910 med den överväldigande majoriteten av 425 000 mot 207 000 röster ett initiativförslag om rusdrycksförbud. 1916 återkom samma förslag och blev även nu förkastat, ehuru med långt mindre nejmajoritet: endast ungefär 122 000 röster mot 218 000 år 1910. I detta sammanhang kan även nämnas, att legislaturen år 1918 framlade ett förbudsförslag, som med relativt knapp majoritet avslogs; däremot antogs, sedan unionsförbudet beslutats, en genom referendum till folket hänvisad tillämpningslag.[3]

Även i staterna Arkansas, Oklahoma och South Dakota ha flera initiativomröstningar ägt rum i alkoholfrågan. I Arkansas avslogs 1912 ett förbudsförslag med knapp majoritet. Sedan legislaturen sedermera, år 1915, antagit en förbudslag, initierade antiprohibitionisterna ett förslag om dess avskaffande — och ersättande med lokalt veto; folket uttalade sig emellertid vid 1916 års val med överväldigande majoritet — 105 000 röster mot 58 000 — för förbudets bibehållande.[4] I Oklahoma, där förbud införts redan år 1907, avslogs 1910 ett initiativförslag om dess avskaffande. I South Dakota, där förbudet genomfördes medelst legislaturbeslut och efterföljande folkomröstning år 1916, hade dessför-

---

[1] Att de två förslagen framfördes åtskilda berodde på ett förbiseende; jfr California, Publicity pamphlet 1914, sid. 82.

[2] Den starkaste majoriteten mot förbudet förefanns här, som annorstädes, i städerna; i San Fransisco avgåvos 105 271 nej mot 21 678 ja. Jfr California, Statement of vote 1914, sid. 41.

[3] Det kan nämnas, att även här tillgängliga siffror visa, att motståndet mot förbudet varit koncentrerat i storstäderna; så t. ex. avgåvos 1918 i St. Louis 102 736 nej mot 14 510 ja, i staten i övrigt 209 108 ja mot 194 846 nej; jfr Missouri, Roster of state and district officers 1919, sid. 15, 1921, sid. 21.

[4] Jfr Edin, Rusdrycksförbudet i främmande länder, sid. 183, där det icke fullt riktigt uppgives, att 1916 års folkomröstning gällde legislaturens beslut.

innan flera från såväl prohibitionist- som antiprohibitionisthåll framlagda initiativförslag förkastats av folket.

Den givna redogörelsen visar, att initiativet, ehuru flitigt använt av båda de skilda riktningarna i nykterhetsfrågan, främst tjänstgjort som ett effektivt vapen i förbudsvännernas hand. I en rad stater har det visat sig lättare att genomdriva förbudet genom initiativ än genom förslag i legislaturerna; förbudstanken har haft starkare resonans hos folket än hos representationen. I sin helhet utgör den antydda utvecklingen ett klart bevis på den under det sista decenniet snabbt växande förbudsopinionen, som slutligen nått sitt mål i 1919 års unionella författningsändring. — Slutligen kan anmärkas, att ett studium av omröstningsstatistiken — som det skulle föra för långt att närmare ingå på — otvetydigt visar, att förbudsförslagen främst vunnit anslutning bland kvinnorna och på landsbygden; särskilt påfallande är den negativa hållning, som storstädernas befolkning överallt intagit.

Beträffande initiativets användning i övrigt torde några få anmärkningar vara tillräckliga. Såsom av bilagorna framgår, ha initiativförslag förekommit inom praktiskt taget alla lagstiftningsområden. Vid några tillfällen ha förslag om utanordnande av anslag, särskilt till undervisningsändamål, genomdrivits på denna väg; såsom exempel kunna nämnas omröstningar i California 1914 och i Colorado och Montana 1920. Rent lokala frågor ha genom initiativ från den närmast intresserade ortsbefolkningen flerstädes underställts folket; resultatet har i dessa fall regelmässigt blivit negativt (California 1912, Arizona 1914, Colorado 1920). Den i Amerika för närvarande mycket starka motsättningen mellan legitimerade och andra läkare (osteopater, chiropractici o. s. v.) har flerstädes tagit sig uttryck i initiativrättens begagnande (California 1914, 1918 och 1920, Colorado 1920, Montana 1918). En rad humanitära förslag om statlig hjälp åt sinnessjuka och blinda har medelst initiativet genomförts i Colorado. Förslag om avskaffande av den obligatoriska vaccinationen ha, liksom i Oregon, varit före i Arizona 1918 och i California 1920. Att närmare ingå på initiativets resultat inom dessa och andra speciella lagstiftningsområden torde icke vara påkallat. Vi skola här blott relatera ett par omröstningsfall, som äro av mera allmänt intresse.

I Arizona har, liksom i Oregon, frågan om dödsstraffets avskaffande flera gånger varit föremål för folkomröstning. 1914 framställdes ett initiativförslag om borttagande av denna strafform; det blev emellertid, om också med knapp majoritet, förkastat. Vid nästa val kom samma förslag ånyo före och blev nu, ehuru med endast 150 rösters majoritet, antaget. Sedan kort därefter ett ohyggligt mord inträffat, initierades till 1918 års val ett förslag om dödsstraffets återinförande; detta antogs med den över-

väldigande majoriteten av 20 000 mot 10 000 röster. Dessa resultat, liksom motsvarande omröstningar i Oregon, ha med skäl åberopats såsom bevis på folkopinionens ombytlighet.

I California ägde år 1920 en mycket uppmärksammad initiativomröstning rum. Då framlades nämligen ett lagförslag om förbud för utlänningar, som icke kunna bliva amerikanska medborgare, och bolag, vari dylika utlänningar hava aktiemajoritet, att arrendera eller såsom förmyndare besitta jord; förslaget antogs under utomordentligt livligt deltagande i omröstningen med den överväldigande majoriteten av 668 000 mot 222 000 röster. Den sålunda antagna lagen var riktad mot de i Californien synnerligen talrika japanska immigranterna. Redan tidigare, år 1913, hade dessas rättigheter starkt inskränkts, särskilt genom förbud att äga eller på längre tid arrendera jord; den 1920 antagna lagen avsåg praktiskt taget att hindra de gula att i någon form besitta jord.[1] Otvivelaktigt torde vara, att dessa restriktioner voro oförenliga med det fördrag, som några år tidigare avslutats mellan Japan och Förenta staterna. Beslutet ledde också sedermera till internationella komplikationer, på vilka det icke torde vara skäl att här närmare ingå. Omröstningen utgör onekligen ett bevis på den fara för frihetsinskränkningar och minoritetsförtryck, som initiativets användning i frågor av denna art stundom kan medföra.

Sammanfattning.

Vi skola här till en början beröra frågan om de allmänna politiska tendenser, som komma till uttryck i folklagstiftningen. I vilka avseenden skilja sig folkets avgöranden från representationens? Kan folkomröstningsinstitutet anses ha verkat i konservativ eller i radikal riktning? Svaret på dessa frågor framgår visserligen redan av den givna framställningen men några sammanfattande och fullständigande anmärkningar torde vara behövliga.

Det är härvid nödvändigt att först och främst understryka det självklara förhållandet, att referendum verkar i retarderande, konserverande riktning, under det att initiativets verkningssätt är det rakt motsatta; detta ligger givetvis i de båda institutens natur. Varje referendum, som går i negativ riktning, som icke innebär en bekräftelse av det framlagda förslaget, har till följd, att en av representationen beslutad rättsförändring inhiberas, att det gällande rättstillståndet i visst avseende bibehålles. Referenduminstitutet utgör en broms på lagstiftningsarbetet, det medför, i den mån det är effektivt, d. v. s. leder till negativa resultat, att genomförandet av nya bestämmelser förhindras. Initiativet åter åstad-

[1] Jfr California, Publicity pamphlet 1920, sid. 5 f.

kommer förändringar i den gällande rätten; varje initiativomröstning, som går i positiv riktning, resulterar i antagandet av nya lagstadganden, som representationen icke visat sig villig att besluta. Referendum är en återhållande, initiativet en nybildande kraft: den ena innebär en negativ, den andra en positiv andel i lagstiftningsarbetet. För att konstatera, i vad mån referendum verkar konserverande, respektive initiativet nybildande, behöver man endast uppvisa, å ena sidan huru många förslag, som avslagits genom referendum, å den andra huru många beslut, som genomdrivits medelst initiativ.

Ur det a priori givna förhållandet, att referendum är konserverande, initiativet nyskapande, drages ofta slutsatsen, att referendum verkat i konservativ, initiativet i radikal riktning. Och då referendum — i Amerika och annorstädes — är den äldsta och mest använda av de båda folkomröstningsformerna, överföres icke sällan attributet "konservativt" på folkomröstningsinstitutet överhuvud: detta förklaras ha verkat i konservativ riktning, folket säges vara mera betänksamt, mindre radikalt än sin representation.[1] Det synes angeläget att i detta sammanhang framhålla, att denna särskilt i den nyare europeiska folkomröstningsdiskussionen ofta framskymtande uppfattning uppenbarligen i det väsentliga bottnar i en oriktig tankegång, i en förblandning av olika begrepp. För att bedöma hithörande spörsmål är tydligen en saklig undersökning av omröstningsresultaten nödvändig.

Självklart är även, att man, såsom förut framhållits, vid en redogörelse för folklagstiftningens tendenser måste utgå från jämförelsen med det representativa systemet. Denna jämförelse är den enda riktpunkt, som gives vid en dylik undersökning. Det är därför på de avslagna referendumförslagen och de antagna initiativförslagen, som intresset koncentreras.

Vid en dylik undersökning äro erfarenheterna från de stater, där endast obligatoriska referenda förekommit, av relativt underordnat intresse. Här har ju folket blott haft möjlighet att förkasta vissa grupper

[1] Blott ett par exempel på denna uppfattning skola här nämnas. Typiskt är, vad referendum beträffar, följande uttalande av Jellinek (Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, sid. 76 f.): "Diese Volksabstimmungen über Gesetze dienen ihrer politischen Seite nach wesentlich der Kontrolle über die Gesetzgebung, indem sie unpopuläre legislatorische Massregeln verhindern. Sie bedeuten daher ein retardierendes Moment im Gesetzgebungsprozess, sie sind eine der Aufrechthaltung der gegebenen Rechtsordnung konservativer Art, und es ist daher verwunderlich, dass sie von einer so radikalen Partei, wie die deutsche Sozialdemokratie in ihr Programm aufgenommen wurden." Den första delen av detta resonemang är tydligen oemotsäglig, varemot uttalandet om socialdemokratiens ställning till referendum bygger på en förblandning av "konserverande" och "konservativ". Jfr de på de amerikanska erfarenheterna grundade uttalandena hos Coester, Verwaltung und Demokratie etc. sid. 89 f., där tankegångens oklarhet framstår än tydligare.

av legislaturens beslut, ej att självständigt genomdriva sin vilja. Att denna referendumform utövat ett betydande retarderande inflytande, framgår av den stora avslagsfrekvensen vid omröstningarna. De tendenser, som kunna utläsas ur de negativa resultaten äro, såsom påvisats, främst långtgående sparsamhet och antibyråkratism. Framhållas bör framför allt, att man i folkets ställningstagande icke kan spåra någon allmän politisk konservatism, någon obenägenhet för s. k. progressiva reformer av olika slag.

Inom de egentliga referendumstaterna förefinnas större möjligheter att konstatera skiljaktigheterna mellan folket och dess representation. Inom flera av dessa stater ha omröstningsresultaten visat, att en betydande allmän politisk motsättning förelegat mellan dessa båda innehavare av lagstiftningsmakten. Främst har denna kommit till uttryck i den flitiga användningen av initiativet som ett medel att genomdriva konstitutionella och ekonomiskt-sociala reformer av radikal karaktär; exempel härpå finna vi i Oregon, Arizona, Colorado och flera andra väststater. Även referendumresultaten peka emellertid i samma riktning: i ett stort antal fall har det fakultativa referendum begagnats för att omintetgöra lagbeslut, som ansetts vara av konservativ eller reaktionär art. Folkomröstningarna ha alltså i flera stater klart ådagalagt, att valmännen varit mera radikala än sina representanter. Att så varit förhållandet är, med hänsyn till den moderna folkomröstningsrörelsens förutsättningar i amerikansk politik, icke ägnat att förvåna. Initiativ och referendum ha propagerats från radikalt håll på grund av legislaturernas bristande reformvilja och ofullkomliga kontakt med folkopinionen; de båda institutens sätt att verka står alltså i överensstämmelse med deras tillkomsthistoria. Snarare kan det sägas, att folkets reformvänlighet varit mindre utpräglad än man på många håll väntat: hoppet om att initiativet skulle leda till en fullständig politisk nydaningsprocess har lika litet besannats som fruktan för att institutet skulle resultera i revolutionärt socialistiska experiment.

I överensstämmelse med folklagstiftningens tendenser i de egentliga referendumstaterna står förhållandet, att rätten att påkalla folkomröstning i stor utsträckning begagnats av utanför partierna stående organisationer av radikal färg, så av de olika "State federations of labor", "People's power leagues", bondeföreningar o. s. v. Särskilt ha de klass- och intressesammanslutningar, som arbetat för de nya folkomröstningsformernas införande, varit flitigt verksamma vid deras användning och i ett stort antal fall lyckats genomdriva sina önskemål. Det har visat sig, att dessa grupper, särskilt arbetare och bönder, inom väljarekåren kunnat påräkna långt större anslutning för sina krav än inom legislaturen. I en del fall har folkomröstningsrätten visserligen begagnats från konservativt håll, men detta har nästan undantagslöst skett utan framgång. De

stora politiska partierna ha däremot i detta hänseende spelat en synnerligen underordnad roll. Orsakerna till detta förhållande samt de undantagsfall, då partierna använt sig av folkomröstningsinstitutet, skola i ett följande kapitel närmare diskuteras.

Även om folkomröstningsinstitutet i stor utsträckning visat sig effektivt, har å andra sidan, såsom framhållits, rätten att begära omröstning i många fall missbrukats. Referendum har påkallats rörande lagar, som i själva verket uppburits av en överväldigande majoritet bland folket, och initiativförslag ha framlagts, som endast understötts av obetydliga väljaregrupper. Folkomröstningspetitionerna ha i många fall icke, såsom borde vara fallet, varit uttryck för en relativt allmän och utbredd opinion inom väljarekåren. Vid det fakultativa referendum har det till och med vid flera tillfällen förekommit, att man i rent förhalningssyfte påkallat omröstning. Likaledes har det ofta hänt, att folkomröstning begärts rörande lokala och speciella förslag, som uppenbart varit mindre lämpade för direkt folkavgörande. Det torde alltså ej kunna förnekas, att ett behov av garantier mot missbruk av de nya instituten gjort sig starkt gällande.

De farhågor, som vid de nya folkomröstningsformernas införande uttalades särskilt i fråga om folkinitiativet, kunna knappast sägas ha besannats av erfarenheten. Visserligen kan man peka på vissa fall, då institutet icke utan fog ansetts ha lett till minoritetsförtryck och egoistisk klasslagstiftning. Likaledes kan det påvisas, att initiativförslagen stundom varit av formellt synnerligen bristfällig natur.[1] Men i dessa och andra avseenden kan det knappast sägas, att den genom initiativ tillkomna lagstiftningen i stort sett på något påfallande sätt skiljt sig från det representativa systemets produkter. De anmärkningar, som gälla folkinitiativets resultat, kunna med ungefär lika stor rätt riktas mot statslegislaturernas arbete. I ett hänseende har emellertid erfarenheten tydligt ådagalagt behovet av garantier för institutets riktiga användning: det bör förhindras, att man, såsom ofta sker, i samma förslag sammanför skilda frågor och därigenom försvagar möjligheten av klara och principiella utslag.

En fråga, som i detta sammanhang bör diskuteras, är, huruvida folkomröstningsinstitutet kan anses ha medfört ökad stabilitet i lagstiftningen. En synnerligen vanlig uppfattning är, att folkomröstningsinstitutet, i högre grad än det representativa systemet, leder till klara och definitiva avgöranden. Då folket uttalat sig i en viss fråga, framhålles det, anses saken avgjord, frågan avföres, åtminstone för en tid, från den politiska dagordningen och härigenom tryggas lagstiftningsarbetets kon-

[1] Jfr här även Ford, The initiative and referendum from the standpoint of political seience.

tinuitet och stabilitet. "Folkets avgörande är ett slutligt avgörande, från vilket det icke finnes någon appell... Då den högsta myndigheten avgivit sin dom, avstannar diskussionen, åtminstone tills så lång tid förflutit och sådana nya omständigheter framkommit, att man kan antaga, att folket ändrat uppfattning."[1]

Detta omdöme kan icke anses besannat av de amerikanska staternas erfarenheter. I ett stort antal fall har det, såsom vi funnit, inträffat, att en viss fråga upprepade gånger förelagts folket och att detta snabbt ändrat ståndpunkt. Särskilt är det påtagligt, att ett avslag från folkets sida i fråga om ett visst förslag icke på något sätt uppfattas som ett definitivt avgörande. Tvärtom är det ytterst vanligt, att ett förkastat förslag kort tid efteråt ånyo framlägges till omröstning — vare sig det gäller legislaturbeslut eller initiativförslag — och att valmännen vid andra eller tredje tillfället godkänna detsamma. Bland de talrika exemplen härpå kunna särskilt nämnas förbudsomröstningarna i olika stater. Likaså har det flera gånger hänt, att en av folket beslutad rättsförändring efter kort tid annullerats; bland de mest remarkabla exemplen härpå äro omröstningarna angående dödsstraffet i Arizona och Oregon. För att fullt klarlägga detta spörsmål vore det givetvis nödvändigt att göra en ingående jämförelse mellan de beslut, som fattats av legislaturen ensam och de beslut, som folket direkt medverkat till; blott genom en dylik undersökning vore det möjligt att bedöma, om folkbesluten äga större stabilitet än legislaturbesluten. En sådan jämförelse är emellertid av lätt insedda skäl omöjlig att åstadkomma. Vi måste därför inskränka oss till att framhålla, att de gjorda erfarenheterna, i den mån de kunna överblickas, icke lämna något som helst stöd för uppfattningen, att ett avgörande från folkets sida skulle anses mera definitivt, skulle så att säga ha en högre politisk valör än ett beslut av legislaturen.

Detta förhållande är i själva verket helt naturligt. Uppfattningen, att folkets avgöranden äga en speciellt stabil karaktär, synes väsentligen grundad på ett missförstånd, på en sammanblandning av två skilda företeelser. Då folket har rätt att ompröva legislaturens beslut, äro dessa icke slutgiltiga; folkets avgörande äro givetvis i den mening mera definitiva än legislaturens, att de icke kunna bli föremål för någon appell. Men därmed är icke sagt, att folkets beslut blir mera definitivt i den meningen, att det skulle vara för framtiden avgörande. Åsiktsändringar kunna naturligtvis lika väl förekomma hos folket som hos representationen; folkviljans växlingar komma ju just till uttryck i förändringar i representationens sammansättning. Om exempelvis en viss reform förelägges folket till omröstning och därvid förkastas, finnes det lika litet skäl att antaga, att denna reforms anhängare skola upphöra att propagera

[1] Bryce, Modern democracies II, sid. 469.

sin idé och anse frågan definitivt avgjord, som det är anledning att tänka sig, att ett politiskt parti, som vid ett visst val blivit besegrat, därför skall uppgiva sina förhoppningar om framgång vid ett annat tillfälle.

Vid en redogörelse för folkomröstningsinstitutets verkningssätt inställer sig givetvis frågan om och i vad mån det är möjligt att avgiva ett värdeomdöme beträffande folkets sätt att handhava sitt lagstiftarekall. Kan det avgöras, huruvida folkets direkta medverkan vid statsmaktens utövning varit till fördel för den politiska utvecklingen eller icke?

Vid besvarandet av denna fråga måste till en början erinras om att folkomröstningarna i många fall icke utgjort verkliga utslag för folkopinionen, att deras utfall bestämts av tillfälliga och ovidkommande omständigheter. Att i dessa fall folkomröstningsinstitutet måste anses förfelat, har förut framhållits. I detta sammanhang gäller det närmast att diskutera frågan, om folkomröstningarna, i den mån de uppfyllt det primära kravet att utgöra utslag för folkviljan, lett till gagneliga resultat eller ej.

Det torde vara uppenbart, att bedömandet av detta spörsmål icke kan utgå från en värdering av de enskilda omröstningsresultaten. Någon objektiv måttstock för en dylik värdering finnes givetvis icke. I enstaka fall är det visserligen möjligt att avgöra, om folkets ställningstagande till ett visst förslag varit väl grundat eller icke, om folkomröstningen varit till nytta eller skada för statsutvecklingen. Men i det stora flertalet av de fall, då folket annullerat ett av representationen fattat beslut eller genomdrivit en rättsförändring utan representationens medverkan, kan man självfallet ej bedöma, vilken av de båda statsmakterna, som företrätt den förnuftigare ståndpunkten. En på denna grundval byggd värdering av folkomröstningsinstitutet måste tydligen hamna i den rena subjektiviteten.

Hos de inhemska iakttagare, som uttalat sig om folklagstiftningens verkningssätt, finner man föga ledning för ett samlat omdöme. De mest olika åsikter äro här representerade. I bedömandet av institutets verkningar återspeglas i stort sett de skiftande synpunkter, som kommo till synes vid diskussionen om de nya folkomröstningsformernas införande. Å ena sidan finner man folkets avgöranden vara med få undantag kloka och riktiga; man utgår härvid antingen från en viss politisk uppfattning eller stöder man sig på cirkelbeviset, att lagstiftningen skall stå i samklang med folkopinionen och att alltså de lagar, som antagas, äro bra, de, som avslås, dåliga. Å andra sidan fäster man sig huvudsakligen vid de påtagligt oförnuftiga avgöranden, som stundom förekommit, och låter sitt allmänomdöme om folkomröstningsresultaten bestämmas härav.

Att folkomröstningsinstitutet i dess olika former uppbäres av en tämligen allmän opinion bland valmännen själva, torde vara obestridligt.

Detta framgår bäst av att förslag, som åsyfta att begränsa och kringskära institutet, undantagslöst avslås, då de underställas folket självt. Detta förhållande utgör dock uppenbarligen intet bevis för institutets värde. Man kan icke förvänta att folket frivilligt skall avstå från en del av sin makt, även om det i själva verket missbrukat densamma.

Den enda hållbara utgångspunkten för ett bedömande synes vara det allmänna demokratiska postulat, som ligger bakom folkomröstningsidén, nämligen att lagstiftningen skall stå i överensstämmelse med folkopinionen. Utgår man härifrån, kan ett omdöme avgivas så till vida, som det kan sägas, att erfarenheterna i åtskilliga stater (t. ex. Oregon) ådagalagt att ett behov funnits för folket att kunna självständigt genomdriva sin vilja. Folkomröstningsresultaten visa, att ett abnormt förhållande mångenstädes rått mellan folket och dess representation, att representationen icke stått i kontakt med folkviljan. Folkomröstningsinstitutet utgör en gradmätare på det representativa systemets förmåga att avspegla folkopinionen; betydelsen av dess verkningar står, i stort sett, i omvänd proportion till representationssystemets effektivitet som uttryck för majoritetsviljan. Det generalprov, som införandet av de nya folkomröstningsformerna inneburit, har representationssystemet i flera stater icke bestått. Folkomröstningsinstitutets verkningssätt utgör i de stater, där det blivit mest effektivt utnyttjat, det bästa beviset för riktigheten av den uppfattning om representativsystemets otillräcklighet, som bildade grunden för den moderna folkomröstningsrörelsen.

Detta omdöme har emellertid, såsom antytts, icke generell räckvidd. Det har redan framhållits, att folkomröstningsinstitutet i vissa stater, (främst Missouri), på grund av folkets påtagliga inkompetens för lagstiftarekallet, måste anses i stort sett misslyckat. Och beträffande en tredje grupp av stater — såsom exempel kan Ohio nämnas — synes varje allmänt omdöme vara förfelat. Här kan institutets verkningssätt blott i vissa särskilda fall bliva föremål för någon värdering.

Kap. IV.

FOLKOMRÖSTNINGSINSTITUTET OCH REPRESENTATIONEN.

Institutets inverkan på representationen.

Frågan om folkomröstningsinstitutets medelbara inverkan på det representativa systemet intog, såsom vi visat, en betydande plats i diskussionen om de nya folkomröstningsformernas införande. Å ena sidan har man framhållit, att redan möjligheten att vädja till folket vore ägnad att fördelaktigt påverka legislaturernas handlande; dessa skulle förmås att fatta sina beslut under hänsynstagande till och i samklang med den allmänna opinionen. Å andra sidan har man befarat, att legislaturernas ansvarskänsla och självständighet skulle försvagas och resultaten av deras verksamhet därigenom försämras. Det är svårt att i denna punkt med någon bestämdhet fastställa, hur förhållandet i realiteten gestaltat sig. Vi skola emellertid, främst på grundval av olika iakttagares omdömen, söka ge en bild av de olika folkomröstningsformernas verkningssätt i detta hänseende.

Vad beträffar det obligatoriska författningsreferendum, torde det stå fast, att dess förhandenvaro medfört en minskning av folkrepresentanternas ansvarskänsla och självständighet så till vida, som man stundom hänvisar förslag till folket utan att egentligen ha fattat bestämd ståndpunkt till desamma. Då folket har den slutliga bestämmanderätten, anser sig legislaturen, särskilt i omtvistade och ömtåliga spörsmål, böra anta författningsändringsförslag blott för att ge valmännen tillfälle att träffa avgörandet.[1] "Om folket, som under vår styrelseform är ursprunget till all makt, önskar detta förslag, som synes vara uppburet av en opinion, så är det bäst att låta valmännen rösta om det", resonerar

[1] Detta torde, som i annat sammanhang nämnts, i någon mån förklara, att ett så stort antal av legislaturernas författningsändringsförslag bliva av folket förkastade.

man inom statslegislaturerna.[1] "De kunna själva få avgöra, om de önska det eller icke. Om de försöka att hålla oss ansvariga vid nästa val, skola vi tala om för dem att vi gjorde allt som rimligen kunde begäras av oss. Vi beslöto att hänvisa frågan till dem för att de skulle kunna avgöra saken själva". På detta sätt händer det, att legislaturen stundom fattar beslut, som i grunden icke äro uttryck för dess uppfattning; man använder detta medel för att överflytta beslutanderätt och ansvarighet på folket. Legislaturen intar härvid, som Oberholtzer[2] framhåller, en mera underordnad plats än ett utskott, ty detta kan åtminstone förklara och motivera sitt förslag. Att samma tendens förefinnes även i författningskonventen, får man ett starkt intryck av vid en undersökning av dessas debatter i olika frågor; det händer ofta, att vissa talare förklara sig böra rösta för ett visst förslag uteslutande i avsikt att ge folket tillfälle att ta ställning till frågan. Alltför stor betydelse får man dock ej tillägga dessa företeelser. I de allra flesta fall torde säkerligen de till folket hänvisade författningsändringsförslagen ha tillkommit efter självständig prövning från representationens sida. Och särskilt legislaturerna ha ju visat sin självständighet gentemot folkmeningen genom att i många fall underlåta att antaga vissa förslag, trots att de uppburits av en majoritet bland folket.

De nyare folkomröstningsformerna, det fakultativa lagreferendum och initiativet, äro givetvis ägnade att i högre grad utöva en betydelsefull inverkan på det representativa systemet. Då folket har möjlighet att annullera varje av legislaturen antagen lag samt att trots legislaturen genomdriva sin vilja, ligger det i sakens natur, att ett starkare indirekt inflytande på representativsystemet måste komma till synes.

Vad särskilt angår det fakultativa lagreferendum, vitsordas det allmänt, att dess förhandenvaro i hög grad påverkat legislaturernas handlande. Legislaturerna ha ständigt möjligheten av en referendumbegäran för ögonen och fatta därför sina beslut under strängt aktgivande på folkmeningen. Det lider alltså intet tvivel, att införandet av denna referendumform minskat representationens självständighet. Men detta har, förmenar man, väsentligen varit till godo för lagstiftningen, ty denna tysta påverkan hindrar antagandet av lagar, som strida mot det all-

[1] Oberholtzer, The referendum in America, sid. 159. Dodd, (Revision and amendment etc., sid. 273 f.) gör i denna punkt följande uttalande: "In many cases legislative action upon such proposals seems to be undertaken with less feeling of responsibility than is shown in the enactment of ordinary legislation. This is apt to be the case. In proposing amendments legislatures do not have upon them the responsibility for final action, and if a proposed amendment is adopted and works badly the blame can easily be shifted to the people who approved it by their votes."

[2] The referendum in America, sid. 160. Det bör emellertid anmärkas, att Oberholtzer sannolikt överdriver denna tendens och tar den till utgångspunkt för en subjektiv kritik av legislaturernas handlingssätt i olika fall.

männa bästa, särskilt sådana, som i annat fall skulle genomdrivas medelst otillbörliga inflytelser. "Det första märkbara resultatet", skriver den förut nämnde U'Ren efter referendums införande i Oregon, "var en stark minskning av antalet betalade 'lobbyister' vid legislaturens nästa session i januari 1903 samt av antalet anklagelser mot medlemmar av legislaturen för att ha påverkats av pengar vid ställningstagandet till olika förslag. Legislaturen begick misstag, men ingen anklagade den för att vara korrumperad. Det medgavs allmänt, att frånvaron av korrumperande inflytelser väsentligen var en följd av fruktan, att referendum skulle begäras beträffande genom dylika metoder genomdriven lagstiftning".[1] Liknande uttalanden föreligga även från andra håll. Så skriver en guvernör i South Dakota om referendums indirekta verkningar i denna stat: "Sedan referendumbestämmelserna blevo en del av vår författning, ha vi ej haft några koncessionssökare eller järnvägsspekulanter.... Förut var vår tid upptagen av spekulativa planer av ett eller annat slag, men sedan referendum införts i författningen ha dessa personer ej påtvingat legislaturen sina förslag; därför har det ej funnits något behov att tillgripa referendum".[2] Dessa uttalanden torde visserligen få tagas med en viss reservation; det är knappast objektiva och lidelsefria iakttagare, som fällt dem. Men det lär vara obestridligt, att de innehålla en kärna av sanning, att möjligheten att begära referendum utgjort en effektiv garanti mot otillbörliga inflytelser inom legislaturen, och att alltså den minskning av legislaturernas "självständighet", som ägt rum, huvudsakligen inneburit en fördel. I viss mån ligger utan tvivel häri orsaken till den relativt ringa användningen av det fakultativa referendum. Å andra sidan måste det emellertid beaktas, att, såsom i det följande skall visas, legislaturerna i stor utsträckning begagna sin rätt att ställa antagna lagar utanför referendumklausulen.

Farhågorna för att referendum skulle minska legislaturernas känsla av ansvar för de stiftade lagarna och därigenom medföra en allmän sänkning av lagstiftningsprodukternas kvalitet ha, av tillgängliga ut-

---

[1] U'Ren, Operation of the initiative and referendum in Oregon, sid. 128. Härmed kan jämföras följande uttalande av guvernören sedermera förbundssenatorn Chamberlain (The Arena juni 1908, sid. 660): "In this state it (d. v. s. referendum) has had the effect of restraining the legislature from extravagant legislation and has compelled that body to pay more attention to the demands of the people than to those of a corrupt lobby and the representatives of special interests. In a word, it has practically done away with much of the lobbying which characterized legislative bodies before its adoption, has eliminated bossism, smashed the political machine, and will soon put scoundrelism out of business".

[2] Cit. hos Lowell, Public opinion, sid. 228. Jfr även Equity, vol. XV, sid. 35 f. Haynes, Direct government in California, sid. 8.

talanden att döma[1], icke besannats. Härutinnan torde varken någon försämring eller någon förbättring ha inträtt. Lika litet kan någon förändring i legislaturernas sammansättning konstateras. Varken reformvännernas förhoppningar eller motståndarnas farhågor ha i detta hänseende visat sig äga någon reell grund.[2] Det bör härvid även beaktas, att legislaturerna i regel icke visat någon större benägenhet att välta över ansvaret på folket genom att frivilligt besluta referendum rörande vissa lagar. Blott i en av de egentliga referendumstaterna, Oregon, har ju något större antal dylika omröstningar förekommit. De hittillsvarande erfarenheterna ge knappast anledning att antaga, att denna form av referendum skall i någon högre grad påverka det representativa systemets karaktär.[3]

Den påverkan, som initiativrätten är ägnad att utöva på representationssystemet, är av väsentligen annan art. Här föreligger ju möjligheten, att legislaturen skall, under trycket av en överhängande initiativbegäran, antaga förslag, som den under andra förhållanden icke skulle ha anslutit sig till. Ett och annat dylikt fall har i själva verket förekommit[4] men i stort sett torde initiativets tysta inverkan på legislaturerna ha varit av mycket ringa betydelse. Den negativa, återhållande verkan, som referendum utövat, har blott i undantagsfall haft någon motsvarighet i en positiv, pådrivande verkan från initiativets sida. Bäst framgår detta av den utomordentligt stora användning, som man i flertalet stater gjort av initiativrätten. I samband härmed står förhållandet, att skillnaden mellan direkt och indirekt initiativ i praktiken icke spelat någon större roll.

Över huvud kan det sägas, att folkomröstningsinstitutets medelbara inverkan på det representativa systemet varit långt mindre än man i meningsutbytet vid de nyare referendumformernas införande förutsatte. Och den inverkan, som kan konstateras, har, särskilt med tanke på det fakultativa referendum, snarast varit till godo. Endast i fråga om det

---

[1] Vi stödja oss här huvudsakligen på de uppgifter, som privat erhållits från initierade personer inom olika stater. I litteraturen har denna fråga — liksom folkomröstningsinstitutets indirekta inverkan på det representativa systemet överhuvud — blivit föga uppmärksammad.

[2] Det kan i detta sammanhang nämnas, att det i Schweiz åberopade förhållandet, att valmännens rätt att ompröva legislaturens beslut möjliggör ständiga omval av folkrepresentanterna, icke har någon motsvarighet i de amerikanska staterna; rotationsprincipen härskar fortfarande även i referendumstaterna.

[3] Jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 170, Eaton, The Oregon system, sid. 115 f.

[4] Som exempel kan nämnas att i Massachusetts år 1919 en initiativbegäran om lag rörande statsinköp av vissa skogar framlades för legislaturen och att denna, som förut vägrat att lagstifta i frågan, då antog det av initianterna utarbetade lagförslaget. Initiativpetitionen i frågan återfinnes i A citizens guide, nov. 1919, sid. 52.

obligatoriska referendum har det myckna talet om minskningen av representationens ansvarskänsla tvivelsutan visat sig innehålla en kärna av sanning. Det bör emellertid betonas, att dessa erfarenheter äro frukten av speciellt amerikanska förhållanden. Att den indirekta begränsningen av legislaturernas handlingsfrihet här mången gång inneburit en fördel, är ju i grunden blott en konsekvens av det förhållandet, att legislaturerna ofta visat sig benägna att begagna sin självständiga makt till lagstiftning i strid mot det allmännas intresse. Här, liksom eljest, måste man ständigt ha för ögonen, att folkomröstningsinstitutets verkningssätt ses i relation icke till ett normalt verkande, utan till ett med notoriska svagheter behäftat representativt system.

Vi komma därmed in på en mera vittomfattande fråga: har, generellt sett, någon förändring under de sista årtiondena inträtt i de amerikanska statslegislaturernas allmänna nivå?

Så till vida blir svaret jakande, som utan tvivel, såsom i annat sammanhang framhållits, en viss tendens till det bättre kan skönjas; detta gäller ej blott de egentliga referendumdemokratierna utan delstaterna i allmänhet. Penningväldet inom politiken torde nu vara mindre än förr, och korruptionen har avtagit. Detta är en följd såväl av det ökade politiska intresset som av de konstitutionellt-politiska reformer, som genomförts. Men någon genomgripande förändring har icke åstadkommits; detta framgår, vad referendumstaterna beträffar, bäst av det ovan sagda. I stort sett har läget förblivit oförändrat. Legislaturerna äro fortfarande i många stater orepresentativa, de avspegla icke folkmeningen. En påtaglig divergens mellan folkrepresentation och folkopinion kan ofta konstateras; detta tar sig, vad referendumstaterna beträffar, uttryck i initiativrättens flitiga användning. Klagomål över legislaturens orepresentativa karaktär förekomma i själva verket lika ofta i dessa stater som i andra. "Det må synas egendomligt", skriver en författare med tanke på Oregon, "att i en stat, där folket har direkta primärval, det skall göra sina val till legislaturen och sedan känna, att de valda männen icke äro representativa; så är emellertid förhållandet."[1] Det har sålunda visat sig, att de reformer som genomförts — av vilka den i detta hänseende viktigaste kanske är just det direkta primärvalet — blott i mycket begränsad omfattning fyllt sitt ändamål. Förklaringen härtill ligger utan tvivel främst däri, att partiväsendet icke undergått någon förändring.

[1] Eaton, The Oregon system, sid. 117. Denne förf. ser för övrigt en av orsakerna till legislaturernas orepresentativa karaktär i det förhållandet, att folket, då det har tillgång till initiativ och referendum, icke utvecklar så stor omsorg vid val av representanter; detta torde dock knappast vara riktigt. Jfr även uttalandena hos Lowell, Public opinion, sid. 229.

Legislaturernas användning av "emergencyklausulen".

I det stora flertalet stater falla, såsom i framställningen av folkomröstningsbestämmelserna konstaterats, lagar "av brådskande natur" utanför det fakultativa referendum. En möjlighet finnes alltså för legislaturerna att på denna väg, genom att förse sina beslut med "emergency"-klausul, förebygga begäran om folkomröstning. En undersökning av i vad mån denna möjlighet blivit utnyttjad, om den blivit föremål för missbruk eller icke, är ägnad att i vissa avseenden belysa folkomröstningsinstitutets ställning till det representativa systemet.

Att legislaturerna i vissa stater synnerligen flitigt begagnat "emergency"-klausulen framgår av en jämförelse mellan hela antalet vid olika sessioner antagna lagar och det antal lagar, som förklarats vara av brådskande natur. Såsom ett ovanligt klart exempel härpå anför man ofta följande uppgifter från staten South Dakota, gällande de första tio åren efter folkomröstningsinstitutets införande:[1]

År	Antal antagna lagar	Antal lagar »av brådskande natur»
1899	126	65
1901	185	82
1903	223	107
1905	173	87
1907	249	100
1909	295	96

Av 1251 under dessa sex sessioner antagna lagar voro alltså icke mindre än 537, eller 43 procent, genom "emergency"-klausul ställda utanför referendum. Liknande fall ha inträffat även i andra stater. I Oklahoma förklarade legislaturen vid en session över 60 procent av alla lagar vara av brådskande natur.[2] Från en tredje stat, Missouri, kan följande belysande sammanställning anföras:[3]

År	Antal antagna lagar	Antal lagar »av brådskande natur»
1913	228	91
1915	364	126
1917	193	64
1919	376	129
1921	253	100

[1] Lowell, Public opinion, sid. 175. För de följande åren se Massachusetts, Constitutional convention bulletin nr 6, sid. 23.

[2] King, The state-wide initiative and referendum, sid. 16.

[3] Efter Missouri, Sessions laws, för respektive år.

Här ha alltså av 1414 under åren 1913—1921 antagna lagar 514, eller 36 procent ansetts vara "omedelbart nödvändiga för bevarandet av allmän ordning, hälsa eller säkerhet".

Att dessa och liknande förhållanden givit anledning till skarp kritik av legislaturernas handlingssätt, vilket ansetts dikterat av avsikten att i stor utsträckning annullera referendumrätten, är icke ägnat att förvåna. I flera stater har man också, såsom i det föregående omnämnts, beskurit möjligheten att använda "emergency"-klausulen eller givit den ett sådant innehåll, att den icke hindrar begäran om referendum.

De erfarenheter, Oregon haft i detta hänseende, förtjäna ett särskilt omnämnande. Vid den första legislatursessionen efter folkomröstningsbestämmelsernas antagande användes klausulen tämligen flitigt, för ungefär 25 procent av alla lagar. Vid nästa session, 1905, visade legislaturen tendenser i samma riktning. Då förklarade emellertid guvernören, att han komme att använda sin vetorätt gentemot alla beslut, som på otillräckliga skäl förklarades vara av brådskande natur.[1] Detta hot gjorde åsyftad verkan: "emergency"-klausulen har, såsom av följande sammanställning framgår, sedermera tillämpats i långt mindre utsträckning.[2]

År	Antal antagna lagar	Antal lagar »av brådskande natur»
1905	233	27
1907	269	24
1909	238	16
1911	280	13
1913	396	18
1915	351	64
1917	431	71
1919	436	34

Trots dessa i jämförelse med vissa andra stater tämligen låga siffror har Oregons legislatur allmänt anklagats för missbruk av klausulen. Begränsningar av dess rätt att begagna densamma ha också kommit till stånd och andra, än mera genomgripande inskränkningar ha vid flera tillfällen föreslagits.

I flera andra stater ha legislaturerna däremot blott i sällsynta undantagsfall begagnat "emergency"-klausulen. Sålunda skedde detta i Ohio under åren 1917—1921 blott med 24 av 685 antagna lagar. Även i Californien gäller detsamma; ytterst få lagar ha ställts utanför referendum. Att märka är, att i båda dessa stater två-tredjedels majoritet fordras för

[1] Jfr Barnett, The operation of the initiative, referendum and recall in Oregon, sid. 135 ff.

[2] Oregon, Session laws, för respektive år.

klausulens begagnande och att även andra restriktiva bestämmelser finnas.

För att förstå den i många stater utomordentligt vidsträckta användning av klausulen, varom de anförda sifferuppgifterna blott ge en schematisk föreställning, är det emellertid nödvändigt att närmare undersöka vederbörande lagbesluts karaktär. Det framgår härvid — vilket för övrigt a priori kan tagas för givet — att blott en ringa del av de beslut, som av legislaturerna förklarats brådskande, rimligen kunnat anses vara "omedelbart nödvändiga för bevarandet av allmän ordning, hälsa eller säkerhet". Med bestämdhet kan det sägas, att vid flertalet "emergency"-förklaringar i t. ex. Oregon klausulen i dess egentliga bemärkelse icke varit tillämplig. Därmed är dock icke sagt, att klausulen i dessa fall alltid begagnats i direkt avsikt att hindra referendum, av fruktan för att folket skall kullkasta representationens beslut. I de flesta fall torde snarare det egentliga syftet ha varit att åstadkomma vederbörande besluts omedelbara ikraftträdande, och detta har kunnat ske blott på så sätt, att referendummöjligheten samtidigt uteslutits. Härpå tyder framför allt, att en mycket stor del, i regel 60—75 procent, av de lagar, som förklarats brådskande, innefattat anslagsbeslut. Särskilt ha lagar om anslag till de löpande utgifterna i flera stater nästan undantagslöst försetts med "emergency"-klausul. Att i dylika fall uppskov med beslutens ikraftträdande äro ägnade att medföra stora olägenheter ligger i öppen dag; i åtskilliga stater ha ju också dylika frågor undantagits från referendumrätten. Även i fråga om vissa andra beslut torde klausulens begagnande i strid mot författningens föreskrifter kunna förklaras av liknande orsaker och kan icke anses som ett uttryck för en önskan att förebygga en i negativ riktning gående folkomröstning. Till denna grupp kunna särskilt räknas de icke sällsynta tillfällen, då legislaturen vill hindra ett referendum i obstruktionssyfte och då den alltså känner sig handla i samklang med folkmajoritetens vilja. Det lär vara otvivelaktigt, att dylika under förmildrande omständigheter begångna grundlagsbrott utgöra det stora flertalet, de utgöra en följd av förhållandet, att en referendumbegäran i regel medför vederbörande lags uppskjutande i ett och ett halft år.[1]

Uppenbart är emellertid, att gränsen mellan denna relativt berättigade användning av klausulen och det rena missbruket av densamma är synnerligen svår att fastställa. Att i många fall legislaturerna använt klau-

[1] Såsom bevis härpå kan också anföras, att även i de stater, där "emergency"-klausulen icke hindrar referendum, denna ofta användes i mycket stor utsträckning. Betecknande är också, att i Colorado, där "emergency"-klausulen blott medför omedelbart ikraftträdande, under det att "safety"-klausulen även hindrar referendum, den förra användes vid ungefär 50 procent, den senare blott vid 10—15 procent av alla lagar. Jfr Colorado, Sessions laws 1913—1919.

sulen av fruktan för en avvikande mening hos folkmajoriteten, står utom tvivel; det har hänt, att lagar, som mötts av stark opposition, förklarats brådskande just med hänvisning härtill. Även om det i många stater ytterligt extensiva bruket av klausulen mestadels måste anses mera en följd av referenduminstitutets utformning än av obstruktion mot institutet från legislaturernas sida, är det därför obestridligt, att även direkt missbruk ägt rum i icke ringa utsträckning.

Kap. V.

FOLKOMRÖSTNINGSINSTITUTET OCH PARTIERNA.

Det allmänna läget.

I och för sig ligger det nära till hands att antaga, att möjligheten att begära folkomröstning livligt skall anlitas av de politiska partierna. För ett parti, som inom representationen är försatt i minoritetsställning, utgör ju rätten att påkalla folkomröstning ett naturligt medel att klargöra, huruvida i en viss fråga parlamentsmajoritetens uppfattning uppbäres av en majoritet även bland valmännen. Före de nya folkomröstningsformernas införande i Amerika uttryckte man också på vissa håll en farhåga för att initiativ och referendum skulle monopoliseras av de stora partierna och bli ett flitigt använt vapen i deras strid. "Det är troligt", skrev Lowell år 1895, "att referendum i denna form (den fakultativa) komme att begagnas huvudsakligen som ett medel att trakassera det makthavande partiet..., komme att begagnas som ett partivapen."[1] Denna farhåga har emellertid, såsom av det föregående framgår, icke besannats. De stora partierna ha — utom i några få undantagsfall — icke gjort bruk av möjligheten att vädja till folket. Orsaken härtill ligger i själva verket i öppen dag; förhållandet är en ren konsekvens av det amerikanska partiväsendets egendomliga karaktär. Republikaner och demokrater strida i sin statliga verksamhet blott om ämbeten, icke om lagar; deras verksamhet är inriktad på valen, icke på lagstiftningsarbetet. Då partierna icke representera skilda sakliga ståndpunkter, har minoritetspartiet ingen anledning att utnyttja folkomröstningsinstitutet. Grundvalen för en vädjan till folket — en bestämd åsiktsdivergens i sakfrågor — föreligger ej.[2]

---

[1] The referendum and initiative: their relation to the interest of labor in Switzerland and in America, sid. 61.

[2] Detta förhållande är, trots att det utgör en given konsekvens av det amerikanska partiväsendets karaktär och vid en undersökning av folkomröstningsinstitutets användning genast faller i ögonen, nära nog obeaktat inom den amerikanska litteraturen. För den

I verkligheten har förhållandet mellan folkomröstning och partiväsen blivit ett helt annat. Såsom vi i redogörelsen för orsakerna till de nya folkomröstningsformernas införande förutsatte, har den viktigaste av dessa former, initiativrätten, i stor utsträckning kommit att tjänstgöra som en ersättning för delstatliga intressepartier. De stora partiorganisationerna ha icke fyllt sitt ändamål: att koncentrera folkopinionen kring vissa spörsmål, att utgöra språkrör för olika riktningar inom folket, att, med ett ord, tjänstgöra som medel för folkets politiska handlande. De grupper och sammanslutningar, som representera skilda åsikter och intressen, ha därför begagnat initiativrätten för att få sina önskemål bedömda och avgjorda. I stället för att söka få sina förslag upptagna på partiprogrammen har man valt den säkrare vägen att framlägga dem direkt för folket. I detta förhållande, som har sin rot i det amerikanska partiväsendets ineffektivitet, ligger givetvis till väsentlig del förklaringen till det utomordentligt livliga bruket av initiativrätten. Den uppdelning av folket efter olika linjer, i konservativa och radikala, arbetare och företagare, förbudsvänner och antiprohibitionister, som icke ligger till grund för partibildningen och därför ej avspeglas i representationen, har i stället kommit till uttryck vid folkomröstningsinstitutets användning. I vissa stater, såsom i Oregon, är detta förhållande så påtagligt, att man kan tala om två skilda slag av politiska grupperingar. Den ena, som avser valen, bygger på den, vad staterna beträffar, rent artificiella uppdelningen i demokrater och republikaner; på dess grundval rekryteras legislatur och ämbeten, men i sakfrågor har den ringa eller ingen betydelse. Den andra är däremot naturligt grundad, den utgår från de olika uppfattningarna inom den statliga politiken, avspeglar mångfalden av skiftande intressen inom folket; det forum, inför vilket de olika riktningarna framlägga sina önskemål, är folket självt.

Det torde vara överflödigt att ytterligare diskutera dessa förhållanden, som utgöra klara konsekvenser av det amerikanska partiväsendets

---

inhemske iakttagaren förefaller saken sannolikt alltför självklar för att överhuvud observeras; för den utomstående utgör den ett av de intressantaste momenten i folkomröstningsinstitutets användning i Amerika. En egendomlig missuppfattning föreligger hos Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, II, sid. 75, som gör följande uttalande om referendum: "Bei ausgesprochener Parteiherrschaft verfehlt es seine Wirkung, da es von den Parteien ebenso bald monopolisiert werden könnte, wie die Legislatur selbst. Deshalb gedeiht das Referendum nicht in den Vereinigten Staaten, obwohl es auch hier vorkommt." Ett oriktigare uttalande i denna punkt torde svårligen kunna formuleras. — Jfr även Bryce, Modern democracies, II, sid. 163 f., som anser det innebära en fördel, att partierna ej begagna sig av folkomröstningsinstitutet, ty omröstningarna gå då ej efter partilinjer. Det måste dock härvid beaktas, att detta blott är en konsekvens av det otvivelaktigt orimliga och av Bryce skarpt kritiserade förhållandet, att partierna icke representera skilda sakliga ståndpunkter.

egendomliga karaktär. Sedan vi fastställt regeln, skola vi nu övergå till undantagen, eller rättare sagt, de skenbara undantagen. Vi skola då först undersöka de fall, då folkomröstning påkallats av de stora partierna, och sedan redogöra för folkomröstningsinstitutets användning i den enda stat, där en verkligt klar uppdelning i intressepartier varit för handen.

Folkomröstningsbegäran som partipolitiskt stridsmedel.

De fall, då de stora partierna använt sig av möjligheten att begära folkomröstning som ett vapen i partistriden, äro, såsom nämnts, helt få. Sammanlagt ha, såvitt vi kunnat finna, endast sju dylika fall förekommit. Vi skola därför redogöra för samtliga dessa omröstningar.

Från *Oklahoma* äro fyra dylika tillfällen att annotera. Beträffande partiförhållandena i denna stat är att märka, att demokraterna från statens tillkomst till 1920 års presidentval ständigt varit vid makten; deras valsegrar över republikanerna ha dock i regel vunnits med tämligen knapp röstövervikt. Ett tredje parti, socialisterna, har likaledes en stark ställning. Vid flertalet val ha de båda minoritetspartiernas sammanlagda röstetal överstigit demokraternas. Det partipolitiska jämviktsläget är alltså mycket labilt, ett förhållande, som i viss mån förklarar det bruk partierna gjort av folkomröstningsinstitutet.

Första gången folkomröstning begärdes av ett parti var 1910, då demokraterna initierade ett förslag om författningsändring, som avsåg att — efter mönstret från några av de egentliga sydstaterna — beröva negrerna deras rösträtt och sålunda kringgå unionsförfattningens bestämmelse, att rösträtten skall vara oberoende av ras och färg. Detta stadgande kunde i Oklahoma icke, såsom i vissa av de utpräglade negerstaterna, försvaras såsom ett behövligt skydd mot negervälde, ty de färgade utgjorde år 1910 icke fullt 10 procent av statens till över halvannan miljon uppgående befolkning. I själva verket var förslaget direkt riktat mot det republikanska partiet, vilket, såsom negrernas traditionella försvarare, i regel kan räkna på deras röster. Omröstningen kom där-

[1] Detta skedde genom att vissa bildningskvalifikationer infördes, som i realiteten endast gällde negrerna. Stadgandet är av följande lydelse: "Ej må någon såsom röstberättigad i denna stat införas i röstlängd eller vid någon röstförrättning tillåtas rösta, såframt han ej är i stånd att läsa och nedskriva vilken paragraf som helst i staten Oklahomas författning; dock att person, som den 1 januari 1866 eller därförut varit enligt någon styrelseform berättigad eller som då var bosatt inom främmande nation, eller sådan persons ättling i rätt nedstigande led ej må förvägras rätten att bliva införd i röstlängd eller att rösta på grund av dylik oförmåga att läsa eller nedskriva paragrafer i nämnda författning." Den sista punkten i stadgandet, som avser att skydda vita analfabeter, har givit bestämmelsen dess populära namn: "grandfathers' clause", "farfarsklausulen".

för att innebära en kraftmätning mellan de båda stora partierna, varvid demokraterna segrade med ungefär 135 000 röster mot 106 000.[1] De höga röstetalen äro anmärkningsvärda, allra helst som förslaget, enligt beslut av den demokratiske guvernören, framlades vid en särskild omröstning, utan samband med de allmänna valen[2]; till jämförelse kan nämnas, att vid guvernörsvalet samma år den demokratiske kandidaten erhöll 120 000, den republikanske 99 000 röster.

De övriga fall, då partierna i Oklahoma ha använt sig av folkomröstningsinstitutet, ha likaledes gällt valfrågor. Vid 1910 års session antog den demokratiska legislaturen en ny vallag, innehållande vissa bestämmelser av för minoritetspartierna oförmånlig karaktär.[3] Bland annat överlämnades vidsträckta befogenheter åt den statliga valbyrån, som skulle bestå av tre av guvernören utsedda ledamöter; av dessa tre fingo ej mer än två tillhöra samma politiska parti. Enligt de förut gällande bestämmelserna bestod valbyrån av två av guvernören utnämnda medlemmar — en från vardera av de båda största partierna — samt statssenatens sekreterare. Den sålunda beslutade ändringen av valbyråns sammansättning jämte vissa andra nya stadganden uppkallade såväl republikaner som socialister till motstånd och en begäran om referendum inlämnades. Folkomröstningen, som hölls i samband med de allmänna valen i november 1910, resulterade i en seger för de båda minoritetspartierna; den nya vallagen förkastades med 106 000 röster mot 80 000. Rösttalen från det samtidiga guvernörsvalet visa likaledes, att de båda smärre partierna, som då framgingo på skilda linjer, tillsammans voro det demokratiska partiet överlägsna.

En direkt fortsättning på 1910 års strid mellan majoritetsparti och förenade minoritetspartier inträffade 1916. Då initierade nämligen republikaner och socialister ett förslag om författningsändring, enligt vilket den statliga valbyrån — fortfarande med tre ledamöter — skulle utses av ordförandena i de tre största partierna; meningen var uppenbarligen att garantera de förslagsställande organisationerna avgörande-rätten i byrån. Omröstningen, som hölls vid novembervalen, utföll med majoritet för förslaget — 147 000 mot 120 000 — men detta blev dock icke antaget, ty majoritet av alla vid valet röstande uppnåddes icke. Samtidigt framlades även ett annat av minoritetspartierna initierat förslag, som dels avsåg att annullera en kort förut av legislaturen antagen, för demokraterna förmånlig lag om röstregistrering, dels för-

[1] Jfr Equity, vol. XI, sid. 96.

[2] Detta skedde för att hindra, att fordran på absolut majoritet av alla vid samtidigt val röstande skulle leda till förslagets fall.

[3] Jfr här och för det följande Abbott, The initiative and referendum in Oklahoma samt Oklahoma, Publicity pamphlet november 1910, sid. 6 ff. och Publicity pamphlet 1916, sid. 3 ff.

bjöd dylika lagars antagande på annat sätt än genom folkinitiativ.[1] Även detta förslag vann folkmajoritetens understöd — med 140 000 röster mot 115 000 — men föll likaledes på grund av för liten majoritet.

Vi finna sålunda, att i Oklahoma folkomröstningsinstitutet en gång använts av majoritetspartiet för att komma det största minoritetspartiet till livs, tre gånger av de båda minoritetspartierna för att gentemot majoritetspartiet främja vissa gemensamma intressen. I alla fallen — vilket är det främst betydelsefulla — har striden gällt rena maktfrågor, förslag, som varit ägnade att förskjuta partiernas inbördes maktställning; i intet fall är det sakliga spörsmål av allmänpolitisk betydelse, som förmått partierna att vädja till folket.

Samma karaktäristika hava de frågor, som i andra stater underställts folket på föranstaltande av något av de stora unionella partierna.

Ett av dessa fall inträffade i *Arkansas* år 1912 och gällde, liksom två av omröstningarna i Oklahoma, frågan om medlemskapet i den statliga valbyrån.[2] Sakläget var emellertid här ett helt annat, i det att det republikanska minoritetspartiet initierade ett lagförslag, som stadgade, att valbyrån skulle bestå av representanter för båda de stora partierna. Förut hade, av de ofullständiga uppgifterna att döma, endast medlemmar av det härskande demokratiska partiet erhållit säte i byrån. Förslaget ledde ej till något resultat; det förkastades vid omröstningen, ehuru icke med någon överväldigande majoritet — 73 000 röster mot 57 000. Omröstningsresultatet synes ge vid handen, att även en del demokrater understött förslaget; vid de allmänna valen är nämligen den demokratiska majoriteten långt större, och något tredje parti av nämnvärd betydelse finnes icke i denna stat.

I *Ohio* förekom 1915 en typisk "partiomröstning". Den för tillfället republikanska legislaturen antog detta år en lag om ny valkretsindelning vid val till förbundskongressen. Den nya lagen var, eller ansågs vara, en s. k. "gerrymander act", ett försök att genom valaritmetiska beräkningar främja det härskande partiets intressen.[3] Det demokratiska minoritetspartiet, som i legislaturen förgäves bekämpat förslaget, inlämnade därför en begäran om referendum. Folkomröstningen, som hölls i november samma år, utan samband med de allmänna valen, infriade också deras förhoppningar: lagen förkastades med tämligen bestämd majoritet — 329 000 mot 272 000. Det förtjänar antecknas, att nästa val, i november 1916, medförde en omkastning av den politiska maktställningen, i det att demokraterna återkommo till styret.

[1] Jfr Equity, vol. XVIII, sid. 139 och Oklahoma, Publicity pamphlet november 1916, sid. 9 ff.

[2] Jfr Thomas, Direct legislation in Arkansas, sid. 98 f.

[3] Jfr Cushman, Recent experience with the initiative and referendum, sid. 536.

Slutligen är ett fall från den likaledes utpräglade tvåpartistaten *Missouri* att relatera.[1] Det demokratiska partiet har här innehaft makten under en följd av år före 1920 års val. Under denna tid upprättades åtskilliga nya statsämbeten, vilka besattes med det härskande partiets män. I de lagar, genom vilka de nya ämbetena reglerades, stadgades, att de icke föllo under rotationsprincipen; deras innehavare voro alltså icke beroende av partiernas växlingar. Den efter det senaste valet republikanska statslegislaturen antog emellertid, under demokraternas motstånd, en rad lagar, genom vilka ifrågavarande ämbeten avskaffades. Såsom motivering för beslutet anfördes, att ämbetena voro överflödiga och tillkommit endast för att mätta de dåvarande makthavarnas ämbetshunger. Demokraterna åter gjorde gällande, att de inrättade ämbetena voro behövliga, och att beslutet om deras avskaffande uteslutande berodde på önskan att komma det besegrade motpartiet till livs. I denna för amerikansk statspolitik karaktäristiska situation beslöt minoritetspartiet att vädja till folket och inlämnade begäran om referendum i fråga om samtliga de lagar, i vilka bestämmelser införts om de omstridda ämbetenas borttagande. Folkomröstningarna i frågan hållas först i november 1922.

Den givna redogörelsen visar, att de undantagsfall, då de stora partierna använt sig av möjligheten att vädja till folket, samtliga falla inom de rena maktfrågornas kategori. Vid intet tillfälle har man, såvitt bekant[2], begagnat sig av folkomröstningsinstitutet såsom ett medel att lösa verkligt sakliga meningsdivergenser partierna emellan, detta naturligtvis på den grund, att dylika, såsom förut framhållits, så ytterst sällan förekomma. De relaterade omröstningsfallen äro kanske därför främst av intresse såsom klarläggande exempel på de amerikanska partiernas delstatliga verksamhet. De äro emellertid också ägnade att belysa de stora möjligheter, som folkomröstningsinstitutet innebär för minoritetsgrupper inom representationen, dess betydelse såsom säkerhet mot ett partis allenastyre. — Att partiernas användning av folkomröstningen blir en helt annan, då partiklyvningen är grundad på sakliga intressen, skall framgå, då vi nu övergå till en undersökning av erfarenheterna i staten North Dakota, med dess i Amerika allenastående politiska gruppering.

[1] Uppgifterna härom erhållna dels av statssekreteraren i Missouri, mr Becker, dels genom studier i ortspressen i Jefferson city i september 1921.

[2] Vår redogörelse torde vara åtminstone i det allra närmaste fullständig. Möjligen har dock något ytterligare fall av partiomröstning, som här icke uppmärksammats, förekommit.

Folkomröstningsinstitutet och den statliga partigrupperingen i North Dakota.

Staten North Dakota har under de senaste åren tävlat med Oregon om hedersplatsen som Förenta staternas förnämsta "experimentstation". Främst har uppmärksamheten koncentrerats kring den mot statssocialism tenderande omdaning, vilken här under några år åvägabragts. En radikal social och ekonomisk lagstiftning, som i många avseenden erbjudit originella uppslag och i sin helhet intar en särplats inom amerikanskt statsliv, har genomförts. Av nära nog lika stort intresse äro de konstitutionellt-politiska förhållanden, som utgjort bakgrunden för denna utveckling, och de delvis egenartade former, i vilka den försiggått. Bakom det unionella partiväsendets kulisser har ett statligt partisystem uppstått, som i sin bestämda gruppering kring rent statliga spörsmål är nästan ensamstående i amerikansk politik. Representationen har valts, icke med ledning av de intetsägande unionella partietiketterna, utan under uteslutande hänsynstagande till de skilda uppfattningarna om statens intressen. De politiska striderna och stridsmedlen, hela den politiska miljön har härigenom fått en annan karaktär. En av det säregna nya lägets konsekvenser har varit, att folkomröstningsinstitutet, annars ett hjälpmedel för de utanför partierna stående organisationerna, blivit en av de viktigaste och flitigast använda resurserna i partiernas kamp.

I översikten av det amerikanska partiväsendet ha vi med några ord berört organisationen "non partisan league", dess syften och arbetsformer. För att förstå det följande är det nödvändigt att något närmare ingå härpå.[1]

"The people's non-partisan league" stiftades i North Dakota år 1915 och har, ehuru numera utbredd över hela nordvästern, i hemstaten haft sin största betydelse och vunnit sina viktigaste framgångar. Sitt ursprung hade organisationen huvudsakligen i missnöje bland den jordbrukande befolkningen, som i North Dakota, en av Amerikas mest utpräglade åkerbruksstater, utgör ett överväldigande flertal. Bönderna ansågo, utan tvivel med viss rätt[2], att vinsten på deras näring alltför mycket beskars av de omåttliga profiter, som kreditanstalter, mellanhänder och transportörer — främst den delvis förtrustade kvarnindustrien samt järnvägarna — tillvällade sig. Botemedlet häremot sökte

[1] Jfr utom den förutnämnda broschyren av Ladd (The farmers of the country) även de uttömmande framställningarna hos Gaston, The non-partisan league och Bruce, The non-partisan league. Gastons arbete utgör en av sympatier färgad redogörelse för "ligans" verksamhet av en av dess medarbetare, Bruce's framställning är däremot övervägande kritisk; författaren är f. d. överdomare i North Dakota. Dessutom har jag genom samtal med senator Ladd erhållit en del supplerande uppgifter av intresse.

[2] Jfr här omdömet hos Bryce, Modern democracies, II, sid. 148 f.

man i statliga ingripanden, i statlig företagarverksamhet på olika områden. Detta kom till uttryck i "non-partisan league's" program, som bland sina huvudpunkter upptog upprättandet av en statsbank, statlig kvarnindustri, statlig reglering av transportavgifter m. m. Dessa statssocialistiska tendenser voro emellertid icke frukten av någon konsekvent teoretisk spekulation; de propagerade åtgärderna framstodo helt enkelt som av den förhandenvarande situationen nödvändiggjorda praktiska hjälpmedel. Närmast kan rörelsen — med hänsyn till statens homogena jordbrukskaraktär — betecknas som ett försök till producentkooperation i stor skala med staten som organisationsform. Till denna sida av "ligans" program kom en annan: genomförandet av socialpolitisk arbetarelagstiftning. I realiteten hade visserligen detta icke så stor betydelse, då lönearbetarna inom staten utgöra ett ringa fåtal; närmast förklaras dessa punkter i programmet kanske därav, att "ligans" förnämsta promotor, Townley, var en man med rent socialistiska föregående. Härigenom skapades emellertid en grundval för samverkan mellan bönder och arbetare, ett för radikala rörelser i Amerika karaktäristiskt förhållande.

Vid strävandet att genomföra sitt program valde "non-partisan league" den under rådande förhållanden naturliga arbetsmetoden: "ligan" beslöt, såsom redan namnet antydde, att inom det befintliga partisystemets ram söka erövra den politiska makten. Då det republikanska partiet var det inom staten härskande, inriktade man sina ansträngningar på att vinna kontroll över detta. Målets vinnande underlättades därav, att i North Dakota de olika partiernas valkandidater skola på genom lag närmare reglerat sätt utses genom val av samtliga till partiet anslutna medlemmar (direct primary elections). Vid 1916 års primärval anslöto sig följaktligen ligans medlemmar till republikanerna och lyckades erövra majoriteten inom detta parti: de av ligan föreslagna kandidaterna nominerades som det republikanska partiets kandidater. Vid det egentliga valet, i november 1916, vann ligan (republikanerna) en avgjord seger; med överväldigande röstetal besattes alla statsämbeten samt 81 av 113 platser i representanthuset av dess män. Så till vida måste dock framgången bliva ofullständig, som endast halva senaten, enligt gällande bestämmelser om successiv förnyelse, uppställdes till omval; av de tjugofem lediga platserna besatte ligan aderton. Då de senatorer, vilkas mandat ännu icke utlöpt, med blott ett par undantag voro motståndare till ligans program, uppstod en bestämd motsättning mellan representationens båda hus.

Följderna av denna situation visade sig vid legislaturens nästa session, år 1917.[1] Ligans representanter framlade då ett förslag till full-

[1] Jfr härom den fullständiga redogörelsen hos Gaston, The non-partisan league, sid. 133 ff. samt Equity, vol. XX, sid. 92.

ständig revision av statsförfattningen, varigenom ligans program i ett slag skulle komma till förverkligande.[1] Förslaget gick, såsom väntat var, igenom i huset, men avslogs av senaten med nio rösters majoritet. Den hälft av senaten, vars medlemmar valts redan år 1914, hade alltså hindrat genomförandet av ett förslag, som otvivelaktigt uppbars av ett betydande flertal bland folket. I denna situation funnos för ligan två utvägar. Antingen kunde man låta saken vänta tills efter 1918 års val, då man med säkerhet räknade på majoritet i båda husen; förslaget skulle då kunna antas av legislaturen vid 1919 års session och bekräftas av folket vid 1920 års val. Eller ock kunde den kort förut införda initiativrätten begagnas; i detta fall skulle folkomröstningen i saken äga rum 1918 och den bekräftelse från legislaturens sida, som enligt de gällande bestämmelserna fordrades, kunde ske vid 1919 års session. Det senare alternativet, som medförde en betydande tidsvinst, tillerkändes företräde. I sju olika initiativförslag koncentrerades de författningsändringar, som främst ansågos behövliga för genomförandet av ligans program. Fyra av förslagen avsågo att avlägsna vissa begränsningar, som enligt den gällande författningen åvilade legislaturen och som utgjorde hinder för statsingripanden på olika områden. Bl. a. skulle den till 200 000 dollars fixerade gränsen för statens lånerätt borttagas samt stat och kommuner tillerkännas rätt att inlåta sig i industriell företagare- och affärsverksamhet. I de övriga tre förslagen infördes förenklade bestämmelser om författningsändring och nya, väsentligt mindre restriktiva regler om initiativ och referendum. Samtidigt som ligan, i förvissning om seger vid nästa val, föreslog utvidgningar av legislaturens makt, ville den alltså öka folkets kontrollmöjligheter; man synes på en gång ha förutsett seger och velat gardera sig mot nederlag.

Vid valen och omröstningarna i november 1918 framträdde stridslinjerna i full klarhet. Ligan hade, liksom 1916, segrat vid de republikanska primärvalen, dess kandidater uppträdde alltså vid de egentliga valen under denna partietikett. Men även de konservativa grupperna hade nu organiserat sig; de bildade en "Independent voter's association" och framgingo, oberoende av sin normala partitillhörighet, under den demokratiska partibeteckningen. Den nya partiklyvningen är därmed fullbordad, de gamla formerna ha fyllts med nytt innehåll:

[1] Om tillvägagångssättet vid fullständig författningsrevision gavs i den gällande författningen intet stadgande; den föreslagna metodens tillåtlighet var emellertid ytterst tvivelaktig, då ju dylika revisioner sedvanemässigt bruka ske genom konvent. Att en helt ny författning, i stället för en rad separata författningsändringar, föreslogs, berodde på att man, i avsaknad av konstitutionellt stadgande, i detta fall ansåg ett enda legislaturbeslut jämte folkomröstning vara tillräckligt; beträffande författningsändringar fordrades däremot uttryckligen i den gällande författningen två legislaturbeslut.

bakom republikaner och demokrater stå radikala och konservativa, "nonpartisan league" och "independent voter's association". Resultatet blev en seger för de radikala; statsämbetena, representanthuset och de denna gång lediga, förut av konservativa innehavda senatsplatserna besattes till större delen med ligans kandidater. Men segern var, ehuru denna gång legislaturens båda hus erövrades, i själva verket mindre överväldigande än 1916. Då valdes den radikale guvernören Frazier med 88 000 mot 20 000, nu med 55 000 mot 37 000 röster; förändringen var uppenbarligen orsakad av att de konservativa numera framgingo med samlad front.

Det från vår synpunkt främst intressanta är, att folkomröstningarna klart följde partilinjerna. Alla de sju initiativförslagen — liksom också tre av legislaturen framlagda, av de konservativa motarbetade författningsändringsförslag — antogos med ungefär samma majoriteter. Röstsiffrorna för förslagen växlade mellan 49 878 och 47 447, röstsiffrorna mot desamma mellan 31 586 och 34 575; man jämföre härmed röstsiffrorna vid guvernörsvalet. Anmärkningsvärt är även det livliga deltagandet i omröstningarna; i medeltal avgåvo 86 % av de i guvernörsvalet deltagande sina vota även i fråga om de framlagda frågorna.

Då den numera homogent radikala legislaturen sammanträdde till session år 1919, bestod dess första åtgärd i att stadfästa de vid folkomröstningen antagna initiativförslagen. Beklädd med de vidsträckta befogenheter, som i dessa stadgats, utvecklade representationen därefter, på grundval av ligans program, en febril lagstiftningsverksamhet.[1] Denna ägde rum under ständigt motstånd från de konservativa minoriteterna inom båda husen och det visade sig snart, att detta motstånd icke inskränkte sig till en lönlös parlamentarisk kritik. Efter sessionens slut inlämnade nämligen "independent voter's association" petitioner med begäran, att sju av de viktigaste nya lagarna (bl. a. lagar om upprättande av en statsbank och en särskild kommission för ledning av statens affärsverksamhet) skulle underställas folkomröstning. Nu var det alltså de konservativa grupperna, som, slagna inom representationen, begagnade möjligheten att vädja till folket. För att påskynda avgörandet utlyste guvernören en särskild omröstning, utan samband med de allmänna valen; denna ägde rum redan i juni 1919. En sällsynt energisk och förbittrad agitation föregick avgörandet.[2] Resultatet blev en visserligen ganska knapp framgång för de radikala, i det att alla lagarna antogos med jämna majoriteter: ungefär 60 000

[1] De viktigaste nya lagarna återfinnas i den officiella aktsamlingen North Dakota, The new day in North Dakota.

[2] Jfr de klarläggande inläggen från ömse sidor i North Dakota, Publicity pamphlet 26 juni 1919, sid. 3—16.

röster mot 50 000. Den obetydliga röstövervikten visade, att en reaktion bland väljarna redan börjat inträda. Röstetalen äro även vid denna omröstning påfallande höga, t. o. m. högre än vid det närmast föregående guvernörsvalet.

Redan i mars 1920 kommo en rad nya folkomröstningar till stånd. Dessa betecknade emellertid en paus i partistriden. Dels framlades vissa av legislaturen antagna författningsändringsförslag, dels några initierade lagförslag; ingen av frågorna var partistämplad. Omröstningarnas resultat kontrasterade på ett intressant sätt mot de föregående och efterföljande partiomröstningarna. Röstetalen voro ytterst låga, i medeltal icke fullt 50 000, under det att vid 1919 års omröstningar den genomsnittliga röstsiffran var ungefär 110 000. Därjämte visade sig denna gång en betydande variation i omröstningsresultaten: fem av förslagen antogos, tre förkastades.

Några månader senare fick folket ånyo tjänstgöra som skiljedomare mellan partierna. Legislaturen, som av guvernören inkallats till extra session under våren 1920, antog under motstånd från de konservativa tre lagar: dels om upprättande av en ny statlig kommission och ett statligt sheriffämbete, dels om röstning utan personlig inställelse. Begäran om referendum rörande dessa ingavs av "independent voter's association". Samtidigt övergick man även från försvar till anfall, i det att ett av de konservativa framfört men av legislaturen avslaget lagförslag om strängare åtgärder mot socialistiska och anarkistiska rörelser initierades. De fyra frågorna framlades i samband med primärvalen inom partierna i juni 1920. Det visade sig, att ligans glanstid nu var förbi. De tre av legislaturen antagna lagarna avslogos, med 10 000 —16 000 rösters majoritet, det av de konservativa initierade lagförslaget åter antogs med ett flertal av över 33 000 röster. Vi konstatera ånyo ovanligt höga röstsiffror, ett medeltal av bortåt 115 000 eller 95 % av de vid de samtidiga primärvalen avgivna.

Även vid primärvalen kom ligans sjunkande inflytande till synes. Den statliga affärs- och företagareverksamheten hade nödvändiggjort upptagande av betydande statslån; de omedelbara fördelarna för befolkningen voro icke så påtagliga som man hoppats. Härtill kom, att den amerikanska storfinansen, som i North Dakotas strävanden såg ett föga tilltalande prejudikat, åtstramade krediten och på andra sätt försvårade statens ställning. En stark reaktion bland valmännen inträdde. Ligans försök att även denna gång vinna majoritet inom det republikanska partiet rönte blott partiell framgång. Visserligen blevo den avgående guvernören, Frazier, och vissa andra av ligans män uppställda som republikanska kandidater, men i ett stort antal fall segrade de konservativa republikanerna, och ligan blev nödsakad att framgå under egen partibeteckning. Den konservativa demokratisk-repu-

blikanska koalitionen enade sig om att samverka vid de egentliga valen.[1] Independenterna, såsom de konservativa stundom kallades — med hänsyftning på "independent voter's association" — beslöto tillika att till dessa val initiera fem mot ligans politik riktade författningsändringsförslag. Dessa avsågo bl. a. att kringskära den starkt kritiserade statsbankens befogenheter samt att föranstalta om en revision av alla de statliga företagens verksamhet.[2]

Den nya kraftmätningen ägde rum den 2 november 1920. Vi skola icke närmare ingå på de egendomliga resultat, som blevo en följd av den ytterliga förvirringen i partiförhållandena. Det torde vara tillräckligt att nämna, att de radikala lyckades omvälja guvernören och vissa andra på den republikanska listan uppställda kandidater, men att valet i sin helhet gick i klart konservativ riktning; ligan förlorade sin majoritet i representanthuset och behöll med blott en rösts övervikt — och detta tack vare den successiva förnyelsen — makten i senaten. Det klaraste beviset på den allmänna opinionens svängning sedan 1918 utgjorde omröstningarna rörande de av "independent voter's association" framlagda initiativförslagen. Dessa blevo samtliga antagna med jämna majoriteter; röstsiffrorna mot förslagen varierade mellan 102 238 och 106 853, röstsiffrorna för desamma mellan 114 022 och 118 269 (de höga röstetalen förklaras av att kvinnorna nu hade rösträtt). Deltagandet var enastående livligt: i genomsnitt drygt 96 % av de vid guvernörsvalet röstande. — Samtidigt härmed framlades fyra andra förslag, tre författningsändringar och en lag, som icke hade partikaraktär. Resultatet vid dessa omröstningar blev ett helt annat; röstsiffrorna utvisade betydande variationer, och endast ungefär 81 % av de vid guvernörsvalet röstande deltogo.

North Dakotas erfarenheter äro i flera avseenden belysande. I den enda stat, där ett verkligt statligt partisystem uppvuxit, där organisationer med bestämt politiskt program ersatt den traditionella demokratisk-republikanska uppdelningen, har folkomröstningsinstitutet blivit en ständigt anlitad möjlighet i partistriden, icke blott i makt- utan även, och framför allt, i sakfrågor. Av tjugosju genom initiativ- eller referendumbegäran åvägabragta omröstningar under åren 1916—1920

[1] Det skulle föra för långt att närmare skildra den ytterligt invecklade situation, som uppstod genom primärvalens utgång. För att något klargöra förhållandena bör kanske dock nämnas, att de konservativa beslöto att gå fram under den demokratiska partibeteckningen vid val till de ämbeten (guvernörsämbetet m. fl.), vartill ligan lyckats nominera sina kandidater på den republikanska listan, under det att de använde den republikanska beteckningen i de fall, då ligans kandidater blivit utslagna vid primärvalen och alltså måste uppställas under särskild partibeteckning.

[2] Jfr argumentationen för och emot förslagen i North Dakota, Publicity pamphlet 2 november 1920, sid. 3—7.

ha tjugotre föranstaltats av partierna. Vid ett tillfälle ha de radikala använt initiativet för att snabbare genomdriva en rad förslag, som på grund av den konservativa senatens motstånd icke blivit antagna av legislaturen. Vid tre tillfällen ha sedermera de konservativa, inom legislaturen försatta i minoritetsställning, begagnat sig av rätten att vädja till folket, antingen för att söka omintetgöra av representationen beslutad lagstiftning eller för att trots denna föra fram sina önskemål. Folkomröstningsbegäran har sålunda utgjort en sista resurs för det parti, som inom representationen blivit besegrat, en sista instans, till vilken de stridande parterna vädjat. Att denna vädjan icke alltid varit förgäves, att uppfattningen bland folket stundom varit en annan än bland dess representanter, framgår av omröstningsresultaten.

En författare har med hänsyftning på resultaten vid 1920 års omröstningar prisat de nya folkomröstningsformernas värde som konservativa garantier.[1] Detta är uppenbarligen riktigt så till vida som omröstningarna vid dessa tillfällen verkade i konservativ, för att icke säga reaktionär, riktning. Men självklart torde vara, att det i grunden är oegentligt att med tanke på North Dakotas erfarenheter tala om vare sig konservativa eller radikala tendenser hos folklagstiftningen. 1918 gingo såväl omröstningarna som valen i radikal riktning, 1919 bekräftade folket den radikala legislaturens beslut. 1920 års omröstningar åter utgjorde ju endast bevis på att folkmeningen ändrats, att en konservativ reaktion inträtt, ett förhållande, som kom till klart uttryck vid de nya valen samma år. Om folket vid detta tillfälle omvalt den radikala legislaturen samtidigt som det antog de konservativas initiativförslag, hade den relaterade anmärkningen haft mera fog; som förhållandena nu gestaltade sig visade omröstningsresultaten intet mera än själva valen, nämligen att det härskande partiets politik icke längre uppbars av folkets förtroende.[2] Då en klar uppdelning i intressepartier föreligger och då folkomröstningarna ingå som led i dessas strid, ligger det i sakens natur, att val och omröstningar, såsom också North Dakotas exempel visar, gå i samma riktning; de utgöra blott uttryck för samma meningsskiftningar hos folket. Av betydelse blir folkomröstningen i dylika fall främst på så sätt, att genom densamma en inträdd opinionsändring kan före de nya valen komma till uttryck: omröstningsresultatet förebådar valresultatet. Parentetiskt kunna vi anmärka, att på detta sätt folkomröstningen kan få samma symptomatiska värde, samma karaktär av barometer på folkstämningen, som t. ex. "stickvalen" i den engelska parlamentarismen.

---

[1] Bruce, The non-partisan league, sid. 86 f.

[2] Att ur 1920 års omröstningsresultat sluta sig till, att folkomröstningsinstitutet utgör en konservativ garanti, är tydligen lika oriktigt som att med anledning av en konservativ valseger tala om valens konserverande inflytande.

BIHANG

Bihang I.

KOSTNADERNA VID FOLKOMRÖSTNINGS-INSTITUTETS ANVÄNDNING.

De kostnader, som äro förknippade med folkomröstningsinstitutets användning, äro givetvis av två slag. Dels de offentliga, som åvila stat eller kommun och åtgå till bestridande av utgifterna för själva omröstningsförfarandet och vad därmed sammanhänger. Dels de privata, som bestridas av enskilda personer eller organisationer, och som huvudsakligen gälla utgifter för agitation för eller emot de till omröstning framlagda förslagen. Rörande båda slagen av kostnader föreligga från vissa stater tämligen belysande uppgifter.

Några tillnärmelsevis exakta uppgifter hava visserligen icke kunnat erhållas ens rörande de *offentliga kostnadernas* storlek. Detta är redan på den grund omöjligt, att omröstningarna i de allra flesta fall hållas i samband med de allmänna valen och att någon uppdelning av utgifterna härvid icke äger rum. Härtill kommer, att utgifterna för sammanräkningsförfarandet nästan undantagslöst gäldas av kommunerna, och att någon offentlig sammanställning av dessa utgiftsposter icke uppgöres. De uppgifter, som finnas tillgängliga, torde emellertid, trots att de i regel endast äro approximativa, kunna ge en viss föreställning om omkostnadernas normala storlek.

Av uppgifter från Oregon framgår, att den övervägande delen, 80—90 %, av de statliga anslagen till folkomröstningar åtgår till tryckning och distribution av officiella upplysningsbroschyrer. Huru stora de härtill använda beloppen äro, visas av följande sammanställning för de senast hållna omröstningarna[1]:

[1] Se Oregon, Biennial reports of the secretary of state 1915, 1917, 1919, 1921 (sid. 23, 31, 29, 31 ff.).

År	Broschyrens storlek i sid.	Antal exemplar	Kostnader i dollars
1914	110	300 000	12 870
1916	48	300 000	5 736
1917	38	300 000	6 370
1918	20	305 000	5 912
1919	32	305 000	9 665
1920 (maj)	32	305 000	8 605
1920 (nov.)	40	364 000	11 428 [1]

Den andra mera betydande utgiftsposten utgöres av kostnaderna för röstsammanräkningen och utgår från de kommunala kassorna. Den ungefärliga storleken av densamma framgår därav, att den 1910 med 120 000 röstande och 34 framlagda frågor, beräknades utgöra minst 20 000 dollars.[2] I det hela torde de offentliga kostnaderna för en folkomröstning i Oregon, sedan valmanskåren ökats genom kvinnorösträttens införande, uppgå till mellan 25 000 och 50 000 dollars, d. v. s. ungefär 90 000—180 000 kronor, beroende på de till omröstning framlagda frågornas antal. Uppgifter från andra stater, där omröstningarna äro anordnade på liknande sätt, ge vid handen, att dessa siffror, med hänsyn tagen till skillnader i valmanskårernas storlek, kunna betraktas som tämligen representativa.[3]

---

[1] Huru kostnaderna för upplysningsbroschyren ungefärligen äro fördelade framgår av att vid denna omröstning ungefär 4 000 doll. åtgingo till postage, 2 800 till papper, 1 407 till tryckning och 3 000 till bindning. — Den del av dessa summor, som betalas av de frivilliga bidragsgivarna till broschyren, är så obetydlig, att den i detta sammanhang ej behöver uppmärksammas.

[2] Eaton, The Oregon system, sid. 130. I regel anges i litteraturen blott de statliga kostnaderna, varigenom de uppgivna beloppen bli missvisande låga; se t. ex. Bourne, Popular government in Oregon, sid. 323, Galbreath, Initiative and referendum, sid. 53.

[3] I California uppgingo kostnaderna för officiella upplysningsbroschyrer vid de senaste omröstningarna till följande summor (enligt brev från Legislative counsel bureau till svenska legationen i Washington):

År	Brochyrens storlek	Antal exemplar	Kostnader
1914	112 s.	1 500 000	38 649 d.
1916	48	1 500 000	15 685
1918	64	1 490 000	25 459
1920	64	1 500 000	44 742

I Washington beräknades totalkostnaden vid 1914 års folkomröstningar till 50 000 doll., 1918, då endast två förslag framlades, till 21 000 doll., (Washington, Biennial reports of the secretary of state 1917, sid. 5 f., 1919, sid. 4.) I Arizona ungefär motsvarande siffror (se Reports of the secretary of state). Jfr även Nebraska, Biennial reports of the secretary of state 1916, sid. 16, 1918, sid. 15.

Av intresse är, att det visat sig långt billigare att bringa framlagda frågor till väljarnas kännedom genom officiella upplysningsbroschyrer än genom annonsering i tidningarna. Sålunda uppgingo i Colorado, där den senare metoden använts, kostnaderna härför år 1912 till 115 335, år 1914 till 49 539, år 1916 till 60 494, år 1918 till 17 526 och år 1920 till 34 222 dollars[1], detta trots denna upplysningsmetods ringa effektivitet och ehuru blott förslagen, icke argumentation rörande desamma, publicerats. Uppgifter från andra stater gå i samma riktning.[2]

Än mera svårberäkneliga äro givetvis de *privata kostnaderna.* Endast för en stat, Oregon, föreligga noggranna uppgifter rörande dessa. I Oregons "corrupt practises act" av 1908, genomförd genom folkinitiativ, stadgas nämligen, att varje person eller organisation, som, utöver en viss minimisumma, utger medel för agitation vid folkomröstningarna, skall hos offentlig myndighet angiva det utgivna beloppets storlek samt specificera det ändamål, vartill det använts. Av de i enlighet med dessa bestämmelser lämnade uppgifterna framgår, att de privata kostnaderna i regel vida överskrida de offentliga. Sålunda utgavs för agitationen vid de i samband med allmänna val hållna omröstningarna åren 1910, 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920 respektive 68 500, 115 900, 133 000, 42 900, 9 000 och 13 000 dollars.[3] Till dessa utgifter för agitation vid själva omröstningarna komma de stundom icke obetydliga belopp, som åtgå för insamling av signaturer å folkomröstningspetitioner.[4]

---

[1] Enligt uppgifter, erhållna i statskansliet i Denver. Annonspriset utgjorde härvid ungefär 50 cents, d. v. s. 1: 90 kronor per kvadrattum; annonseringen skedde under 30 dagars tid varje dag i två tidningar i varje grevskap.

[2] Equity, vol. XIV, sid. 105, 135 (Arkansas och South Dakota). Motsvarande uppgifter även från statskansliet i Jefferson city, Missouri.

[3] Se Oregon, Biennial reports of the secretary of state 1910, 1912, 1915, 1917, 1919 och 1921, sid. 76 f., 73 f., 101 f., 125 f., 79 och 98.

[4] Jfr Kings redogörelse i Equity, vol. XIV, sid. 18 ff.

Bihang II.

REVOKATIONSINSTITUTET I FÖRENTA STATERNA.

Vid sidan av initiativ och fakultativt lagreferendum har revokationsinstitutet framträtt som ett tredje led i den omgestaltning av förhållandet mellan folket och dess valda förtroendemän, som under senare tid utgjort ett av målen för de amerikanska reformvännernas författningspolitiska reformarbete. I den offentliga diskussionen nämnas de tre instituten vanligen samtidigt och betraktas ofta som olika uttryck för samma princip; revokationsrätten framstår närmast som ett supplement till folkets direkta lagstiftningsmakt. Principiellt ugöra emellertid folkomröstning och revokation klart skilda institut; under det att folkomröstningen avser en folkets medverkan vid avgörandet av sakliga spörsmål, innebär revokations- eller återkallelseinstitutet (recall) att folkvalda ämbetsmän eller legislaturledamöter under sin ordinarie funktionstid genom en särskild procedur kunna återkallas av sina väljare, som i sammanhang härmed utse ny innehavare av den ledigblivna platsen. Genom revokationsrätten förändras alltså förhållandet mellan folket och dess valda förtroendemän; dessa utses visserligen fortfarande för viss tid, men väljarna kunna när som helst återtaga deras mandat och överlämna det åt någon annan. Ehuru sålunda revokationsinstitutet är klart skilt från folkomröstningen, är det historiska och idépolitiska sambandet så betydande, att en översiktlig redogörelse för revokationsrättens former och användning här torde vara av intresse.

Revokationsinstitutets historia i Förenta staterna är i stort sett densamma som de moderna folkomröstningsformernas. Propagandan för dess införande började på 1890-talet, på samma håll, där man arbetade för initiativ och referendum. Med all sannolikhet har idén även i detta

fall ursprungligen hämtats från Schweiz.[1] Sedermera har revokationstanken i regel upptagits av samma personer, organisationer och partier, som gjort sig till förespråkare för folkomröstningsinstitutets utvidgning. Sålunda hava populister, progressister och flera andra radikala minoritetspartier upptagit saken på sina program. Arbetare och bönder ha varit de drivande krafterna vid institutets införande i olika stater. De speciella folkomröstningsorganisationerna ha städse även arbetat för revokationstankens förverkligande. I flertalet av de stater, där institutet antagits, har detta skett i samband med de nya folkomröstningsformernas införande, stundom, såsom av det föregående framgått, genom folkinitiativ. Institutet har dock ej på långt när vunnit samma utbredning som initiativ och referendum, det har ansetts vara av än mera radikal natur och många av de mera återhållsamma reformvännerna ha tagit avstånd från detsamma.

Motiveringen för revokationsrätten ansluter sig nära till den allmänna tankegång, som legat till grund för den moderna folkomröstningsrörelsen.[2] Liksom man genom initiativ och referendum vill ernå möjlighet för folket att i frågor, där legislaturen icke motsvarar den allmänna opinionen, träffa det slutliga avgörandet, vill man genom revokationsrätten giva väljarna tillfälle att avlägsna de legislaturledamöter och ämbetsmän, vilkas handlande icke står i överensstämmelse med valmännens uppfattning. Institutets främsta uppgift är alltså att utgöra ett politiskt kontrollmedel gentemot folkets valda förtroendemän. Men därjämte skall revokationsrätten tjänstgöra som ett medel att avsätta ämbetsmän, vilka gjort sig skyldiga till direkta fel och förseelser i sin ämbetsutövning; den skall i detta hänseende fungera som ett komplement till den förut befintliga proceduren, "impeachment"[3], som i många stater praktiskt taget kommit ur bruk. I alldeles sär-

[1] Detta har visserligen dragits i tvivelsmål; jfr H a s b a c h, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, sid. 96 f. samt R a p p a r d, The initiative, referendum and recall in Switzerland, sid. 126 f. Sant är, att den påverkan från Schweiz, som i fråga om initiativ och referendum är alldeles påtaglig, i fråga om revokationstanken är mindre klar. Men då redogörelser för det sistnämnda institutets förekomst i Schweiz lämnades i flera av de arbeten, genom vilka kännedomen om initiativ och fakultativt lagreferendum kom till Amerika, och då sedermera dessa tre reformer propagerades av samma, under uppenbar schweizisk påverkan stående författare, talar all sannolikhet för att även revokationstanken är av schweiziskt ursprung. Häremot strider naturligtvis icke det förhållandet, att, såsom Rappard omtalar, den person, som främst bidragit till idéens första praktiska förverkligande i Amerika, mr J. R. Haynes, icke hade kännedom om revokationsinstitutet i Schweiz.

[2] Jfr. beträffande revokationsdiskussionen den utförliga samlingen av uttalanden hos P h e l p s, The recall.

[3] Denna form för avlägsnande av högre ämbetsmän, särskilt domare, finnes i alla de amerikanska staterna och innebär, att senaten, efter åtal av representanthuset, såsom domstol prövar vederbörandes förseelse och kan döma honom förlustig ämbetet.

skild grad ser man i revokationen ett instrument för övervakning av domstolarna, som i flertalet stater besättas genom folkval och som på grund av sin makt att annullera lagar hava ett betydande, oftast i konservativ riktning begagnat politiskt inflytande.

Revokationsinstitutets motståndare ha framför allt framhållit, att detsamma i ännu högre grad än initiativ och referendum är ägnat att försvaga självständigheten och ansvarskänslan hos de valda funktionärerna. Dessa komma att utöva sina åligganden i ständigt medvetande om möjligheten av en återkallelse, ledmotivet i deras handlande blir fruktan att stöta sig med någon större fraktion inom valmanskåren; energiska och initiativkraftiga personer komma under sådana förhållanden att i mindre utsträckning ägna sig åt politisk verksamhet. Därjämte påpekas ofta faran för att revokationsrätten skall begagnas som ett partivapen för att trakassera och om möjligt störta det för tillfället härskande partiet inom en viss stat. Särskilt anser man revokationsinstitutets tillämpning på de dömande myndigheterna vara ägnat att medföra ödesdigra följder. Domarna böra i sina utslag uteslutande utgå från de rättsgrundsatser, de ha att tillämpa, och icke påverkas av begäret att behaga folkmajoriteten, men om revokationshotet finnes, kommer hänsyn till folkmeningen ofrånkomligt att influera på deras avgöranden. "The judicial recall" leder därför till, att rättsordningens helgd och därmed själva grundvalen för en sund samhällsutveckling undergräves.

Den första stat, i vilken revokationsrätten infördes, var Oregon; detta skedde genom folkinitiativ år 1908. Sedermera har institutet funnit plats i ytterligare nio statsförfattningar, 1911 i California och Arizona, 1912 i Colorado, Nebraska och Washington, 1913 i Michigan, 1914 i Kansas och Louisiana och 1918 i North Dakota. I flertalet stater äro alla legislaturledamöter och folkvalda ämbetsmän underkastade revokation; i Washington, Michigan och Louisiana äro de dömande myndigheterna undantagna.

Institutets utformning är i alla stater tämligen likartad. Framställning om revokation göres genom en särskild begäran, revokationspetition, beträffande vilken i huvudsak samma regler gälla som för en folkomröstningsbegäran. Dock fordras allmänt ett större antal undertecknare, i regel 25 % av valmännen inom en viss valkrets, respektive inom hela staten. Begäran om revokation kan i flertalet stater icke framställas förrän viss tid, oftast ett halft år, efter vederbörande funktionärs ämbetstillträde. Om revokationspetitionen fyller de uppställda kraven, skall, såvida ej den, mot vilken petitionen riktas, frivilligt träder tillbaka, ett särskilt val (recall election) anordnas rörande hans återkallelse. Därvid kan tillgå på två olika sätt. I vissa stater (så i Oregon och North Dakota) går man tillväga som om vederbörande

redan avlägsnats från sin befattning och ett vanligt nyval skulle ske; den, vars återkallelse begärts, uppföres jämte andra nominerade kandidater på röstsedeln och genom valets utgång bestämmes i vanlig ordning om platsens besättande. I dessa fall har revokationsbegäran alltså helt enkelt till följd, att funktionstiden avslutas före dess ordinarie utgång; den enda fördel den återkallade har gentemot sina medtävlare till platsen är, att hans namn alltid, oberoende av om ny nominering skett, skall uppföras på röstsedeln. I andra stater (så i Californien och Colorado) upptages på röstsedeln dels frågan, om återkallelse överhuvud skall äga rum, dels de personer, som nominerats till innehavare av den i händelse av återkallelse ledigblivna platsen. Om frågan om återkallelse besvaras med en majoritet av nejröster, är saken utan vidare avgjord: vederbörande funktionär kvarstår på sin post. Besvaras frågan åter med ja, är den dåvarande innehavaren av platsen ur räkningen och valet träffas på vanligt sätt mellan de kandidater, som under förutsättning av revokation tävla om ämbetet. Denna sista metod har ansetts innebära väsentliga fördelar; genom densamma klargöres för valmännen, att det ej är fråga om ett vanligt nyval utan om ett extraordinärt förfarande, för vars användande särskilda skäl böra vara för handen. Slutligen är att nämna, att enligt båda systemen det är brukligt att på röstsedeln trycka dels en kort motivering för revokationsbegäran, dels ett uttalande från vederbörande funktionär, detta för att lämna valmännen upplysning i frågan.

Det statliga revokationsinstitutet har blott en enda gång kommit till användning, nämligen i North Dakota år 1921. Detta sammanhänger med de egendomliga partiförhållanden, som, enligt vad i det föregående antytts, under senare år rått i denna stat. Den därstädes år 1915 bildade "non-partisan league" erövrade vid 1916 års val det republikanska valmaskineriet och besatte de lediga ämbetena med sina män; dess kandidat till guvernörsposten, Frazier, valdes med en majoritet av närmare tvåhundra procent eller 55 000 röster. Sedermera genomfördes en grundlagsändring, varigenom en "industrial commission", bestående av guvernören, generaladvokaten samt åkerbruks- och handelsministern, upprättades; denna kommission, hos vilken en betydande makt koncentrerades, hade till uppgift att övervaka och leda de stora statliga industri- och jordbruksföretag, som i överensstämmelse med "ligans" program kommit till stånd. Kommissionen kom därför att utgöra den förnämsta exponenten för ligans statssocialistiska verksamhet och det främsta föremålet för motståndarnas angrepp. Vid 1918 och 1920 års val återvaldes emellertid ligans kandidater till de högsta ämbetsmannaposterna, ehuru med sjunkande majoriteter: guvernören Fraziers majoritet sjönk år 1918 till 17 784, år 1920 till 4 630 röster; vid det sistnämnda valet förlorade ligan därjämte sin majoritet i represen-

tanthuset. Dessa siffror visade, att förtroendet för ligans politik, som till väsentlig del kom till uttryck i den industriella kommissionens verksamhet, hastigt minskades bland statens väljare. Ligans konservativa motståndare, som organiserat sig till en "Independent voters association" och vid valen framgått under den demokratiska partibeteckningen, räknade därför på att redan före nästa ordinarie val kunna vinna en fullständig seger och begärde i september 1921 revokation av medlemmarna av den industriella kommissionen, guvernören Frazier, generaladvokaten Lemke samt åkerbruks- och handelsministern Hagan. Utgången av det den 28 oktober företagna revokationsvalet rättfärdigade också deras förhoppningar; de tre radikala ämbetsmännen avsattes med ungefär 5 000 rösters majoritet och ersattes av sina konservativa motkandidater.[1] Att revokationen uteslutande dikterades av missnöje med den industriella kommissionens politik, icke av misstro till vederbörandes personliga egenskaper, framgår bäst därav, att guvernören Frazier några månader senare utsågs att representera North Dakota i förbundssenaten.

Av detta enda fall, i vilket revokationsinstitutet tillämpats, kunna några slutsatser rörande dess verkningar givetvis icke dragas. Betecknande är emellertid, att den första och enda gång, som institutet använts, detta skett i den enda stat, i vilken för närvarande en klar statlig partigruppering är för handen. Denna omständighet ger, sammanställd med vissa liknande erfarenheter inom de kommunala enheterna, all anledning att antaga, att revokationsrätten, liksom initiativ och referendum, i regel blott kommer att begagnas av partierna, då dessa, i olikhet mot vad i allmänhet är fallet, representera skilda idé- och intresseriktningar på den delstatliga politikens område.

För fullständighetens skull torde slutligen böra omnämnas ett institut, som i amerikansk terminologi räknas som en art av revokation, ehuru det knappast i vanlig mening kan anses falla inom detta begrepp. Vi åsyfta den kontrollrätt, som i en stat tillerkännes folkmajoriteten beträffande vissa domstolsutslag. År 1912 infördes nämligen i Colorado en författningsbestämmelse, enligt vilken, om statens domstolar förklara en lag inkonstitutionell, fem procent av statens valmän kunna fordra, att frågan underställes folket; om folkmajoriteten därvid intar en annan ställning än domstolarna, bli dessas utslag annullerade. Institutet utgör uppenbarligen en synnerligen egendomlig form för den "judiciella vetorättens" borttagande; dess införande kan blott förklaras av den fullständiga brist på hänsyn till konsekvens och logik, som stundom kännetecknar amerikanskt reformarbete. Hitintills har detsamma ej kommit till användning.

---

[1] New York Tribune $^{21}/_{10}$ 1921.

BILAGOR

[redacted]

Inledande anmärkningar.

I det följande meddelas dels uppgifter angående de amerikanska staternas invånareantal och folkmängd, dels uppgifter om folkomröstningarna i vissa stater. Beträffande folkomröstningstabellerna torde ett par förklarande anmärkningar vara behövliga.

Dessa tabeller omfatta, såsom synes, översikter över samtliga författningsreferenda i Massachusetts under åren 1780—1916, motsvarande omröstningar i Nebraska under åren 1875—1912 samt alla folkomröstningar i femton stater efter de nyare folkomröstningsformernas införande. Uppgifter meddelas om tid och ämne för omröstningarna, antalet ja- och nejröster samt röstfrekvensen. Beträffande uppgifterna om ämnet för omröstningarna är att märka, att dessa i regel icke innebära en direkt översättning av röstsedelrubriken, då denna mycket ofta är ofullständig eller vilseledande; där så varit möjligt ha vederbörande förslag genomgåtts och en kort sammanfattning har gjorts av förslagets verkliga innebörd. Då registrering av de röstberättigade endast i vissa stater är föreskriven har antalet deltagare vid omröstningarna i allmänhet ställts i relation till deltagandet vid samtidigt hållet val. I regel har jämförelsetalet härvid varit röstetalet vid guvernörsval; stundom ha andra jämförelsegrunder måst tillgripas. För två stater, California och Oregon, ställes antalet deltagare även i relation till antalet registrerade valmän; då röstregistreringen icke är obligatorisk, ge dessa siffror emellertid icke någon absolut exakt föreställning om totalantalet röstberättigade valmän. Slutligen bör nämnas, att för de stater, där kvalificerad majoritet vid omröstningarna fordras, uppgifter även meddelas om resultatet av varje omröstning.

Tabellerna ha till största delen utarbetats efter officiella källor; meddelande angående dessa lämnas för varje särskild stat. I vissa fall ha endast icke-officiella redogörelser varit mig tillgängliga. Härvid har jag främst stött mig på en av mr Judson *King*, sekreterare vid National popular government league, utarbetad maskinskriven redogörelse för omröstningarna under åren 1913—1920, en av mr *H. Rasmussen* vid Wisconsin legislative reference library uppgjord, likaledes maskinskriven sammanställning av omröstningarna i vissa stater under åren 1909—1919 samt de uppgifter, som för varje år meddelas i American political science review. I vissa fall ha även andra bearbetningar rådfrågats: så *Lowell*, Public opinion and popular government, sid. 368 ff., *Cushmans* redogörelse för 1914 års omröstningar i The New Republic, *Dodds'* tabeller över omröstningar år 1920 i National Municipal review och The American Yearbook för olika år o. s. v.

De amerikanska staternas invånareantal och ytvidd.

Stater	Folkmängd 1920	Ytvidd i km.²
Alabama	2 347 295	135 320
Arizona	333 273	292 710
Arkansas	1 750 995	139 470
California	3 426 536	409 973
Colorado	939 376	269 150
Connecticut	1 380 585	14 534
Delaware	223 003	5 076
Florida	966 296	151 981
Georgia	2 894 683	153 490
Idaho	431 826	218 362
Illinois	6 485 098	146 756
Indiana	2 930 544	94 153
Iowa	2 403 630	145 415
Kansas	1 769 257	212 780
Kentucky	2 416 013	105 145
Louisiana	1 797 798	125 625
Maine	768 014	85 570
Maryland	1 449 610	31 926
Massachusetts	3 852 356	21 409
Michigan	3 667 222	150 158
Minnesota	2 386 371	219 318
Mississippi	1 789 384	121 376
Missouri	3 403 547	179 791
Montana	547 593	379 607
Nebraska	1 295 502	200 768
Nevada	77 407	286 675
New Hampshire	443 083	24 192
New Jersey	3 155 374	21 299
New Mexico	360 247	317 609
New York	10 384 144	127 433
North Carolina	2 556 486	136 420
North Dakota	645 730	183 569
Ohio	5 759 368	106 289
Oklahoma	2 027 564	181 440
Oregon	783 389	250 440
Pennsylvania	8 720 159	116 872
Rhode Island	604 397	3 233
South Carolina	1 683 662	80 411
South Dakota	635 839	200 924
Tennessee	2 337 459	108 832
Texas	4 661 027	688 644
Utah	449 446	220 115
Vermont	352 421	24 727
Virginia	2 306 361	109 630
Washington	1 356 316	179 170
West Virginia	1 463 610	64 180
Wisconsin	2 631 839	144 845
Wyoming	194 402	253 530

Författningsreferenda i Massachusetts 1780—1916.

Efter Massachusetts Bulletins for the constitutional convention, vol. I, sid. 262 ff.

År och dag	Ämne för omröstningarna	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1780	Antagande av författningen	12 281	**12 000**[1]	1 000	105.9
1795 6/5	Angående sammankallande av författningskonvent	17 710	7 999	**8 325**	92.2
1820 21/8	Angående sammankallande av författningskonvent	53 297	**11 756**	6 593	34.4
1821 9/4	1. Avskaffande av städernas underhållsskyldighet gentemot protestantiska präster och borttagande av tillsynen över deras utbildning	49 086	11 065	**19 547**	62.4
	2. Ändring av år och dag för de statliga valen	»	14 164	**16 728**	62.9
	3. Hinder för lagars ikraftträdande, vilka vid legislaturens åtskiljande ej varit undertecknade	»	**17 949**	10 709	58.4
	4. Rättighet för legislaturen att utfärda stadsprivilegier	»	**14 368**	14 306	58.4
	5. Ändring av sättet att välja legislaturledamöter och rådsmedlemmar	»	9 904	**20 729**	62.4
	6. Avskaffande av egendomsinnehav som villkor för rösträtt	»	**18 702**	10 150	58.8
	7. Rätt för guvernören att tillsätta notarius publicus	»	**14 174**	13 517	56.4
	8. Rätt för armén att välja officerare och underofficerare	»	**22 726**	6 444	59.4
	9. Rättighet för guvernören att avskeda fredsdomare och förbud mot appellerande till högsta domstolen i vissa frågor	»	12 471	**14 518**	55
	10. Frihet för överinspektörerna vid Harvard College att invälja präster i styrelsen	»	8 020	**20 123**	57.3
	11. Förenkling av trohetseden	»	**17 552**	9 244	54.6
	12. Endast tro- och huldhetseden fordrad av civila och militära tjänstemän	»	**13 782**	12 480	53.5
	13. Domare och unionella tjänstemän icke valbara till statstjänster	»	**18 048**	8 412	53.9
	14. Bestämmelse att föreslagna tillägg till författningen skola antagas av två på varandra följande legislaturer, innan de framläggas för folket	»	**16 325**	11 661	57

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1831 11/5	Ändring av år och dag för valen ..	48 895	**19 434**	6 277	52.6
1833 11/11	Avskaffande av städernas underhållsskyldighet gentemot protestantiska präster och borttagande av tillsynen över deras utbildning ..	62 474	**32 354**	3 272	57
1836 14/11	Ändring av fördelningsgrunden vid val till legislaturen	78 389	**34 719**	11 754	59.3
1840 10/8	Införande av folkräkning vart 10:de år i och för beslut om fördelningen av legislaturledamöter	127 315	**24 884**	**4 912**	23.4
1851 10/11	Angående sammankallande av författningskonvent	137 187	60 972	**65 846**	92.4
1852 8/11	Angående sammankallande av författningskonvent	138 436	**66 416**	59 111	90.7
1853 14/11	1. Revision av rättighetsförklaringen och författningen	129 010	63 222	**68 150**	101.8
	2. Ökning av domstolarnas makt i vissa fall	»	63 282	**67 006**	101
	3. Utökning av juryns befogenhet vid brottmål	»	61 699	**68 382**	100.8
	4. Tillåtelse för fordringsägare att lagsöka staten	»	63 805	**66 828**	101.3
	5. Förbud mot fängelsestraff för skuld	»	64 015	**66 432**	101.1
	6. Förbud mot religiösa skolors underhållande genom offentliga medel	»	65 111	**65 512**	101.3
	7. Förbud mot bolagskoncessioner	»	63 246	**67 011**	101
	8. Förbud mot bankkoncessioner ..	»	63 412	**67 109**	101.2
1855 23/5	1. Vid val av civila tjänstemän skall majoritet av alla avgivna röster fordras	136 582	**14 862**	5 124	14.6
	2. Ändring av år och dag för valen	»	**17 094**	2 762	14.5
	3. Ändring av antalet rådsmedlemmar och sättet att utse dem	»	**14 720**	4 950	14.4
	4. Bestämmelse om att statssekreteraren, statsskattmästaren, statsrevisorn och generaladvokaten skola utses genom val	»	**14 500**	5 210	14.4
	5. Förbud mot religiösa skolors underhållande genom offentliga medel	»	**17 531**	2 541	14.7
	6. Bestämmelse om att legislaturen skall förordna om grevskapstjänstemännens val direkt av folket i grevskapet	»	**13 880**	5 724	14.4

År och dag	Ämne för omröstningarna	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1857 1/5	1. Inskränkning av rättigheten att rösta och innehava ämbeten till läs- och skrivkunniga	130 536	**23 833**	13 746	28.8
	2. Ändring av tiden för folkräkningen och bestämmelse om att antalet röstberättigade skall läggas till grund för fördelningen av medlemmarna i representanthuset ...	»	**31 277**	6 282	28.8
	3. Bestämmelse om att antalet röstberättigade (enligt den sista folkräkningen) skall läggas till grund för fördelningen av senatorerna	»	**32 971**	4 342	28.6
1859 9/5	Förbud mot att naturaliserade medborgare skola få rösta eller innehava ämbeten, såvida de ej efter sin naturalisering vistats minst 2 år i Förenta staterna ..	109 051	**20 753**	15 129	32.9
1860 17/5	1. Bemyndigande för senaten att bestämma om val för fyllande av vakanser	169 609	**4 422**	1 205	3.3
	2. Sättet för fyllande av vakanser inom rådet	»	**4 103**	1 531	3.3
1863 6/4	Annullering av 23:dje författningsändringen (se ovan)	99 767	**10 035**	6 082	16.1
1877 6/11	Annullering av bestämmelsen att professorerna vid Harvard College ej få vara medlemmar av legislaturen	184 454	**23 839**	6 505	16.5
1881 8/11	Bestämmelse om att soldater och sjömän, som erhålla fattigunderstöd, ej gå förlustiga sina medborgerliga rättigheter	157 802	**30 245**	20 184	31.9
1885 3/11	Bestämmelse om städernas uppdelning i valdistrikt	209 668	**43 598**	8 673	24.9
1889 22/4	Rusdrycksförbud	263 111	85 242	**131 062**	82.2
1890 4/11	1. Förbud mot diskvalificering av röstberättigade på grund av flyttning	285 526	**97 177**	44 686	49.7
	2. Bestämmelse om att beteckningen fattighjon ej skall anses tillämplig på soldater och sjömän, som erhålla fattigunderstöd	»	**100 109**	27 021	44.5
1891 3/11	1. Betalning av mantalsskatten ej villkor för rösträtt	321 650	**144 931**	53 554	61.7
	2. Endast enkel majoritet för beslutsmässighet inom legislaturen	»	**152 688**	29 590	56.7
1892 8/11	Egendomsinnehav ej villkor för valbarhet till guvernör	399 698	**141 321**	68 045	52.4

År och dag	Ämne för omröstningarna	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
1893 7/11	Annullering av bestämmelsen att ersättning skall betalas endast för *en* resa till medlemmar av legislaturen	365 112	**125 375**	80 555	56.4
1894 6/11	Borttagande av konkurskommissionärsämbetet	335 354	**114 499**	34 741	44.5
1896 3/11	1. Val av guvernör, viceguvernör och andra ämbetsmän vartannat år i stället för varje	385 064	115 505	**161 263**	71.9
	2. Legislaturen skall väljas för två år i stället för ett	»	105 589	**156 211**	68.0
1907 5/11	Bemyndigande för guvernören att avskeda fredsdomare och notarius publicus	373 705	**178 005**	35 989	58.8
1911 7/11	1. Auktoriserande användande av röstningsmaskiner vid val	440 020	**197 255**	107 924	69.4
	2. Bemyndigande ytterligare lagstiftning angående köp av land, landsvägar och gator	»	**197 761**	98 546	67.3
1912 5/11	1. Mutning vid val diskvalifikationsgrund	478 792	**208 492**	85 689	61.4
	2. Bemyndigande för legislaturen att föreskriva särskilda grunder för beskattningen av skogar och obrukad jord	»	**200 819**	70 923	56.8
1913 4/14	1. Kvinnor valbara till notarius-publicus-ämbetet	460 873	154 691	**181 343**	72.9
	2. Rätt för legislaturen att anordna folkomröstning	»	**206 689**	77 767	61.7
1914 3/11	1. Lördagen halv-fridag	458 204	**248 987**	128 251	82.3
	2. Avskaffande inregistreringen av medlemmarna av politiska partier och begränsning av medlemsantalet i distrikts- och stadskommittéer	»	**253 716**	86 834	74.3
1915 2/11	1. Bemyndigande för legislaturen att bestämma om kolonisering av nytt land	502 146	**284 568**	95 148	75.6
	2. Rösträtt för kvinnor	»	162 492	**295 939**	91.3
	3. Angående inkomstbeskattning och undantag därifrån	»	**269 871**	97 856	73.2
1916 7/11	1. Nyårsdagen laglig fridag	526 421	**312 678**	113 142	80.9
	2. Återinförande av partiinregistreringen vid primärvalen	»	**209 624**	150 050	68.3
	3. Angående sammankallande av ett författningskonvent	»	**217 293**	120 979	64.3

Författningsreferenda i Nebraska 1875—1912.

Efter Nebraska Blue Book 1918.

År	Ämne för omröstningarna	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
1882	Rösträtt för kvinnor	89 068	25 756	**50 693**[1]	85.83	Förkastat
1884	1. Legislaturens ämbetstid 2 år, arvode $ 300	135 555	**51 959**	17 766	51.44	*Förkastat*[2]
	2. Inrättande av ett järnvägsråd	»	22 297	**44 448**	49.24	Förkastat
1886	1. Legislaturens ämbetstid 2 år, ersättning $ 5 per dag (i stället för $ 3) under sessionen; sessionen ej mer än 60 dagar på en gång och tillsammans högst 100 dagar	138 238	**72 497**	22 135	68.46	Antaget
1890	1. Rusdrycksförbud	214 861	82 292	**111 728**	90.30	Förkastat
	2. Koncessionssystem i fråga om rusdrycksförsäljningen	»	75 462	**91 084**	77.51	Förkastat
	3. Ökning av antalet medlemmar i högsta domstolen till fem; ämbetstid fem år	»	**86 418**	53 022	64.9	*Förkastat*
	4. Ökning av arvodet för medlemmarna i högsta domstolen från $ 2 500 till $ 3 500, för medlemmarna i distriktsdomstolarna från $ 2 500 till $ 3 000	»	**69 192**	61 519	60.84	*Förkastat*
1892	1. Inrättande av ett järnvägsråd	197 774	**80 032**	14 185	47.64	*Förkastat*
	2. Insättande av de fasta undervisningsfonderna i räntebärande företag	»	**84 579**	37 896	61.93	*Förkastat*
1896	1. Ökning av antalet medlemmar i högsta domstolen till fem; ämbetstid fem år	217 763	**84 579**	37 896	56.24	*Förkastat*
	2. Arvodet till medlemmar av högsta domstolen och distriktsdomstolarna skall bestämmas av legislaturen och ej ändras oftare än vart fjärde år	»	**61 119**	48 530	50.35	*Förkastat*
	3. Arvodet till statsämbetsmän skall bestämmas av legislaturen och ej ändras oftare än vart fjärde år	»	**59 496**	47 611	49.19	*Förkastat*

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

[2] De fall, då förslaget förkastats på grund av att väl majoritet, men ej den i grundlagen stadgade majoriteten av de vid valet röstande uppnåtts, äro kursiverade.

År	Ämne för omröstningarna	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
	4. Den dömande makten skall tillkomma högsta domstolen, distriktsdomstolarna, grevskapsdomstolarna, fredsdomarna, polistjänstemännen och sådana ytterligare domstolar, lägre än högsta domstolen, som må tillskapas genom lag	217 763	**60 094**	45 377	48.43	*Förkastat*
	5. Legislaturen må öka antalet medlemmar av högsta domstolen och distriktsdomstolarna samt inrätta nya judiciella distrikt, dock ej oftare än vart fjärde år	»	**59 343**	46 576	48.64	*Förkastat*
	6. Legislaturen må bestämma att vid civilmål fem sjättedelar av juryn må giva utslag samt att vid domstolar, lägre än distriktsdomstolen, juryn må kunna bestå av mindre än 12 personer	»	**73 579**	39 006	51.70	*Förkastat*
	7. Bestämmelser om antalet verkställande statsämbetsmän, inklusive medlemmar av ett järnvägsråd, och deras ämbetstid	»	**67 045**	40 597	49.43	*Förkastat*
	8. Bestämmelse om sättet för ökning av antalet statsämbetsmän	»	**60 246**	44 063	47.9	*Förkastat*
	9. De fasta undervisningsfondernas insättande i räntebärande företag	»	**78 447**	36 619	52.84	*Förkastat*
	10. Fråga om sammanslagning av styrelsen i städer av viss storlek och styrelsen i det grevskap, i vilket vederbörande stad är belägen, skall i varje fall underställas det röstberättigade folket	»	**59 960**	47 634	49.41	*Förkastat*
	11. Röstavgivning skall ske genom röstsedel eller annan i lag fastställd metod	»	**62 303**	44 370	48.99	*Förkastat*
	12. Frågor om anslag till arbeten för inre förbättringar och industrier måste alltid underställas de röstberättigade och ratificeras av $^2/_3$ majoritet	»	**60 479**	45 669	48.74	*Förkastat*
1904	1. Revision av författningen	232 457	**32 820**	23 497	23.37	*Förkastat*
1906	1. Inrättande av ett järnvägsråd	194 162[1]	**147 472**	8 896	80.53	Antaget

[1] Från och med 1906 föreskrivet, att partiernas ställning till grundlagsändringar skulle bestämmas vid deras val av kandidater (Primary election) och att en vid det allmänna valet för vederbörande parti avgiven röst skulle räknas även såsom en röst för partiets

År	Ämne för omröstningarna	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
1908	1. Bestämmelser om val av medlemmar i högsta domstolen, deras antal, ämbetstid och arvoden	271 396	**214 218**	16 271	84.93	Antaget
	2. De fasta undervisningsfondernas insättande i räntebärande företag	»	**213 000**	14 395	83.79	Antaget
1910	1. Fordran för rösträtt: medborgarrätt i Förenta staterna, 21 års ålder och bosättning i staten sex månader före valet	243 390	**100 450**	74 878	72.04	*Förkastat*
1912	1. Initiativ och referendum	259 124	**189 200**	15 515	79.00	Antaget
	2. Ändring av legislaturens ämbetstid och medlemmarnas arvoden	»	**173 225**	26 335	77.01	Antaget
	3. Inrättande av ett råd för statsinstitutionerna	»	**174 939**	25 439	77.33	Antaget
	4. Val vart annat år	»	**174 151**	25 048	76.87	Antaget
	5. Särskild kommunal självstyrelse för större städer	»	**164 579**	32 041	75.88	Antaget

ståndpunkt i fråga om vederbörande grundlagsändring, så vida ej annat å röstsedeln angivits. Vid 1906, 1908 och 1912 års val voro båda de stora partierna för samtliga amendments, vadan samtliga på dessa partier avgivna röster räknades för grundlagsändringsförslagen: därav de överväldigande majoriteterna vid dessa tillfällen. Vid 1910 års omröstning voro republikanerna för, demokraterna emot förslaget.

Folkomröstningar i Arizona 1912—1920.

Efter Reports of the secretary of state 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920, jämförda med Publicity pamphlets samma år samt brev till förf. från mr E. Hall, secretary of state of Arizona, den 12 september 1921.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid val av kongressmän eller guvernör avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1912 5/11		23 545			
	Författningsreferenda.				
	1. Revokationsrättens utsträckande till alla valda statsämbetsmän ...		**16 272** [1]	3 705	84.83
	2. Rätt för stat och kommuner att medverka i industriella företag		**14 928**	3 602	78.70
	3. Bestämmelser om beskattningssystemet		**15 967**	2 283	77.51
	4. Regler angående gränserna för kommunal skuldsättning		**15 358**	2 676	76.59
	5. Rätt för kvinnor att rösta och innehava offentliga ämbeten		**13 442**	6 202	83.43
	Lagreferenda.				
	1. Lag om panträtt i gruvor för krav på ersättning för fullgjort arbete		**13 551**	5 804	82.20
	2. Lag om antalet män, som skola vara anställda på tåg och lokomotiv		**11 123**	7 635	79.67
	3. Lag reglerande lantärnorna på lokomotiv		**11 286**	7 408	79.40
	4. Lag om straff för personer, som taga plats som lokomotivförare utan att förut ha tjänstgjort tre år som eldare		**10 921**	7 956	80.17
	5. Lag om begränsning av antalet vagnar i järnvägståg		**10 709**	8 228	80.43
	6. Lag reglerande sätt och pris för persontransport		**14 823**	4 835	83.49
	7. Lag rörande arbetslöners betalning två gånger i månaden		**13 350**	5 986	82 12
	8. Jaktlag		**13 121**	6 334	82.63

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid val av kongressmän eller guvernör avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val rösande, i %
1914 $^{3}/_{11}$		51 007			
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		**25 887**	22 743	95.34
	2. Omröstning rörande rusdrycksförbud ej mer än en gång vart åttonde år		16 059	**26 437**	83.31
	3. Utgivande av obligationer till ett värde av $ 5 000 000 för byggande av statliga landsvägar		13 215	**23 499**	71.98
	4. Reglering av åtgärder för irrigation m. m.		14 701	**17 994**	64.10
	5. Guvernörens vetomakt och legislaturens ändringsrätt ej tilllämpliga å initiativ- och referendumlagar gillade av en majoritet bland väljarna		**16 567**	16 484	64.80
	Lagreferenda.				
	1. Ändringar i benådningsrätten		**15 425**	13 554	56.81
	2. Lag, föreskrivande en maximitaxa vid persontransport å järnvägar inom Arizona, även då transporten är av mellanstatlig natur		**20 968**	12 210	65.05
	3. Lag rörande sättet för ändringar i grevskapsindelningen		10 756	**21 152**	62.56
	4. Lag rörande sättet för ändringar av styrelsens säte i grevskap		14 255	**17 740**	62.73
	Laginitiativ.				
	1. Avskaffande av dödsstraffet		18 129	**19 381**	73.54
	2. Betalning av skatter varje år, sättet för indrivande av till betalning förfallna skatter m. m.		13 842	**15 934**	58.38
	3. Förbud mot "svarta listor" (blacklisting)		**18 207**	17 444	69.89
	4. Ålderdoms- och moderskapspensionering		**25 827**	12 394	74.93
	5. Lag, enligt vilken Arizona skall deltaga i Panama-California-utställningen 1915 och i Panama-Pacific utställningen s. å.		10 995	**22 434**	65.54
	6. Lag bestämmande att av de hos varje arbetsgivare anställda personerna minst 80 % skola vara röstberättigade eller i Förenta staterna infödda medborgare		**25 017**	14 323	77.13

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid val av kongressmän eller guvernör avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	7. Bestämmelse om att egendoms värdering vid expropriation skall ske genom offentlig myndighet, ej genom ägaren själv		13 023	**21 277**	67.26
	8. Lag angående upprättandet, underhållandet och bruket av elektriska ledningar		**18 871**	12 256	61.02
	9. Rätt för ett statsdepartement (board of control) att upprätta statliga industrier, statsbank och statstryckeri samt plikt för staten att ej överlämna utförande av statliga arbeten till enskilda arbetsgivare		**16 754**	15 853	63.93
	10. Organiserande av ett nytt grevskap (Miami Country)		5 878	**30 055**	70.45
1916 7/11		58 293			
	Författningsreferenda.				
	1. Genom initiativ eller referendum till folket hänvisade förslag skola bliva lag, blott då de understödjas av en majoritet av alla vid valet röstande		18 356	**18 961**	64.02
	2. Undantagande av offentlig egendom m. m. från beskattning		14 296	**16 882**	53.48
	Författningsinitiativ.				
	1. Förbud för import av rusdrycker		**28 473**	17 379	78.66
	2. Indelning av staten i flera valkretsar vid val till legislaturen, längre ämbetstid för den senare m. m.		15 731	**17 921**	57.73
	3. Kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor i stället för förbud		13 377	**29 934**	74.30
	4. Regler angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete		18 061	**21 255**	67.45
	5. Enkammarsystem		11 631	**22 286**	58.18
	Laginitiativ.				
	1. Avskaffande av dödsstraffet		**18 936**	18 784	64.71
	2. Inrättande av ett arbetsdepartement och en skiljedomstol för arbetstvister		13 798	**21 492**	60.54
	3. Inrättande av ett statsarkitektsämbete		10 010	**25 960**	61.71

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid val av kongressmän eller guvernör avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	4. Jakt- och fiskelag		**17 518**	16 849	58.96
	5. Lag ökande antalet skilsmässogrunder		13 564	**18 097**	54.31
1918 5/11		51 959			
	Författningsinitiativ.				
	1. Regler angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete		12 873	**27 177**	77.08
	2. Indelning av staten i flera valkretsar vid val till legislaturen, längre ämbetstid för den senare m. m.		**17 564**	10 688	54.37
	3. Rättighet för legislaturen att genom lagar sörja för försäljning och utarrendering av statsjord ..		**16 372**	10 867	52.42
	4. Begränsning av försäljningen av åker- och ängsmark		**14 379**	11 179	49.19
	Lagreferenda.				
	1. Lag, annullerande större delen av den genom initiativomröstning 1914 n:r 9 antagna lagen[1]		**13 297**	11 658	48.03
	2. Förbud mot hasardspel		**10 736**	10 066	40.04
	3. Förbud mot hållande av hus, där otukt bedrives		**19 102**	8 990	54.07
	Laginitiativ.				
	1. Återinförande av dödsstraffet ..		**20 443**	10 602	59.75
	2. Avskaffande av obligatorisk vaccination		**16 941**	13 411	58.42
	3. Bestämmelser rörande ansökan om arrendering av statsjord		10 239	**10 975**	40.83
1920 2/11		68 445			
	Författningsreferenda.				
	1. Givande möjlighet åt medlemmar av legislaturen att väljas till innehavare av annat civilt ämbete under legislaturperioden, förutsatt att ämbetstiden börjar först efter legislaturperiodens slut		8 945	**26 520**	51.82
	2. Sättet för val av medlemmar i statens skattekommission		9 592	**25 234**	50.88

[1] Obligatorisk omröstning.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid val av kongressmän eller guvernör avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	Författningsinitiativ.				
	Höjning av ämbetsmännens löner		13 701	28 053	61.00
	Lagreferenda.				
	1. Ändringar i benådningsrätten[1] ..		11 571	25 794	54.59
	2. Förundersökning i vissa slag av brottmål[1]		12 268	23 622	52.44
	Laginitiativ.				
	1. Ny jakt- och fiskelag		13 096	26 617	58.02
	2. Reglering av kvalifikationerna för civila ämbeten, införande av ett prövningssystem vid besättande av dessa ämbeten; särskilt företräde åt personer med förutvarande militär anställning		11 850	26 299	55.74
	3. Bildande av nya grevskap genom folkinitiativ och omröstning inom området för den tilltänkta nybildningen		5 312	38 198	63.57
	4. Upprättande av ett departement för utgivande av statsobligationer för irrigationsändamål		18 203	22 432	59.37
	5. Upprättande av en landsvägskommission		16 961	25 721	62.36

[1] Obligatorisk omröstning.

Folkomröstningar i Arkansas 1912—1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
1912 5/11		169 650				
	Författningsreferenda.					
	1. Indirekt avskaffande av rösträtten för negrer ("grandfathers clause") ..		51 334	**74 950**[1]	74.44	Förkastat
	2. Undantagande från beskattning av visst i bomullsfabriker placerat kapital		**66 919**	51 469	69.78	*Förkastat*[2]
	Författningsinitiativ.					
	1. Begränsning av legislaturens sessioner till 60 dagar		**103 246**	33 397	80.54	Antaget
	2. Revokationsrätt		**71 234**	57 860	76.09	*Förkastat*
	3. Utgivande av kommunala obligationer för produktiva ändamål		**71 234**	57 860	76.49	*Förkastat*
	Lagreferendum.					
	1. Revision av skattelagarna..		57 176	**79 899**	80.80	Förkastat
	Laginitiativ.					
	1. Rusdrycksförbud		69 390	**85 358**	91 22	Förkastat
	2. Ny vallag, enligt vilken valbyråerna skulle besättas med representanter för båda de stora partierna		57 192	**72 879**	76.67	Förkastat
	3. Lag om fria skolböcker		64 898	**73 101**	81.76	Förkastat
1914 8/11		135 517				
	Författningsreferenda.					
	1. Bestämmelser om arvodet för medlemmar av legislaturen..		43 919	**49 101**	68.64	Förkastat
	2. Inrättande av ett vice-guvernörsämbete		**46 572**	45 206	67.72	*Förkastat*
	Författningsinitiativ.					
	1. Utgivande av kommunala obligationer för produktiva ändamål		**54 782**	40 441	70.27	*Förkastat*
	Laginitiativ.					
	1. Förbud för barnarbete i viss utsträckning		**72 313**	25 300	72.03	Antaget

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.
[2] De fall, då förslaget förkastats på grund av att väl majoritet men ej den i grundlagen stadgade majoriteten av de vid valet röstande uppnåtts, äro kursiverade.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
	2. Bestämmelser om publikation av officiella beslut m. m.		55 552	40 728	71.05	Antaget
1916 7/11	*Författningsreferendum.*	167 505				
	1. Ökad kommunalskatt för vägbyggnadsändamål		**82 503**	66 150	88.75	*Förkastat*
	Författningsinitiativ.					
	1. Mindre restriktiva bestämmelser om initiativ och referendum		68 721	**73 962**	85.18	Förkastat
	2. Berättigande legislaturen att låta skoldistrikten upptaga större lån		**108 892**	48 579	94.01	Antaget
	Laginitiativ.					
	1. Ny vallag med bestämmelser om direkta primärval inom partierna		**93 745**	48 033	84.64	Antaget
	2. Lokalt veto (i st. f. förbud)		58 278	**105 279**	97.64	Förkastat
1918 5/11	*Författningsreferenda.*	78 100				
	1. Bestämmelser rörande högsta domstolens arbetssätt ..		20 721	**28 888**	63.52	Förkastat
	2. Utgivande av statsobligationer för upprättande av en jordkreditfond		22 741	**27 571**	64.42	Förkastat
	Författningsinitiativ.					
	1. Utvidgning av lånerätten för vissa städer		**25 059**	24 191	63.06	*Förkastat*
1918 14/12	1. Föreslagen ny författning ..		23 820	**37 184**		Förkastat
1920 2/11	*Författningsreferenda.*	190 113				
	1. Rösträtt för kvinnor		**87 237**	49 751	72.06	*Förkastat*
	2. Bestämmelse rörande högsta domstolens arbetssätt		**65 083**	63 211	67.48	*Förkastat*
	Författningsinitiativ.					
	1. Mindre restriktiva bestämmelser om initiativ och referendum		**86 360**	43 662	68.39	*Förkastat*

Folkomröstningar i California 1912—1920.

Efter Summary of amendments to the Constitution of California, Statement of vote 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920 samt Publicity pamphlets 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller presidentelektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
1912 5/11		673 527	987 368				
	Författningsreferenda.						
	1. Ändringar i fråga om statens uppfostringsbyrå, fri distribution av alla i folkskolorna behövliga läroböcker m. m.			**343 443**[1]	171 486	76.45	52.15
	2. Obligationer, utgivna av irrigationsdistrikt, erhålla som säkerheter samma värde som statliga och kommunala obligationer			**307 190**	128 411	64.68	44.12
	Författningsinitiativ.						
	1. Underlättande sammanslagning av stad och omgivande grevskap till en kommunal enhet			174 076	**280 465**	67.49	46.04
	2. Större kommunal självstyrelse i beskattningsfrågor, auktorisering av klassificering av egendom för beskattningsändamål (ett steg mot single tax)			169 321	**243 959**	61.36	41.86
	Lagreferenda.						
	1. Upprättande av ett ämbete för röstregistrering i de olika grevskapen			145 924	**255 051**	59.53	40.61
	2. Bestämmande av det med ämbetet för röstregistrering förenade arvodet för viss grupp av grevskap			135 303	**254 327**	57.85	39.46
	3. Ytterligare bestämmelser rörande ämbetet för röstregistrering			142 729	**246 818**	57.84	39.45
	Laginitiativ.						
	1. Tillåtande hästkapplöpningar och vadhållning vid dylika efter tillstånd av en statskommission			149 864	**353 070**	74.67	50.94
1914 3/11		926 689	1 219 345				
	Författningsreferenda.						
	1. Undantagande från kommunal beskattning av jordförbättringar, boskap, jordbruksmaskiner m. m. dock först efter omröstning inom vederbörande kommun			267 318	**375 634**	69.38	52.73

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller presidentelektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	2. Varken i civil- eller brottmål skall rättegång återupptagas på grund av begångna formfel, såvida domstolen ej är av åsikten, att utslaget på grund av detsamma blivit oriktigt			**378 237**	182 073	60.46	45.95
	3. Fartyg undantagna från beskattning annat än för statsändamål			**359 176**	301 969	71.34	54.22
	4. Utsträckning av den statliga och kommunala expropriationsrätten			259 192	**307 155**	61.12	46.45
	5. Rättighet för grevskapet Alameda att efter folkomröstning upptaga ett lån på högst $ 1 000 000 för finansiering av San Francisco-utställningen			**390 835**	202 128	63.99	48.63
	6. Höjande de tillåtna utgifterna för löner åt det undre husets tjänstemän från $ 500 till $ 600 om dagen			87 315	**494 272**	62.76	47.70
	7. Bemyndigande införandet av "preferental voting" i kommuner			240 600	**294 265**	57.72	43.86
	8. Bemyndigande statliga och kommunala obligationers utställande med betalningsplatsen förlagd även utanför Förenta staterna			**306 195**	206 479	55.32	42.05
	9. Högre undervisningsanstalters undantagande från beskattning			**331 599**	293 721	67.48	51.28
	10. Rättighet för legislaturen att bestämma minimilöner för kvinnor och minderåriga m. m.			**379 311**	295 109	72.78	55.31
	11. Bemyndigande guvernören att besluta extra sessioner för distriktsöverdomstolarna m. m.			203 674	**322 891**	56.82	43.18
	12. Utvidgande kommunernas rätt att övertaga och driva allmännyttiga företag			231 274	**278 129**	54.97	41.78
	13. Förklarande all jord, ägd av en kommun utanför dess egna gränser, beskattningsbar från statens sida, såvida så var förhållandet vid kommunens förvärv av densamma			**344 433**	216 612	60.54	46.01
	14. Utvidgning av självstyrelsen för städer på över 3 500 invånare			**285 338**	226 679	55.25	41.99
	15. Bemyndigande reglering av och kontroll över irrigationsdistrikt genom legislaturen			**335 047**	216 865	59.56	45.26

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller presidentelektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	16. Medlemmar av författningskonvent skola nomineras genom direkta val utan partibeteckningar			271 896	**274 325**	58.94	44.80
	17. Bemyndigande grevskapen att ombesörja att grevskapstjänstemännen få utöva vissa funktioner i samband med förvaltningen av i grevskapen belägna municipalsamhällen			**261 219**	225 530	52.53	39.92
	18. Bemyndigande järnvägskommissionen att bestämma över taxorna för järnvägar, spårvägar o. dyl. (public utilities) även i kommuner (förut tillkom denna makt kommunerna själva)			**291 665**	260 589	59.59	45.29
	19. Bestämmelser om förhållandet mellan grevskap och i desamma belägna municipalsamhälen			**284 757**	214 312	53.86	40.93
	20. Bemyndigande irrigationsdistrikts förvärvande av aktier i utländska bolag, som äga delar av vattensystem, som delvis ligga inom, delvis utom Förenta staternas gränser			**349 684**	185 168	57.72	43.86
	21. Bemyndigande järnvägskommissionen att bestämma ersättning för av stat eller kommun exproprierad egendom			**291 836**	244 379	57.86	43.98
	22. Borttagande av bestämmelsen, att guvernör ej kan väljas till medlem av Förenta staternas senat under sin ämbetstid; införande av bestämmelse om direkt folkval av senatorerna i Californias författning (endast en konsekvens av den nyss förut skedda ändringen av unionsförfattningen)			**404 283**	190 969	64.23	48.82
	Författningsinitiativ.						
	1. Avskaffande av mantalsskatten			**405 375**	374 487	84.16	63.96
	2. Vid folkomröstningar om ökning av statsskulden endast de röstberättigade, som innehava egendom, som är beskattningsbar för betalning av dylik skuld			312 193	**337 951**	70.16	53.36
	3. Rusdrycksförbud			355 536	**524 781**	95	72.20
	4. Rusdrycksförbudet, om beslutat, i kraft 15 februari 1915 resp. 1 januari 1916			**448 648**	226 688	72.88	55.39

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	5. Ingen statlig eller lokal förbudsomröstning på åtta år			355 394	**435 701**	85.37	64.88
	6. Rättighet för städer att upprätta domstolar, städer på över 175 000 invånare att inkorporera omgivande land efter samtycke av vederbörande grevskap m. m. (föreslaget av Los Angelos och San Francisco)			248 112	**318 224**	61.11	46.45
	7. Rättighet för städer att upprätta domstolar, städer på över 50 000 invånare att inkorporera omgivande land efter samtycke av vederbörande grevskap m. m. (föreslaget av Oakland)			**293 019**	287 185	62.61	47.58
	8. Reglerande den säkerhet, som måste lämnas av bank, där allmänna medel deponeras			236 573	**324 558**	60.55	46.02
	Konventreferendum.						
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent			180 111	**442 687**	67.21	51.08
	Lagreferenda.						
	1. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 3 000 000 för statsbyggnader i Sacramento[1]			**294 928**	267 717	60.71	46.14
	2. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 1 000 000 för statsbyggnader i San Francisco[1]			**300 028**	257 119	60.12	45.69
	3. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 750 000 för förbättring av statsmarknadsområdet i Sacramento[1]			259 721	**301 764**	60.59	46.05
	4. Utgivande av statsobligationer till hamnbyggnader i San Francisco[1]			**408 633**	167 589	62.18	47.26
	5. Bestämmelser mot försäljning av fridlyst vilt			353 295	**361 445**	77.13	58.62
	6. Förbud för hållande av hus, där otukt bedrives			**402 629**	352 821	81.52	61.96
	7. Upprättande av en statens vattenkommission för kontroll över vattenrättsliga förhållanden m. m...			**309 950**	301 817	66.02	50.17
	8. Upprättande av ett ämbete för reglering av och kontroll över aktieförsäljning och fordrande statlig tillåtelse vid vissa dylika försäljningar (blue sky law)			**343 805**	288 084	68.19	51.82

[1] Obligatoriskt referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	Laginitiativ.						
	1. Allmän 8-timmars arbetsdag			282 692	**560 881**	91.03	69.18
	2. Reglering av och kontroll över aktieförsäljning (ej så långt gående som den genom referendum hänskjutna lagen)			249 500	**353 812**	65.10	49.48
	3. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 1 800 000 för nybyggnader till statsuniversitetet..			**413 020**	239 332	70.40	53.50
	4. Möjlighet för väljare att avgiva sin röst på vallokaler utanför den egna valkretsen			244 855	**390 333**	68.54	52.09
	5. Förbud mot professionella boxningstävlingar, reglering av amatörtävlingar			**413 741**	327 569	80	60.80
	6. Upprättande av ett nytt system för jordregistrering (Torrens land system)			**359 757**	224 846	63.09	47.94
	7. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 1 250 000 för statsbyggnader i Los Angelos			285 796	**320 302**	65.40	49.71
	8. Förbud för betalt arbete mer än sex dagar i veckan			290 679	**457 890**	80.78	61.39
	9. Reglering av behörighetsvillkoren för praktisering av chiropraktik o. dyl. (drugless practice) och givande utövare av dylik läkekonst samma rättigheter som vanliga läkare			223 217	**462 355**	73.98	56.22
1915 $^{26}/_{10}$	*Författningsreferenda.*		1 219 345				
	1. Ökning av ämbetstiden för medlemmar i högsta domstolen från 6 till 12 år			47 229	**213 067**		21.35
	2. Om ämbetstiden för domare, beklädande vakanta platser			124 610	**125 124**		20.48
	3. Auktoriserande upptagande av statslån för jordbruksändamål ..			124 247	**132 320**		21.04
	4. Bestämmelser om deposition av allmänna medel			92 981	**151 845**		20.08
	5. $^{2}/_{3}$ majoritet nödvändig för upptagande av statslån			121 210	**127 160**		20.37
	6. Bemyndigande städers expropriation av jord för parkanläggningsändamål			92 048	**155 780**		20.32

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	7. Bemyndigande legislaturen att besluta ett nytt beskattningssystem			42 158	**201 597**		19.99
	8. Avgifter för kyrkliga nöjestillställningar ej beskattningsbara			94 460	**168 171**		21.54
	9. Bestämmelser om självstyrelsen i grevskap, särskilt vid antagande av grevskapsförfattningar (charters)			85 571	**152 697**		19.54
	Lagreferenda.						
	1. Val av statsämbetsmän och medlemmar av legislaturen utan partibeteckningar			112 681	**156 967**		22.11
	2. Val inom partierna av valkandidater utan partibeteckningar			106 377	**151 067**		21.11
1916 7/11	*Författningsinitiativ.*	999 781	1 314 446				
	1. Förbud för medlemmar av legislaturen att under ämbetstiden uppehålla annat med lön förenat statsämbete, som ej besättes genom val			**414 208**	230 360	64.47	49.04
	2. Rusdrycksförbud, trädande i kraft 1 januari 1920			436 639	**538 200**	97.51	74.16
	3. Partiellt rusdrycksförbud: ingen utskänkning av rusdrycker, försäljning endast i vissa större kvantiteter direkt från tillverkaren m. m.			461 039	**505 783**	96.70	73.55
	4. All skatts läggande på jorden d. v. s. expropriation av jordräntan; ingen beskattning av inkomster, lösegendom, fabriker o. dyl. (single tax)			260 332	**576 533**	83.71	63.67
	Lagreferenda.						
	1. Utgivande av obligationer till ett värde av $ 15 000 000 för vägbyggnader[1]			**542 239**	137 107	67.95	51.68
	2. Bemyndigande viss utjämning grevskapen emellan av räntebördan för vägobligationer[1]			**483 151**	152 910	63.62	48.39
	3. Ändring av lagen om val av partikandidater: rätt för väljarna att tillkännagiva, vilket parti de tillhöra, på valdagen i stället för på registreringsdagen			319 559	**349 723**	66.94	50.92

[1] Obligatoriskt referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
1918 5/11	*Författningsreferenda.*	667 739	1 203 898				
	1. Utsträckning av rätten att deponera allmänna medel i banker ..			**239 203**	180 856	62.91	34.89
	2. Möjlighet för tillfälligt frånvarande väljare att rösta			189 845	**252 387**	66.23	36.73
	3. Bemyndigande sammanslagning av stads- och grevskapsstyrelse under vissa villkor			**195 998**	183 610	56.85	31.53
	4. Rättighet för legislaturen att genom lag ändra domstolsorganisationen			86 123	**274 231**	53.97	29.93
	5. Rättighet för grevskapet Los Angelos att efter folkomröstning upptaga särskilda skatter för vissa ändamål			**183 994**	178 970	54.36	30.15
	6. Bestämmelser om statsuniversitetet			**249 886**	148 305	59.63	33.08
	7. Uppdelning av första och andra distriktsdomstolarna i vardera två divisioner m. m.			**188 243**	169 803	53.62	29.74
	8. Ingen förändring av styrelsen i köpingar utan folkomröstning ..			**179 627**	171 735	52.62	29.19
	9. Kyrkogårdars undantagande från beskattning			170 296	**302 325**	70.78	39.26
	10. Ersättning åt städer på grund av förlorade inkomster i följd av statliga bestämmelser om undantag från beskattning på grund av militärtjänst			115 727	**262 421**	56.63	31.41
	11. Utsträckande statens och kommunernas rätt i fråga om expropriation			**212 011**	179 976	58.70	32.56
	12. K. F. U. M:s och K. F. U. K:s byggnader undantagna från beskattning			166 486	**290 573**	68.45	37.96
	13. Upprättande av en statlig budgetbyrå för uppgörande av budgetförslag m. m.			96 820	**261 311**	53.63	29.75
	14. Rättighet för staden Venice att efter omröstning upptaga lån utöver den i författningen bestämda gränsen			**188 349**	167 647	53.31	29.57
	15. Bemyndigande legislaturen att upprätta ett statligt sjukförsäkringssystem			133 858	**358 324**	73.71	40.88

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller presidentelektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	16. Ersättningsplikt för företagare vid olycksfall i arbete			**229 974**	224 517	68.06	37.75
	17. Tillåtande stiftande av bolag med begränsad ansvarighet			178 355	**196 948**	56.21	31.17
	18. Bemyndigande statlig och kommunal expropriation utöver det för det till grund för expropriation liggande behovet omedelbart nödvändiga			138 131	**228 324**	54.88	30.44
	Författningsinitiativ.						
	1. Single tax			118 088	**360 334**	71.65	39.74
	Lagreferendum.						
	1. Begränsningar av beskattningen i grevskap			127 634	**259 626**	58	32.17
	Laginitiativ.						
	1. Rusdrycksförbud, trädande i kraft den 31 december 1918			275 643	**306 488**	87.18	48.35
	2. Förbud för utskänkning, inskränkande bestämmelser i fråga om sprithandeln			256 778	**341 879**	89.65	49.73
	3. Begränsning av beskattningen i grevskap, med undantag för skolskatten (substitut för den av representationen antagna, till folkomröstning framlagda lagen) ...			167 049	**227 953**	59.16	32.81
	4. Legal ränta 7 %; högsta tillåtna ränta 12 %			**231 147**	212 207	66.40	36.83
	5. Bestämmelser angående tandläkare, förenklande villkoren för yrkets utövande			200 475	**314 713**	77.15	42.79
1919	*Författningsreferendum.*		1 203 898				
	1. Bemyndigande utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 40 000 000 för vägbyggnader ..			**196 084**	27 992		18.61
1920 2/11	*Författningsreferenda.*	943 344	1 374 184				
	1. Upptagande av en skatt på minst $ 4 på utlänningar av manligt kön i åldern 21—60 år			**667 924**	147 212	86.41	59.32
	2. Möjlighet för tillfälligt frånvarande väljare att rösta			356 539	**371 784**	77.21	53
	3. Undantagande hem för föräldralösa barn från beskattning			**394 014**	371 658	81.17	55.72

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	4. Bemyndigande utvidgning av statens verksamhet för understödjande av föräldralösa och oförsörjda barn			**487 023**	222 247	75.19	51.61
	Konventreferendum.						
	1. Sammankallande av ett författningskonvent			203 240	**428 002**	66.91	45.94
	Författningsinitiativ.						
	1. Ökning av det för ett initiativ nödvändiga antalet signaturer från 8 % till 25 % av röstetalet vid närmast föregående guvenörsval, då initiativet gäller skattefrågor			298 347	**421 945**	76.35	52.42
	2. Ökning av arvodet för medlemmar av distriktsdomstolar och högsta domstolen			232 418	**538 655**	81.74	56.11
	3. Avskaffande av den obligatoriska vaccinationen			359 987	**468 911**	87.87	60.32
	4. Upprättande av kindergartenskolor; beskattning härför; allmän höjning av anslagen till skolor m. m.			**506 008**	268 781	82.13	56.38
	5. Single tax			196 694	**563 503**	80.58	55.32
	6. Upptagande av särskild skatt för statsuniversitetets uppehållande			380 027	**384 667**	81.06	55.65
	7. Höjning av räntefoten för osålda statsobligationer för vägbyggnad; överflyttande av plikten att betala räntan från grevskapen till staten m. m.			**435 492**	311 667	79.20	54.37
	Lagreferenda.						
	1. Detaljbestämmelser rörande det genom ändring av unionsförfattningen genomförda rusdrycksförbudet			400 475	**465 537**	91.80	63.02
	2. Testamentsrättsliga bestämmelser, givande större rätt åt gifta kvinnor att testamentariskt disponera över den gemensamma egendomen			246 875	**524 133**	81.73	56.11
	3. Förbud för banker och i banker anställda personer att utöva försäkringsverksamhet			308 062	**328 115**	67.44	46.29
	4. Bemyndigande organisation av irrigationsdistrikt genom enkel majoritet bland väljarna i stället för $^2/_3$ majoritet			**314 522**	280 522	63.08	43.30

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörs- eller president-elektorsval avgivna röster	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Antal röstande i förhållande till röstberättigade, i %
	5. Tillåtelse endast för läkare, användande mediciner såsom läkemedel i sin praktik, att köpa och rekvirera vissa gifter			**478 764**	270 562	79.43	54.53
	Laginitiativ.						
	1. Förbud för utlänningar, som ej kunna bliva amerikanska medborgare, och bolag, vari dylika utlänningar hava aktiemajoritet, att arrendera eller såsom förmyndare innehava jord			**668 483**	222 083	94.40	64.81
	2. Licenser för praktisering av chiropraktik skola givas efter prövning av chiropraktici, ej av andra läkare			390 240	**402 410**	84.02	57.68
	3. Förbud mot vivisektion			272 288	**527 130**	84.74	58.17

Folkomröstningar i Colorado 1912—1920.

Efter Abstracts of votes cast 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1912 5/11		259 431			
	Författningsreferenda.				
	1. Upprättande av en statens skattekommission		32 548	**40 012**[1]	27.97
	2. Gruvindustri m. m. av "offentligt intresse"		35 997	**37 953**	28.50
	3. Ökning av grevskapens skuldsättningsrätt för vägbyggnadsändamål		29 741	**47 284**	29.69
	4. Bemyndigande upptagande av ett statslån å $ 10 000 000 för vägbyggnader		36 636	**53 327**	34.68
	5. Fasta löner för vissa kommunala tjänstemän		28 889	**41 622**	27.18
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		75 877	**116 774**	74.26
	2. Upprättande av en särskild fond för statens immigrationsbyrå		30 359	**54 272**	32.62
	3. Kommunal självstyrelse för städer på mer än 20 000 invånare		**49 596**	44 778	36.38
	4. Införande av revokationsrätt		**53 620**	39 564	35.92
	5. Bestämmelse, att publikation av frågor, framlagda till folkomröstning, skall ske på i lag närmare fastställt sätt		33 413	**40 634**	28.54
	6. Rättegång genom jury vid mål rörande domkval		31 850	**41 855**	28.41
	7. Inrättande av en särskild domstol för kontroll över bolag, verkande för allmännyttiga ändamål (public service corporations)		27 534	**51 820**	30.59
	8. Ändringar i användningen av och kontrollen över skolor i städer		38 318	**59 691**	37.78
	9. Revokation av domstolsutslag, förklarande en lag inkonstitutionell		**55 416**	40 891	37.12
	Lagreferenda.				
	1. 8 timmars arbetsdag för gruvarbetare		**69 489**	30 992	38.73

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	2. Utsträckning av statskontrollen över slakterier		37 387	**37 740**	28.96
	3. Bestämmande att statsämbetsmän dagligen i stället för månatligen skola överlämna mottagna medel till statsskattmästaren		20 968	**44 322**	25.17
	4. Upprättande av sommarskolor för lärare		23 521	**63 266**	33.45
	5. Bestämmelser rörande examination av lärare och erfordrade kvalifikationer		25 369	**54 086**	30.63
	6. Lag om irrigation		22 931	**47 614**	27.19
	7. Uppförande av en tunnel[1]		45 800	**93 183**	53.57
	Laginitiativ.				
	1. Åtgärder för tillämpning av det föreslagna förbudet		64 616	**79 190**	55.43
	2. 8 timmars arbetsdag för kvinnor		**108 959**	32 019	54.34
	3. Upprättande av en kommission för kontroll över bolag, verkande för allmännyttiga ändamål		30 347	**64 138**	36.42
	4. Upprättande av en statsmarknad		49 002	**52 462**	39.11
	5. Minskning av publikationen i tidningar av till folkomröstning hänvisade förslag		39 551	**50 635**	34.76
	6. Officiell upplysning vid folkomröstningar		37 616	**38 537**	29.35
	7. Inga partibeteckningar på röstsedlar vid val		**43 390**	39 504	31.95
	8. Kommunal moderskapspensionering		**82 337**	37 870	46.33
	9. Reform av sättet för utseende av ämbetsmän i riktning mot "förtjänstsystemet" (merit system)		**38 426**	35 282	28.41
	10. 8 timmars arbetsdag för visst arbete i gruvindustrien		**52 525**	48 777	39.05
	11. Bestämmelser om statens landsvägskommission		44 568	**45 101**	34.56
1914 3/11	*Författningsreferenda.*	270 629			
	1. Större befogenhet åt byrån för avvägning av skattebördorna		**55 987**	55 275	41.11
	2. Ökning av städers skuldsättningsrätt		38 589	**65 206**	38.35

[1] Av legislaturen beslutat referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	3. Bemyndigande ändringar i sättet för publikation av till folkomröstning framlagda frågor		48 301	**56 259**	38.64
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		**129 589**	118 017	91.49
	2. Ett visst förslag får ej genom initiativ underställas folkomröstning oftare än vart sjätte år		55 667	**112 537**	62.15
	3. Bemyndigande utslag genom $^3/_4$ av juryn i civilmål och berättigande kvinnor att tjänstgöra i jury		67 130	**77 488**	53.44
	4. Bemyndigande speciella val för initiativ- och referendumförslag på begäran av 25 % av väljarkåren		40 643	**80 977**	44.94
	5. Bestämmelser om offentliga nyttigheter (public utilities)		35 752	**91 426**	46.99
	Lagreferenda.				
	1. Biträdande sheriffer m. fl. måste vara röstberättigade inom vederbörande grevskap		49 116	**66 836**	42.85
	2. Annullerande den legala doktrinen, att arbetare vid anställningen påtaga sig den med arbetet förenade risken (legal doctrine of assumption of risks)		**69 006**	60 298	47.78
	3. Lag upprättande en kommission för offentliga nyttigheter (public utilities commission)		39 703	**65 182**	38.76
	4. Vissa delar av ovannämnda lag		37 633	**63 603**	37.41
	5. Bestämmelser rörande frukthandel		39 448	**67 454**	39.50
	Laginitiativ.				
	1. Påläggande av särskild vägskatt		**117 146**	54 844	63.55
	2. Tillsättande av en kommission för kodifiering av lagarna rörande kvinnor och barn		68 242	**72 122**	51.87
	3. Lag om villkorlig dom av vissa brottslingar		62 561	**68 512**	48.43
1916 $^7/_{11}$		285 213			
	Författningsinitiativ.				
	1. Reform av sättet för utseende av ämbetsmän i riktning mot "förtjänstsystemet"		62 458	**96 561**	55.63
	2. Tillåtelse till tillverkning och försäljning av öl		77 345	**163 134**	84.32

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	Konvent-initiativ.				
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent		53 530	**69 579**	43.16
	Lagreferendum.				
	1. Lag rörande läkarepraktik		**96 879**	82 317	62.83
	Laginitiativ.				
	1. Utvidgande av den statliga sinnessjukvården		**164 220**	39 415	71.40
	2. Avskaffande av statens skattekommission och överflyttande av dess åligganden till byrån för avvägning av skattebördorna		80 362	**84 011**	57.63
	3. Ändring av bestämmelserna om aktieförsäljning		85 279	**155 134**	84.29
	4. Möjliggörande skolfonders placerande i andra företag än banker		**102 956**	66 058	59.26
1918 $^{5}/_{11}$		220 371			
	Författningsreferenda.				
	1. Motionsrätt inom legislaturen endast under sessionens 15 första dagar		**67 693**	19 901	39.75
	2. Ändringar i publikationen av till folkomröstning hänvisade frågor		**98 715**	12 237	50.36
	Författningsinitiativ.				
	1. Reform av sättet för utseende av ämbetsmän i riktning mot "förtjänstsystemet"		**75 301**	41 287	52.91
	Laginitiativ.				
	1. Statlig hjälp åt fullvuxna blinda..		**131 469**	9 440	63.95
	2. Lag om förbudets upprätthållande		**113 636**	64 740	80.96
1920 $^{2}/_{11}$		292 930			
	Författningsreferenda.				
	1. Höjning av statsämbetsmännens löner		49 313	**112 878**	55.37
	2. Ökning av antalet grevskapsdomare		35 095	**97 398**	45.23
	3. Bemyndigande utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 2 000 000 för vägbyggnader		**100 130**	70 997	58.40

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	Författningsintiativ.				
	1. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 18 550 000 för byggande av tunnlar		101 841	**126 099**	77.81
	2. Särskild skatt för uppfostringsändamål		**160 268**	52 324	72.57
	Laginitiativ.				
	1. 12 timmars arbetsdag för städernas brandtjänstemän		**113 140**	82 596	66.82
	2. Statskontroll över chiropractic		84 286	**109 385**	66.12
	3. Upprättande av ett nytt grevskap (Limon)		34 881	**141 239**	60.12
	4. Upprättande av ett nytt grevskap (Flagler)		33 295	**140 363**	59.28
	5. Anslag till ett statssjukhus för sinnessjuka		**155 049**	50 295	70.10

Folkomröstningar i Maine 1910—1920.

Efter brev till svenska legationen i Washington från Maine state Library samt brev till mr. Judson King från Secretary of state i Maine.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1910 12/9		142 666			
	Lagreferenda.				
	1. Bestämning av alkoholprocenten i drycker		31 093	**40 475**[1]	50.16
	2. Delning av staden York och upprättande av staden Gorges		19 692	**34 722**	38.14
	3. Rekonstruktion av Portland Harbor bron		21 251	**29 851**	35.82
1911 17/6					
	Författningsreferenda.				
	1. Ökning av städernas lånerätt		**39 240**	38 712	
	2. Borttagande av rusdrycksförbudet		60 095	**60 854**	
	3. Portland huvudstad i stället för Augusta		41 294	**59 678**	
	Laginitiativ.				
	Lag om direkta primärval inom partierna		**65 810**	21 744	
1912 5/11		141 940			
	Författningsreferendum.				
	Rätt för legislaturen att utgiva $ 200 000 obligationer för byggande av goda vägar		**80 619**	21 454	71.91
	Lagreferendum.				
	Ändringar i vallagen		**72 816**	33 884	75.17
1913 8/9					
	Författningsreferenda.				
	1. Klassifikation av egendom för beskattningsändamål		**18 060**	8 157	
	2. Enklare metod för författningsändringar		**16 746**	6 741	
1914 3/11		141 580			
	Lagreferendum.				
	Inrättande av en kommission för offentliga nyttigheter		**67 365**	37 008	73.72

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1916 7/11		151 410			
	Lagreferenda.				
	1. 54 timmars arbetsvecka för kvinnor och barn		**99 591**	40 252	89.72
	2. Offentliga bidrag till brobyggnader[1]		**96 677**	14 138	73.19
1917 10/9					
	Författningsreferenda.				
	1. Rätt för guvernören att avskeda sheriffer		**29 584**	25 416	
	2. Distriktsindelning för representantval		**22 013**	21 719	
	3. Rösträtt för kvinnor		20 604	**38 838**	
	4. Indelning av städer i valdistrikt		22 588	**24 593**	
	5. Ändringar i militärorganisationen		20 585	**23 912**	
1919 8/9					
	Författningsreferenda.				
	1. Ändringar i militärorganisationen		**15 826**	11 020	
	2. Reglering av rösträtten vid flyttning		**22 024**	6 751	
	3. Rätt för legislaturen att utgiva obligationer till ett värde av högst $ 1 150 000 för att upprätthålla varv och hamnar		**22 637**	6 777	
	4. Höjning av gränsen för statens lånerätt från $ 300 000 till $ 800 000		**21 542**	7 080	
	5. Höjning av rätten att utgiva obligationer för byggande av vägar och broar från $ 2 000 000 till $ 10 000 000		**26 228**	5 125	
1920 2/11		205 440			
	Författningsreferenda.				
	1. Rättighet för legislaturen att indela städer i valdistrikt		**76 129**	29 333	51.33
	2. Rättighet för legislaturen att utgiva obligationer till ett värde av $ 3 000 000 för att utbetala understöd till soldater som deltagit i världskriget		**105 712**	32 820	67.43
	3. Rättighet för legislaturen att besluta en allmän inkomstskatt		53 975	**64 787**	57.81
	Lagreferendum.				
	Rösträtt för kvinnor vid val av elektorer till presidentvalet		**88 080**	30 462	57.70

[1] Av legislaturen beslutat referendum.

Folkomröstningar i Michigan 1914—1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1914 8/11		440 488			
	Författningsreferenda.				
	1. Möjlighet att rösta utan personlig inställelse		**190 510**[1]	175 948	83.19
	2. Utgivande av obligationer för vägbyggnadsändamål		164 333	**202 087**	83.18
	3. Bemyndigande grevskapen att utgiva obligationer för jordförbättringsändamål		165 290	**199 873**	82.90
	Författningsinitiativ.				
	1. Bestämmelser om försäkringsföreningar		92 392	**291 766**	87.21
1916 7/11		651 519			
	Författningsreferendum.				
	1. Rättighet för legislaturen att annullera vissa lokala bestämmelser		**283 823**	275 701	85.88
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		**353 378**	284 754	97.94
	2. Lokalt veto i rusdrycksfrågor		256 272	**378 871**	97.49
	3. Bestämmelser om försäkringsföreningar		225 220	**349 810**	88.26
1917 4/4					
	Författningsreferenda.				
	1. Bestämmelser angående imigrationsdistrikt		**198 918**	139 027	
	2. Sättet för röstning utan personlig inställelse		**216 270**	114 594	
	3. Bestämmelser angående landsvägar		**209 559**	126 871	
	4. Statsinköp av järnvägar		**242 969**	100 722	
	5. Höjning av statstjänstemännens löner		148 625	**193 119**	
1918 5/11		434 376			
	Författningsreferenda.				
	1. Rösträtt för kvinnor		**229 790**	195 281	97.86
	2. Bestämmelser om att författningsändringsförslag vid omröstningar skola uppföras å samma, icke å olika röstsedlar		**317 070**	90 744	93.88

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1919 7/4	*Författningsreferenda.*				
	1. Bemyndigande utgivande av obligationer för vägbyggnader		558 572	225 239	
	2. Höjning av ämbetsmännens löner		313 539	418 778	
	Författningsinitiativ.				
	1. Rätt att importera och sälja öl och lätta viner		322 603	530 123	
1920 2/11	*Författningsreferenda.*	1 058 539			
	1. Rättighet för legislaturen att bestämma vissa högre ämbetsmäns löner		348 311	463 959	76.73
	2. Bestämmelser om röstning utan personlig inställelse		415 780	359 749	73.26
	3. Rättighet för legislaturen att besluta arbetstidslagar		420 085	413 362	78.74
	4. Berättigande legislaturen att giva kommunerna ökad expropriationsrätt		360 668	439 373	75.58
	Författningsinitiativ.				
	1. Skärpt obligatorisk skolundervisning		353 817	610 699	91.12

Folkomröstningar i Missouri 1910—1921.

Efter Roster of state and district officers 1915, 1917, 1919 och 1921 samt upplysningar i statskansliet i Jefferson city

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1910 8/11		671 767			
	Författningsreferenda.				
	1. Bestämmelser om pension åt polistjänstemän		132 354	**384 774**[1]	76.98
	2. Bestämmelser om pension åt lärare		122 063	**389 647**	76.17
	3. Upptagande av särskild skatt för vägbyggnader		170 847	**347 561**	77.17
	4. Bestämmelser om sättet för ändring av staden S:t Louis' författning (charter)		138 942	**349 147**	72.66
	5. Upprättande av nytt hus för legislaturen och statsämbetsmännen		188 259	**332 858**	77.57
	6. Bemyndigande viss ökning av grevskapens skuldsättning		150 174	**337 984**	72.67
	7. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen		95 045	**385 765**	71.57
	8. Användande av voteringsmaskin inom legislaturen		133 569	**352 915**	72.42
	9. Bemyndigande ökning av städernas beskattning		110 283	**374 942**	72.23
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		207 281	**425 406**	94.18
	2. Upptagande av en särskild skatt för underhåll av statsuniversitetet		181 659	**344 274**	78.29
1912 5/11		699 210			
	Författningsreferenda.				
	1. Utsträckning av åldersgränsen för tillträde till statsskolorna		207 298	**367 032**	82.14
	2. Höjning av skuldsättningsgränsen för staden St. Louis för upprättande av kloak och vattenverk		140 611	**402 472**	77.67
	3. Bemyndigande ökning av den kommunala beskattningen		121 794	**401 918**	74.90
	4. Bestämmelser om bofasthet som villkor för rösträtt		172 140	**378 263**	78.72
	5. Registrering av väljarna i grevskap		151 694	**385 698**	76.86

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	Författningsinitiativ.				
	1. All skatts läggande på jorden, d. v. s. expropriation av jordräntan; ingen beskattning av inkomster, lösegendom, fabriker o. dyl. (single tax)		86 647	**508 137**	85.06
	2. Upprättande av en statens skattekommission		96 911	**475 151**	81.82
	3. Upptagande av en särskild skatt för underhåll av statsuniversitetet		154 952	**401 843**	79.63
	4. Givande "grand juries" rätt att undersöka valfusk o. dyl.		197 643	**348 495**	78.11
1914 3/11		618 199			
	Författningsreferenda.				
	1. Begränsning av rätten att genom initiativ framlägga "single-tax"- och andra skattefrågor till folkomröstning		138 039	**334 310**	76.41
	2. Höjning av skuldsättningsgränsen för Kansas city		123 596	**312 651**	70.57
	3. Upptagande av en särskild skatt för vägbyggnader		112 497	**346 995**	74.33
	4. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen		89 629	**355 326**	71.98
	5. Höjning av skuldsättningsgränsen för städer med över 100 000 invånare för förvärv och byggande av underjordiska vägar		117 197	**316 959**	70.23
	6. Rättighet för väljarna inom olika vägdistrikt att genom majoritetsbeslut pålägga särskild vägskatt		117 041	**333 576**	72.89
	7. Rättighet för legislaturen att besluta understöd åt behövande blinda		214 951	**255 717**	76.14
	8. Bemyndigande enklare metod för ändring av stadsförfattningar (city charters)		140 475	**290 562**	69.73
	Författningsinitiativ.				
	1. Rösträtt för kvinnor		182 257	**322 463**	81.65
	2. Auktoriserande utgivning av statsobligationer till ett värde av $ 50 000 000 för vägbyggnader		76 574	**378 530**	73.62
	3. Bemyndigande upptagande av särskilda skatter för vägbyggnader, utgivning av obligationer för detta ändamål		80 935	**373 302**	73.48

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande
	Lagreferenda.				
	1. Bestämmande minimiantal män, som skola vara anställda på tåg och lokomotiv		159 892	**324 384**	78.34
	2. Bestämmelser om den kommunala självstyrelsen i rusdrycksfrågor (grevskapsveto)		172 909	**311 285**	78.33
	3. Inrättande av ett av representanter för båda partierna bestående, av borgmästaren utnämnt råd för spritaccisfrågor i städer med över 300 000 invånare i stället för av guvernören utsedd ämbetsman		134 449	**303 757**	70.89
	4. Inrättande av ett av representanter för båda partierna bestående, av borgmästaren utnämnt råd för polisfrågor i städer med över 300 000 invånare i stället för av guvernören utsedda råd		131 382	**306 942**	70.91
1916 7/11		785 998			
	Författningsreferendum.				
	1. Rättighet för legislaturen att besluta understöd åt behövande blinda		**385 627**	272 908	83.78
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		294 288	**416 826**	90.47
	2. Inrättande av en statsbank för kreditgivning åt jordbrukare		296 964	**346 443**	81.86
1918 5/11		577 706			
	Författningsreferenda.				
	1. Rusdrycksförbud		223 618	**297 582**	90.22
	2. Höjning av beskattningsgränsen för kommunala ändamål		90 637	**297 118**	67.12
	3. Upptagande av särskild skatt för vägbyggnadsändamål		81 610	**293 101**	64.86
	4. Rättighet för vägdistrikt att efter folkomröstning pålägga särskilda skatter för vägändamål		94 142	**287 488**	66.06
	5. Rättighet för städer med 2 000—30 000 invånare att upptaga ytterligare lån för vägändamål		88 246	**286 886**	64.93
	6. Bildande av vissa fonder för underhåll av statens skolor		93 392	**289 269**	66.24
	Författningsinitiativ.				
	1. Single tax		80 725	**373 220**	78.58

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	2. Upprättande av en fond för egnahemslån		102 452	**290 207**	67.97
	3. Ökad självstyrelse för städer med över 100 000 invånare		95 197	**280 839**	65.09
1920 2/11		1 330 736			
	Författningsreferenda.				
	1. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen		320 406	**407 672**	54.71
	2. Ökad självstyrelse för städer med över 100 000 invånare		**385 656**	311 922	52.42
	3. Höjning av skuldsättningsgränsen i städer med över 100 000 invånare		**368 651**	329 938	52.50
	4. Rättighet för vägdistrikt att efter folkomröstning pålägga särskilda skatter för vägändamål		**375 942**	340 665	53.85
	5. Höjning av beskattningsgränsen för kommunala ändamål		312 323	**398 279**	53.40
	6. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 60 000 000 för vägbyggnader		**572 514**	339 021	68.50
	7. Höjning av skuldsättningsgränsen i städer med under 30 000 invånare för byggande av vattenverk o. dyl.		**381 794**	310 210	52.00
	8. Upptagande av en särskild skatt för understöd åt behövande blinda		**455 227**	295 788	56.44
	9. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 1 000 000 för bildande av en fond för understöd åt veteraner		**379 156**	348 749	54.70
	10. Höjning av antalet medlemmar i högsta domstolen		315 837	**369 077**	51.47
	11. Höjning av antalet medlemmar i St. Louis' appelldomstol		316 661	**355 401**	50.50
	12. Givande möjlighet för frånvarande soldater att rösta vid valen		**440 102**	279 490	54.07
	Författningsinitiativ.				
	1. Ändring i sättet för revision av författningen och bestämmande om ett konventreferendum 1921		**394 437**	317 815	53.32
	Lagreferenda.				
	1. Lag om rusdrycksförbudets tillämpning		**481 880**	420 581	67.82

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	2. Ersättningsplikt för arbetsgivare vid skador till följd av olycksfall i arbete		344 724	376 651	54.21
1921	*Författningsreferenda.*				
	1. Tillträde för kvinnor till alla statsämbeten		159 239	147 751	
	2. Räntan på statsobligationerna för vägändamål må betalas med genom avgifterna för motorfordonslicens ingångna medel		247 274	59 776	
	3. Auktoriserande upptagande av lån på $ 15 000 000 för utgivande av ersättning åt veteraner från världskriget		210 238	100 131	
	Konventreferendum.				
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent		175 355	127 310	

Folkomröstningar i Montana 1912—1920.

Officiella källor: Laws, resolutions and memorials of the state of Montana 1919, 1921, Publicity pamphlets 1914, 1916, 1918 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1912 5/11		79 778			
	Författningsreferendum.				
	1. Upprättande av ett statshospital..		**34 235**[1]	30 461	81.09
	Lagreferendum.				
	1. Lag rörande statsmilisens organisation		21 195	**41 749**	78.90
	Laginitiativ.				
	1. Instruerande legislaturen att till medlemmar i Förenta staternas senat välja genom folkval utpekade personer		**45 620**	12 442	72.78
	2. Reglering av de privata utgifterna vid val, förbud mot vissa former av påtryckning vid desamma m. m. (corrupt practises act)		**44 337**	13 645	72.68
	3. Lag om direkta primärval inom partierna		**46 437**	12 879	74.35
	4. Givande möjlighet åt de röstande vid val av valkandidater inom partierna att uttrycka sina önskningar rörande kandidater för president och vice president		**46 241**	12 143	73.18
1914 3/11		81 502			
	Författningsreferenda.				
	1. Rösträtt för kvinnor		**41 302**	37 588	96.79
	2. Höjning av beskattningen för skoländamål		28 703	**46 265**	91.98
	Lagreferendum.				
	1. Boxningstävlingar tillåtna efter licens av en statlig kommission ..		34 440	**42 581**	94.50
	Laginitiativ.				
	1. Ersättningsplikt för arbetsgivare vid skador på grund av olycksfall i arbete		36 991	**44 275**	99.71
	2. Bemyndigande statlig kreditgivning åt jordbrukare		**45 162**	27 780	89.50
	3. Sammanslagning av de högre statliga bildningsanstalterna		30 465	**46 311**	94.20

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
1916 7/11		173 572			
	Författningsreferenda.				
	1. Upprättande av statliga och kommunala taxeringsnämnder		**74 257**	60 839	77.83
	2. Undantagande av all kyrklig egendom (ej blott egendom använd för gudstjänster) från beskattning		48 656	**83 198**	75.96
	3. Utgivning av statsobligationer för upprättande av en statlig segelgarnsfabrik		68 059	**79 158**	84.82
	4. Rusdrycksförbud		**102 776**	73 890	101.78
	Laginitiativ				
	1. Boxningstävlingar tillåtna under vissa betingelser		72 162	**76 510**	85.65
1918 5/11		112 402			
	Författningsreferendum.				
	1. Inteckningar, skuldsedlar m. m. undantagna från beskattning		**55 296**	30 614	76.43
	Lagreferendum.				
	1. Utgivande av obligationer för upprättande av statskvarnar[1]		**54 215**	29 630	74.59
	Laginitiativ.				
	1. Auktoriserande och reglerande praktisering av chiropraktik		**46 302**	39 320	76.17
1920 2/11		185 988			
	Författningsreferenda.				
	1. 95 % av alla inkomster från statens skolfonder skola utgå till skoldistrikten i proportion till skolbarnens antal i distrikten		**77 093**	54 184	70.58
	2. Upprättande av en byrå för kontroll över likviderandet av alla fordringar gentemot staten, auktoriserande legislaturen att upprätta nya ämbetsverk m. m.		51 072	**72 870**	66.64
	3. Upprättande av särskilda nämnder i grevskapen för värdesättning av beskattningsbar egendom		58 571	**72 161**	70.29

[1] Obligatoriskt referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
	Lagreferenda.				
	1. Bemyndigande ett statslån på $ 15 000 000 utöver den i författningen bestämda gränsen för byggande av vägar[1]		55 276	**89 828**	78.02
	2. Boxningstävlingar tillåtna under vissa betingelser, varvid 50 % av nettoförtjänsten skall gå till statskassan[2]		**82 827**	65 928	79.98
	3. Annullerande de 1912 genom initiativ antagna lagarna om direkt val inom partierna av valkandidater och rätt för de röstande att uttrycka sin önskan rörande val av president och vicepresident[2]		60 483	**77 549**	74.22
	4. Ändringar i 1912 års lag om direkta primärval inom partierna		66 131	**74 079**	75.39
	5. Ändringar i 1912 års lag om rätt för de röstande att uttrycka sin önskan rörande val av president och vicepresident		60 793	**80 023**	75.71
	Laginitiativ.				
	1. Ökning av skatteprocenten vid beskattning av förmögenhet för uppehållande av statsuniversitetet		**82 669**	71 169	82.71
	2. Bemyndigande ett statslån på $ 5 000 000 utöver den i författningen bestämda gränsen för undervisningsändamål		**90 441**	66 237	84.24
	3. Bemyndigande utgivning av obligationer till ett värde av $ 20 000 000 för irrigation		68 785	**76 949**	78.36

[1] Obligatoriskt referendum.
[2] Av legislaturen beslutat referendum.

Folkomröstningar i Nebraska 1914—1920.

Efter Biennial reports of the secretary of state 1916, 1918 och 1920, Nebraska blue book 1918, Publicity pamphlets 1914 och 1916.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1914 $^{8}/_{11}$		222 175			
	Författningsreferenda.				
	1. Beskattningsreform		**88 068**[1]	82 136	76.61
	2. Bestämmelser angående rättegångssättet		**103 891**	69 596	75.39
	3. Bestämmelser om ämbetsmännens tjänstetid och löner		**89 385**	73 013	74.44
	Författningsinitiativ.				
	1. Rösträtt för kvinnor		90 738	**100 842**	80.26
	Lagreferenda.				
	1. Upprättande av ett militärt förrådshus		40 520	**133 451**	72.89
	2. Ersättningsplikt för arbetsgivare vid skador till följd av olycksfall i arbete		**92 513**	85 777	74.69
	Laginitiativ.				
	1. Flyttning av statsuniversitetet och dess sammanslagning med andra högre bildningsinstitutioner		66 883	**148 110**	90.09
1916 $^{7}/_{11}$		292 138			
	Författningsinitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		**146 574**	117 132	90.27
	2. Inrättande av ett departement för födoämneskontroll		91 215	**105 993**	67.50
1918 $^{5}/_{11}$		222 175			
	Författningsreferendum.				
	1. Rösträtt för kvinnor		**123 292**	51 600	78.72
	Konventreferendum.				
	1. Sammankallande av ett författningskonvent		**121 830**	44 491	74.86
1920 $^{2}/_{11}$		381 142			
	Lagreferendum.				
	Återinförande av konventsystemet i stället för det direkta valet vid utseende av partiernas valkandidater till vissa ämbeten		49 410	**133 115**	47.89

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

Folkomröstningar i North Dakota 1916—1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1916 7/11		110 631			
	Författningsreferenda.				
	1. Upprättande av nya statsskolor ..		**60 582**[1]	43 434	94.02
	2. Bestämmelser om det statliga sinnessjukhusets belägenhet		**49 001**	44 356	84.39
	Lagreferenda.				
	1. Lag om förbud mot spritsmuggling etc. (följdbestämmelser till det förut antagna förbudet)		**51 673**	42 956	85.54
	2. Lag om borttagande av skatten på vissa kvarnar		**51 889**	47 035	89.42
1918 5/11		94 055			
	Författningsreferenda.				
	1. Begränsning av insatsägarnas inflytande i kooperativa föreningar		**49 392**	32 053	86.59
	2. Rättighet för legislaturen att upptaga en skatt på jord för att upprätta en hagelförsäkringsfond		**52 475**	30 257	87.96
	3. Bestämmelse om att ingen lag skall kunna förklaras författningsstridig av högsta domstolen, såvida ej fyra av fem domare därom äro ense		**52 687**	28 846	86.69
	Författningsinitiativ.				
	1. Nya, mindre restriktiva bestämmelser om laginitiativ och lagreferendum		**47 447**	32 598	85.10
	2. Begränsning av legislaturens rätt att använda emergencyklausulen..		**46 121**	32 507	83.60
	3. Mindre restriktiva bestämmelser om proceduren vid författningsändringar, inklusive författningsinitiativ		**46 329**	33 572	84.95
	4. Rättighet för legislaturen att undantaga personlig egendom, byggnader och jordförbättringar från beskattning		**46 833**	33 921	85.86
	5. Rättighet för legislaturen att upprätta ett statligt hagelförsäkringssystem och för ändamålet upptaga skatt		**49 878**	31 586	86.61

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	6. Borttagande av den till $ 200 000 fixerade gränsen för upptagande av statslån, dock att obligationer med statens egendom som säkerhet ej få utgivas till högre belopp än $ 10 000 000		46 275	34 335	85.70
	7. Rätt för staten och kommunerna att inlåta sig i industriell företagare- och affärsverksamhet		46 830	34 575	86.56
1919 26/6	*Lagreferenda.*				
	1. Upprättande av en statens tryckningskommission m. m.		59 364	52 450	
	2. Upprättande av en byrå för övervakning av alla statens uppfostrings-, barmhärtighets- och straffanstalter		59 749	51 894	
	3. Upprättande av en statens skattekommission med vidsträckt befogenhet		60 412	50 316	
	4. Upprättande av ett ämbete för befrämjande av immigration		59 421	52 156	
	5. Upprättande av en industriell kommission med uppgift att leda statens affärsverksamhet		61 188	50 271	
	6. Upprättande av ett större antal distriktsdomstolar		60 343	49 925	
	7. Upprättande av en statsbank		61 495	48 239	
1920 16/8	*Författningsreferenda.*				
	1. Revokationsrätt		29 262	17 255	
	2. Utsträckning av statens rätt att utarrendera koljord till åkerbruksändamål		31 579	14 153	
	3. Rättighet för de lokala enheterna inom staten att, efter beslut av de röstberättigade väljarna, öka den direkta beskattningen i syfte att upprätta produktiva företag ..		24 869	18 923	
	4. Bestämmelser om rösträtten vid flyttning från en valkrets till en annan		31 082	16 366	
	Laginitiativ.				
	1. Upprättande av en idrottskommission, reglering av boxning etc. ..		22 712	27 677	

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	2. Återinförande rätten att försälja cigarretter, dock ej till minderåriga		24 152	**27 212**	
	3. Återinförande rätten att spela boll på söndagarna		**26 681**	24 885	
	4. Återinförande rätten att uppföra teaterstycken på söndagarna		23 522	**27 363**	
1920 30/6	*Lagreferenda.*				
	1. Möjlighet att rösta utan personlig inställelse		52 301	**62 998**	
	2. Upprättande av en kommitté för undersökning av statens affärer samt bestämmelser om anslag härtill		51 063	**63 152**	
	3. Upprättande av ett statligt scheriiämbete		47 831	**63 777**	
	Laginitiativ.				
	1. Förbud för bärande av röda eller svarta flaggor med statsfientliga inskrifter etc.		**74 634**	41 009	
1920 2/11		229 606			
	Författningsreferenda.				
	1. Rösträtt för kvinnor		**135 370**	60 772	85.43
	2. Ändring av namnet på statens korrektionsanstalt		**129 628**	63 569	84.14
	3. Bemyndigande skolfondernas insättande i offentliga företag		**124 331**	56 250	78.65
	Lagreferendum.				
	1. Om ändring av kommunala huvudorters förläggande		85 637	**92 213**	77.46
	Författningsinitiativ.				
	1. Upprättande av en statsrevision för undersökning av statsskattmästarens, statsbankens och de industriella statsföretagens räkenskaper		**118 269**	102 238	96.04
	2. Bemyndigande lokala fonders insättning i lokala banker lika väl som i statsbanken		**114 022**	106 853	96.20
	3. Bestämmelser, enligt vilka statsbanken endast skall bevilja inteckningslån till verkliga jordbrukare inom staten		**116 508**	105 348	96.62

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	4. Angående publikation av legala notiser		**114 320**	105 961	95.94
	5. Överflyttning av vissa funktioner från den administrativa byrån till superintendenten för den offentliga undervisningen		**114 571**	104 722	95.51

Folkomröstningar i Ohio 1913—1920.

Efter Reports of the Secretary of state 1913, 1915, 1917, 1918 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1913 4/11	*Författningsreferenda.*				
	1. Inskränkning av det antal statsämbetsmän, som skall utses genom val (short ballot)		239 126	**461 555**[1]	
	2. Inskränkning av det antal kommunala tjänstemän, som skall utses genom val		217 875	**449 493**	
	3. Tillträde för kvinnor till ämbeten, vars uppgifter beröra kvinnor och barn		**435 222**	255 036	
	4. Statliga och kommunala obligationers undantagande från beskattning		312 232	**340 570**	
	Författningsinitiativ.				
	1. Minskning av antalet medlemmar i legislaturens båda hus		240 237	**418 114**	
	Laginitiativ.				
	1. Förbud mot införande och mottagande av rusdrycker i torrlagt territorium		360 534	**455 099**	
1914 3/11		1 129 223			
	Författningsinitiativ.				
	1. Kommunal självstyrelse i fråga om rusdrycker		**559 872**	547 254	98.04
	2. Förbud för tillverkning och försäljning av rusdrycker		504 177	**588 329**	96.75
	3. Rösträtt för kvinnor		335 390	**518 295**	75.60
	4. Begränsning av det procenttal, med vilket skatt skall utgå samt klassifikation av egendom för skatteändamål		223 873	**551 760**	68.69
1915 2/11	*Författningsinitiativ.*				
	1. Förbud mot tillverkning och försäljning av rusdrycker		484 969	**540 377**	
	2. Bestämning av tjänstetiden för kommunala tjänstemän till fyra år		207 435	**604 463**	

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	3. Efter 1 jan. 1916 utgivna statliga och kommunala obligationers undantagande från beskattning		337 124	**401 083**	
	4. Ett två gånger genom folkomröstning besegrat förslag undantaget från dylik omröstning för en tid av sex år		417 384	**482 275**	
	Lagreferenda.				
	1. Omläggning av distriktsindelningen för val till kongressen		271 987	**329 095**	
	2. Förändringar beträffande den kommunala självstyrelsen i fråga om rusdrycker		242 671	**355 207**	
Vid det allmänna valet **1916** inga folkomröstningar.					
1917 $^{6}/_{11}$	*Författningsinitiativ.*				
	1. Förbud för tillverkning och försäljning av rusdrycker		522 590	**523 727**	
	Lagreferendum.				
	1. Rösträtt för kvinnor		420 166	**564 972**	
1918 $^{5}/_{11}$	*Författningsreferendum.*	960 862			
	1. Rätt för legislaturen att lagstifta mot dubbelbeskattning		**479 420**	371 176	88.52
	Författningsinitiativ.				
	1. Referendumbestämmelserna tillämpliga även på legislaturens ratifikation av föreslagna ändringar i förbundsförfattningen		**508 282**	315 030	85.68
	2. Förbud mot tillverkning och försäljning av rusdrycker		**463 654**	437 895	93.83
	3. Rätt för legislaturen att klassificera egendom för skatteändamål..		**336 616**	304 399	66.71
1919 $^{4}/_{11}$	*Författningsreferendum.*				
	1. Klassifikation av egendom för skatteändamål		439 897	**517 245**	
	Författningsinitiativ.				
	1. Definition av begreppet rusdrycker		474 907	**504 688**	
	2. Borttagande av rusdrycksförbudet		454 933	**496 786**	

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
	Lagreferendum.				
	1. Ratifikation av det unionella förbudet		499 971	**500 450**	
	1. Lag rörande förbudets tillämpning		474 078	**500 812**	
1920 2/11		2 079 844			
	Lagreferendum.				
	2. Lag rörande förbudets tillämpning		1 062 470	772 329	88.22

Folkomröstningar i Oklahoma 1908—1920.

Efter Directory state of Oklahoma 1919 samt Statement of votes cast 1920 jfrda med Publicity pamphlets för 1910, 1916 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
1908 8/11		255 228				
	Författningsreferenda.					
	1. Upprättande av ett nytt system för jordregistrering (Torrens land system)		**114 394**[1]	83 888	77.69	*Förkastat*[2]
	2. Upprättande av en statsagentur för rusdrycksförsäljning		105 392	**121 573**	88.93	Förkastat
	3. Bemyndigande ändring av plats för huvudstad genom folkomröstning		**120 352**	71 933	75.34	*Förkastat*
	Konsultativt referendum.					
	1. Upprättande av en "idealhuvudstad" (New Jerusalem)		**117 441**	75 792	75.71	
	Laginitiativ.					
	1. Bemyndigande försäljning av skolorna tillhörig jord till nybyggare		96 745	**110 840**	81.33	Förkastat
1910 11/6						
	Författningsinitiativ.					
	1. Bemyndigande ändring av plats för huvudstad genom folkomröstning		**96 515**	64 501		Antaget
	2. Bestämmelser vid sammanslagning av järnvägsbolag..		53 784	**108 205**		Förkastat
	3. Indirekt avskaffande av rösträtten för negrer ("grandfather clause")		**135 443**	106 222		Antaget
1910 8/11		247 576				
	Författningsreferenda.					
	1. Bestämmande att alla av vissa bolag för skoländamål betalda skatter skola inbetalas i statens allmänna skolfond (ej till grevskapen)		**101 636**	43 133	58.47	*Förkastat*
	2. Bestämmelser om sammanslagning av järnvägsbolag		**83 169**	55 175	55.88	*Förkastat*

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.
[2] De fall, då förslaget förkastats på grund av att väl majoritet men ej den i grundlagen stadgade majoriteten av de vid valet röstande uppnåtts, äro kursiverade.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
	Författningsinitiativ.					
	1. Kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor (i st. för förbud)		105 041	**126 118**	93.37	Förkastat
	2. Rösträtt för kvinnor		88 808	**128 908**	87.94	Förkastat
	Lagreferendum.					
	1. Vallag, bl. a. upprättande av en statlig valbyrå på högst tre medlemmar, varav ej mer än två från samma politiska parti		80 146	**106 459**	75.37	Förkastat
	Laginitiativ.					
	1. Upprättande av en "idealhuvudstad" (New Jerusalem)		84 336	**118 889**	82.09	Förkastat
1911 25/5	*Författningsreferendum.*					
	1. Bestämmelser om sammanslagning av järnvägsbolag		41 768	**46 662**		Förkastat
1912 6/8	*Laginitiativ.*					
	1. Rätt för folket att instruera legislaturen i fråga om val av senatorer i Förenta staternas senat		**139 844**	23 400		Antaget
1912 5/11		254 389				
	Författningsnitiativ.					
	1. Upprättande av ett åkerbruksdepartement		**164 530**	63 586	99.67	Antaget
	Laginitiativ.					
	1. Understöd till skolorna		**100 042**	65 436	75.05	*Förkastat*
	2. Upprättande av en "idealhuvudstad" (New Jerusalem)		86 549	**103 106**	84.55	Förkastat
1913 5/8						
	Författningsreferenda.					
	1. Bestämmelser om sammanslagning av järnvägsbolag		**59 437**	35 115		Antaget
	Lagreferenda.					
	1. Gruvlag		**73 345**	21 559		Antaget
	2. Understöd till skolorna[1]		**63 330**	30 295		Antaget
	3. Lag om åkerbruksdepartement[1]		**67 367**	25 087		Antaget

[1] Av legislaturen beslutat referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
	4. Utsträckt självstyrelse för grevskapen i vissa frågor[1]		**50 634**	39 690		Antaget
1914 4/8		182 145				
	Författningsreferendum.					
	1. Bemyndigande särskild beskattning för skoländamål		**89 653**	56 918	80.47	*Förkastat*
	Författningsinitiativ.					
	1. Dryckenskap giltig orsak till avskedande från ämbete		**114 833**	31 659	80.43	Antaget
	Lagreferenda.					
	1. Lag mot spellokaler o. dyl.		**73 770**	67 562	77.59	Antaget
	2. Förbud för hasardspel och vadslagning vid kapplöpningar		**76 695**	68 878	79.92	Antaget
	Laginitiativ.					
	1. Införande av direkt beskattningssystem		**88 994**	45 232	73.69	*Förkastat*
1914 3/11		253 687				
	Författningsinitiativ.					
	1. Minskning av antalet överdomstolar från två till en		**105 529**	64 782	67.13	*Förkastat*
	2. Särskild skatt på produkter av gruvdrift		**107 342**	62 380	66.90	*Förkastat*
	3. Enkammarsystem		**94 686**	71 742	65.60	*Förkastat*
	4. Skatteminskning		**117 675**	57 120	68.90	*Förkastat*
1916 1/8		288 111				
	Författningsinitiativ.					
	1. Rösträttsbestämmelser		90 605	**133 140**	77.66	Förkastat
	2. Minskning av arvodet för högsta domstolens sekreterare m. m.		58 933	**134 963**	67.30	Förkastat
	3. Auktoriserande legislaturen att stifta lag om arbetsgivares ersättning till arbetare på grund av olycksfall i arbete		50 995	**139 132**	65.99	Förkastat
	4. Minskning av antalet överdomstolar från två till en		42 896	**149 272**	66.70	Förkastat
	5. Minskning av antalet ledamöter av juryn i vissa domstolar		49 954	**142 333**	66.74	Förkastat

[1] Av legislaturen beslutat referendum.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, 1 %	Förslaget antaget eller förkastat
	6. Avskaffande av grevskapsdomstolar och överförande av deras befogenhet till distriktsdomstolar		47 194	**157 284**	70.97	Förkastat
	7. Bestämmelser, enligt vilka alla av vissa bolag för skoländamål betalda skatter skola inbetalas till statens allmänna skolfond (ej till grevskapen)		76 093	**127 525**	70.67	Förkastat
	8. Avskaffande av statskommissionen för taxering och upprättande av en statens skattekommission		50 656	**146 130**	78.30	Förkastat
	9. Begränsning av städers skuldsättningsrätt till värdet av 10 % av egendomen i vederbörande stad		44 687	**147 933**	66.86	Förkastat
1916 7/11	*Författningsinitiativ.*	304 106				
	1. Revision av vallagens bestämmelser rörande valbyrå: denna skall bestå av tre personer, utsedda av ordförandena i vart och ett av de tre partier, som samlat största antal röster vid näst föregående guvernörsval		**147 067**	119 602	87.69	*Förkastat*
	2. Ej tillåtet för legislaturen att anta lagar om registrering av väljare; detta kan endast ske genom folkinitiativ etc.		**140 366**	114 824	83.91	*Förkastat*
1918 5/11	*Författningsreferendum.*	186 997				
	1. Rösträtt för kvinnor		**106 845**	81 389	100.66	Antaget
1920 2/11	*Författningsreferenda.*	484 574				
	1. Bemyndigande legislaturen att ombesörja organisation av ömsesidiga försäkringsorganisationer, drivna utan profit		157 064	**159 919**	65.41	Förkastat
	2. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen m. m.		125 463	**173 274**	61.65	Förkastat

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %	Förslaget antaget eller förkastat
	Författningsinitiativ.					
	1. Ändring av skatteprocenten för skoländamål och auktoriserande legislaturen att genom lag bestämma om skolfondernas skötsel		169 639	**188 574**	73.92	Förkastat
	Lagreferendum.					
	1. Höjning av behörighetsvillkoren för praktisering av chiropraktik o. dyl. (drugless practice)		164 788	**211 252**	77.60	Förkastat
	Laginitiativ.					
	1. Upptagande av skatt på vissa korporationer för statsskolornas underhåll		162 729	**179 271**	70.58	Förkastat

Folkomröstningar i Oregon 1904—1921.

Efter Oregon Blue Book 1921—1922, Biennial reports of the secretary of State 1911, 1912, 1915, 1917, 1919 och 1921 samt Publicity Pamphlets 1906, 1908, 1910, 1912, 1914, 1916, 1917, 1918, 1919, maj 1920, november 1920, juni 1921.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
1904 6/6		99 315					
	Författningsinitiativ.						
	1. Bemyndigande reglering av statstryckeriämbetet genom lag[1]			**45 334**[2]	14 031	59.77	
	Laginitiativ.						
	1. Lag om direkta primärval			**56 205**	16 354	73.06	
	2. Självstyrelse för grevskapen i rusdrycksfrågor (lokalt veto)			**43 316**	40 198	84.09	
1906 4/6							
	Författningsinitiativ.						
	1. Rösträtt för kvinnor			36 902	**47 075**	84.45	
	2. Initiativ och referendum i kommuner			**47 678**	16 735	64.77	
	3. Bemyndigande reglering av statstryckeriämbetet genom lag			**63 749**	9 571	73.73	
	4. Utsträckt självstyrelse i städer			**52 567**	**19 852**	72.82	
	5. Folkomröstning nödvändig för sammankallande av författningskonvent			**47 661**	18 751	66.78	
	Lagreferendum.						
	1. Anslag till statsuniversitet m. fl. institutioner			**43 918**	26 758	71.07	
	Laginitiativ.						
	1. Ändring av lagen om kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor i antiförbudsriktning			35 297	**45 144**	80.89	

[1] Förkastad på grund av att majoritet bland alla vid valet röstande ej uppnåddes.
[2] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	2. Förbud mot fria järnvägsbiljetter åt medlemmar av legislaturen			**57 281**	16 779	74.47	
	3. Skatt på bruttoinkomsten för expresstelefon- och telegrafbolag			**70 872**	6 360	77.66	
	4. Skatt på bruttoinkomsten för sovvagns-, kylvagns- m. fl. bolag			**69 635**	6 441	76.50	
	5. Statsinköp av viss landsväg			31 525	**44 527**	76.48	
1908 1/6	*Författningsreferenda:*	116 614					
	1. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen			19 691	**68 892**	75.96	
	2. Bemyndigande statsinstitutioners upprättande på andra platser än huvudstaden efter folkomröstning			**41 975**	40 868	71.04	
	3. Bemyndigande ändring av domstolsorganisationen och ökande antalet medlemmar i högsta domstolen			30 243	**50 591**	69.32	
	4. Ändring av tiden för allmänna val			**65 728**	18 590	72.31	
	Författningsinitiativ.						
	1. Rösträtt för kvinnor			36 858	**58 670**	81.92	
	2. Rätt för städer att, oberoende av grevskap, till vilket staden hör, bestämma rörande utskänkning av spritdrycker m. m.			39 442	**52 346**	78.71	
	3. All skatts läggande på jorden, d. v. s. expropriation av jordräntan; ingen beskattning av inkomster, lösegendom, fabriker o. dyl. (single tax)			32 066	**60 871**	79.70	

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	4. Införande av allmän revokationsrätt			**58 381**	31 002	76.65	
	5. Bemyndigande proportionellt valsätt och "preferential voting"			**48 868**	34 128	71.17	
	6. Särskild jury (grand jury) vid vissa brottmål			**52 214**	28 487	69.20	
	Lagreferenda.						
	1. Angående övervakande av fångar, avlöning av sheriffer m. m.			**60 443**	30 033	77.59	
	2. Fria järnvägsbiljetter åt ämbetsmän (inkl. medlemmar av legislaturen)			28 856	**59 406**	75.69	
	3. Anslag på $ 100 000 för byggande av militära förrådshus ...			33 507	**54 848**	75.77	
	4. Höjning av anslaget till universitetet från $ 47 500 till $ 125 000			**44 115**	40 535	72.59	
	Laginitiativ.						
	1. Förbud för laxfiske med vissa redskap inom viss del av Columbia-floden ...			**46 582**	40 720	74.86	
	2. Förbud för laxfiske med vissa redskap inom annan del av Columbiafloden			**56 130**	30 280	74.10	
	3. Instruerande legislaturen att till medlemmar i Förenta staternas senat välja genom folkval utpekade personer			**69 668**	21 162	77.89	
	4. Reglering av de privata utgifterna vid val, förbud mot vissa former av påtryckning vid desamma m. m. (corrupt practises act)			**54 042**	31 301	73.18	
	5. Upprättande av nytt grevskap (Hood river county)			**43 948**	26 778	60.65	

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
1910 8/11		120 248	122 742				
	Författningsreferenda.						
	1. Val av folkrepresentanter i enmansvalkretsar			24 000	**54 252**	65.08	63.75
	2. Borttagande av bestämmelsen att alla skatter skola vara jämna och enhetliga (förutsättning för en skattereform)			37 619	**40 172**	64.69	63.38
	3. Bemyndigande klassificering av egendom för beskattningsändamål i stat och kommun			31 629	**41 692**	60.97	59.74
	4. Bemyndigande bildande av järnvägsdistrikt samt inköp och byggande av järn- och landsvägar av stat, kommuner och järnvägsdistrikt			32 844	**46 070**	65.63	64.29
	Författningsinitiativ.						
	1. Rösträtt för kvinnor			35 270	**59 065**	78.45	76.86
	2. Rätt för grevskap att helt bestämma över beskattningen inom grevskapet; borttagande av vissa personella avgifter			**44 171**	42 127	71.77	70.31
	3. Rätt för städer att oberoende av grevskap, till vilket staden hör, bestämma rörande utskänkning av spritdrycker m. m.			**53 321**	50 779	86.57	84.81
	4. Rusdrycksförbud ..			43 540	**61 221**	87.12	85.35
	5. Bemyndigande särskilda lån från grevskapens sida för vägbyggnader			**51 275**	32 906	70.01	68.58
	6. Revision av det legislativa systemet: utvidgning av folkomröstningsinstitutet, proportionella val med hela staten som valkrets, längre valperioder, högre arvoden m. m.			37 031	**44 366**	67.69	66.32

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	7. Utslag av $^3/_4$ majoritet av jury möjlig i civila mål, ändringar i ämbetstiden för medlemmar av de olika domstolarna etc.			**44 538**	39 399	69.80	68.38
	Konventreferendum.						
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent ...			23 143	**59 974**	69.12	67.72
	Lagreferenda.						
	1. Upprättande av ett hospital*			**50 134**	41 504	76.21	74.66
	2. Ytterligare avlöning till viss domare, att betalas av grevskapet Baker			13 161	**71 503**	70.41	68.98
	Laginitiativ.						
	1. Förbud för fiske i Rogueefloden utom med metspö			**49 712**	33 397	69.11	67.71
	2. Upptagande av en särskild skatt för anslag till en normalskola (Monmouth) ..			**50 191**	40 044	75.04	73.52
	3. Upptagande av en särskild skatt för anslag till en annan normalskola (Weston)			40 898	**46 201**	72.43	70.96
	4. Upptagande av en särskild skatt för anslag till en tredje normalskola (Ashland)			38 473	**48 655**	72.46	70.98
	5. Upprättande av ett nytt grevskap (Nesmith)			22 866	**60 951**	69.70	68.29
	6. Upprättande av ett nytt grevskap (Otis)			17 426	**62 016**	66.07	64.72
	7. Upprättande av ett nytt grevskap (Williams)			14 508	**64 090**	65.36	64.04
	8. Upprättande av ett nytt grevskap (Orchard)			15 664	**62 712**	65.18	63.85

* Betecknar att omröstningen är av obligatorisk eller frivillig natur.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	9. Upprättande av ett nytt grevskap (Clark)			15 613	**61 704**	64.30	62.99
	10. Upprättande av ett nytt grevskap (Deschutes)			17 592	**60 486**	64.93	63.61
	11. Sammanslagning av del av Clachamas' grevskap med grevskapet Multnomah ..			16 250	**69 002**	70.90	69.46
	12. Sammanslagning av del av Washingtons' grevskap med grevskapet Multnomah ..			14 047	**68 221**	68.42	67.03
	13. Bestämmelser om upprättande av nya grevskap, ändringar i grevskapsgränser etc. genom lokala folkomröstningar ...			37 129	**42 327**	66.08	64.73
	14. Bestämmelser om det föreslagna förbudets tillämpning			42 651	**63 564**	88.33	86.54
	15. Upprättande av en kommission för utarbetande av lag om arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall i arbete			32 224	**51 719**	69.81	68.39
	16. Lag om skydd för arbetare i farliga yrken, arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall etc.			**56 258**	33 943	75.01	73.49
	17. Upprättande av en kommission av folkinspektörer (people's inspectors) över statsstyrelsen, utgivande av en statstidning m. m.			29 955	**52 538**	68.60	67.21
	18. Givande möjlighet åt röstande vid val av valkandidater inom partierna att uttrycka sina önskningar rörande kandidater för president och vicepresident, direkt nominering av partikandidater för presidentelektorer m. m. ..			**43 353**	41 624	70.67	69.23

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
1912 5/11	*Författningsreferenda.*	144 113	159 888				
	1. Upprättande av ett viceguvernörsämbete			50 562	**61 644**	77.86	70.18
	2. Klassificering av egendom för beskattningsändamål m. m.			51 852	**56 671**	75.30	67.87
	3. Bemyndigande olika skattenormer för olika slag av egendom m. m.			52 045	**54 483**	73.92	66.63
	4. Annullering av de 1910 antagna bestämmelserna om rätt för grevskap att helt bestämma beskattningen inom grevskapet; förbud för "emergency"-klausulens begagnande vid antagande av beskattningslagar			**63 881**	47 150	77.04	69.44
	5. Vid författningsomröstningar majoritet av alla vid valet röstande nödvändig för förslags antagande..			32 934	**70 325**	71.65	64.58
	6. Högre beskattning av aktier i bankaktiebolag			**82 981**	21 738	72.66	65.50
	Författningsinitiativ.						
	1. Rösträtt för kvinnor			**61 265**	57 104	82.14	74.03
	2. Vid författningsomröstningar och laginitiativ majoritet av alla vid valet röstande nödvändig för förslags antagande			35 721	**68 861**	72.57	65.41
	3. Gränsen för höjning av statsskulden för vägbyggnader bestämd till det värde, som utgöres av 2 % av den beskattningsbara egendomen i staten			**59 452**	43 447	71.40	64.36
	4. Gränsen för ökning av grevskapens skuldsättning för vägbyggnader bestämd till det värde, som utgöres av 2 % av den beskattningsbara egendomen inom grevskapet			**57 258**	43 858	70.16	63.24

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	5. Auktoriserande allmän inkomstskatt ..			52 702	**52 948**	73.31	66.07
	6. Modifierad "single tax"			31 534	**82 015**	78.79	71.02
	7. Självstyrelse för grevskapen i fråga om lån för vägbyggnader			38 568	**63 481**	70.81	63.83
	8. Revision av det legislativa systemet: utvidgande av folkomröstningsinstitutet, enkammarsystem, proportionella val, guvernören medlem av legislaturen med uteslutande initiativrätt i anslagsfrågor, längre valperiod etc.			31 020	**71 183**	70.92	63.92
	Lagreferenda.						
	1. Givande järnvägskommissionen rätt att kontrollera alla bolag, verkande för allmännyttiga ändamål (public service corporations), i fråga om verksamhetens effektivitet, prisernas rimlighet m. m.			**65 985**	40 956	74.21	66.88
	2. Anslag till statsuniversitetet för nybyggnader			29 437	**78 985**	75.23	67.81
	3. Anslag till bibliotek och museum m. m. för statsuniversitets bruk			27 310	**79 376**	74.03	66.73
	Laginitiativ.						
	1. Upprättande av ett nytt grevskap (Cascade)			26 463	**71 239**	67.80	61.11
	2. Upptagande av en särskild skatt för bildande av fonder till understöd åt statsuniversitetet och statens högskola för jordbruk			48 701	**57 279**	73.54	66.28

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	3. Upprättande av ett departement för statens vägar, auktoriserande guvernören att utnämna en statvägsingenjör m. m.			23 872	**83 846**	74.75	67.37
	4. Upprättande av en byrå för statsvägar och auktoriserande densamma att utgiva statsobligationer för vägbyggnader			30 897	**75 590**	73.89	66.60
	5. Rättighet för grevskap att utgiva obligationer för vägbyggnader			49 699	**56 713**	73.84	66.55
	6. Annan lag auktoriserande grevskap att utgiva obligationer för vägbyggnader ..			43 611	**60 210**	72.04	64.93
	7. Ändring av tiden för ikraftträdande av en 1911 antagen lag om ett statstryckningsråd			34 793	**69 542**	72.40	65.28
	8. Upprättande av ett hotellinspektörsämbete och bestämmande om reglering och inspektion av hotell			16 910	**91 995**	75.57	68.11
	9. 8-timmars arbetsdag vid statliga och kommunala arbeten			**64 508**	48 078	78.12	70.42
	10. Upprättande av ett departement för reglering av och kontroll över aktieförsäljning och fordrande statlig tillåtelse vid vissa dylika försäljningar (blue sky law)			48 765	**57 293**	73.59	66.33
	11. Förbud för statliga straffångars anställande hos privata företagare och bestämmelser om deras sysselsättning vid offentliga arbeten			**73 800**	37 492	77.23	69.61

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	12. Förbud för kommunala straffångars anställande hos privata företagare och bestämmelser om deras sysselsättning vid offentliga arbeten			**71 367**	37 731	75.70	68.23
	13. Bestämmelser om tillvägagångssättet vid ändringar i stats- och grevskapsindelningen			40 199	**56 992**	67.44	60.79
	14. Undantagande av husgeråd, kläder, möbler o. dyl. från beskattning			**60 357**	51 826	77.84	70.16
	15. Undantagande av penningar, obligationer, aktier o. dyl. från beskattning ...			42 491	**66 540**	75.66	68.19
	16. Revision av arvsskattelagarna (med vissa ökningar av skatteprocenten) ...			38 609	**63 839**	71.09	64.07
	17. Bestämmelser om minimi- och maximipris vid godstransport på järnväg			**58 306**	45 534	72.05	64.95
	18. Avskaffande av dödsstraffet			41 951	**64 578**	73.92	66.63
	19. Förbud mot bojkott och blockad av fabriker, affärer o. dyl. samt försök att övertala arbetsvilliga att lämna sitt arbete ...			49 826	**60 560**	76.60	69.04
	20. Förbud mot begagnande av gator, parker o. dyl. i större städer till föredrag och diskussioner utan borgmästarens tillstånd			48 987	**62 532**	77.38	69.75
1913 $^{4}/_{11}$			300 000				
	Lagreferenda.						
	1. Anslag till statsuniversitetet för reparering och nybyggnader			**56 569**	40 600		32.39

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	2. Anslag till statsuniversitetet för vissa nybyggnader			**53 569**	43 014		32.19
	3. Upprättande av en statskommission för industriella olyckor, bildande av en fond för i farliga yrken skadade arbetare genom bidrag från staten, arbetsgivare och arbetare i av kommissionen bestämd proportion			**67 814**	28 608		32.14
	4. En distriktsåklagare i varje grevskap i stället för systemet med en distriktsåklagare för flera grevskap med rätt att utnämna ställföreträdare			**54 179**	38 159		30.78
	5. Bemyndigande statens hälsobyrå att besluta vissa operationer på vaneförbrytare, moraliskt degenererade och sexuellt perversa personer och definierande dessa begrepp (sterilisationslag) ..			41 767	**53 319**		31.70
1914 8/11	*Författningsreferenda.*	259 868	300 000				
	1. Medborgarrätt i Förenta staterna villkor för rösträtt			**164 879**	39 847	78.78	68.24
	2. Inrättande av ett viceguvernörsämbete ..			52 040	**143 804**	75.36	65.28
	3. Bemyndigande beslutandet av en lag, tillåtande sammanslagning av grevskap och i detsamma belägen större stad efter lokal folkomröstning			77 392	**103 194**	69.49	60.20
	4. Bemyndigande upptagande av lån, överstigande $ 50 000 (den förra gränsen) för vägbyggnader						

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	och landets uppodling, dock att skuldsättningen för vartdera av dessa båda behov ej får överstiga värdet av 2 % av egendomen i staten ..			49 759	**135 550**	71.31	61.77
	5. Borttagande av bestämmelsen, att alla skatter skola vara jämna och enhetliga			59 206	**116 490**	67.61	58.57
	6. Bemyndigande klassificering av egendom för beskattningsändamål			52 362	**122 704**	67.37	58.36
	7. Bemyndigande lag tillåtande städers sammanslagning efter lokal folkomröstning			**96 116**	77 671	66.87	57.93
	8. Höjning av arvodet för medlemmar av legislaturen			41 087	**146 278**	72.10	62.45
	Författningsinitiativ.						
	1. Allmän 8-timmars arbetsdag			49 360	**167 888**	83.60	72.42
	2. Undantagande av personlig egendom och jordförbättring för varje person till ett värde av $ 1 500 från beskattning			65 495	**136 193**	77.61	67.23
	3. Bemyndigande upprättande av kommunala dockor m. m. ..			67 128	**114 564**	69.92	60.56
	4. Rusdrycksförbud ...			**136 842**	100 362	91.28	79.07
	5. Avskaffande av dödsstraffet			**100 552**	100 395	77.33	66.98
	6. En särskild personlig extraskatt på jordägare			59 186	**124 943**	70.85	61.38
	7. Utsträckande av ämbetstiden för vissa grevskapsämbetsmän från 2 till 4 år			82 841	**107 039**	73.07	63.29
	8. Proportionellt valsätt vid val av medlemmar i representanthuset			39 740	**137 116**	68.06	58.95

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	9. Enkammarsystem: Avskaffande av senaten			62 376	**123 429**	71.50	61.93
	10. Inrättande av ett departement för industri och offentliga arbeten för de arbetslösa; de härför nödiga medlens uttagande genom arvsskatt..			57 859	**126 201**	70.83	61.35
	11. Allmänt undantagande av $ 300 egendom från skatt; ändring av denna bestämmelse blott genom $^2/_3$ majoritet vid folkomröstning			43 280	**140 507**	70.72	61.26
	Lagreferenda.						
	1. Upptagande av en särskild skatt för anslag till en normalskola (Ashland)* ..			84 041	**109 643**	74.53	64.56
	2. Upptagande av en särskild skatt för anslag till en annan normalskola (Weston)*			87 450	**105 345**	74.19	64.26
	Laginitiativ.						
	1. 8-timmars arbetsdag för kvinnor			88 480	**120 296**	80.34	69.59
	2. Förbud för partinominering av domarekandidater			74 323	**107 263**	69.88	60.53
	3. Rörande upprättande av kommunala dockor			67 110	**111 113**	68.58	59.41
	4. Sammanslagning av byråerna för bolag och försäkring			55 469	**120,154**	67.58	58.54
	5. Mindre stränga villkor för utövande av tandläkareyrket			92 722	**110 404**	78.16	67.71
	6. Upprättande av en kommission för revision av skattelagarna			34 436	**143 468**	68.46	59.30

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	7. Avskaffande av byrån för "desert land" och överförande av dess plikter till statens landbyrå			32 701	**143 366**	67.75	58.69
	8. Inrättande av valda "conventions" för nominering av kandidater för de direkta primärvalen			25 058	**153 638**	68.76	59.57
1916 7/11		269 057	300 000				
	Författningsreferenda.						
	1. Användning av guvernörens veto möjlig i fråga om enstaka punkter i anslagslagar			**141 773**	53 207	72.47	64.99
	2. Undantagande av skepp från kommunal beskattning			**119 652**	65 410	68.78	61.69
	3. Borttagande av bestämmelsen, att färgade ej ha rösträtt ..			100 027	**100 701**	74.60	66.91
	Författningsinitiativ.						
	1. "Single tax" i fråga om jord			43 390	**154 980**	73.73	66.12
	2. Upptagande av särskild skatt för anslag till en normalskola (Pendleton) ..			96 829	**109 523**	76.69	68.78
	3. Auktoriserande tillverkning och försäljning av 4-procentiga maltdrycker			85 973	**140 599**	84.21	75.52
	4. Förbud för import av rusdrycker			**114 932**	109 671	83.48	74.87
	5. Upprättande av statligt system för jordbrukskredit			**107 488**	83 887	71.13	63.79
	6. Begränsning av de statliga och kommunala skatternas och lånens ökning till 6 % om året			**99 536**	84 031	68.23	61.19
	Laginitiativ.						
	1. Borttagande av den obligatoriska vaccinationen			99 745	**100 119**	74.28	66.62

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	2. Annullering av lagen om söndagsstängning			**125 836**	93 076	81.36	72.97
1917 4/6			305 000				
	Författningsreferenda.						
	1. Auktoriserande hamnförvaltningars upptagande av lån för vissa ändamål			**67 445**	54 864		40.10
	2. Begränsning av motionsrätten i legislaturen samt höjning av arvodet för medlemmar av densamma			22 276	**103 238**		41.15
	3. Förbud för förslag upphävande författningsbestämmelser under sken av att endast innebära en ändring i desamma			37 187	**72 445**		35.94
	4. Bemyndigande klassificering av egendom för beskattningsändamål			**62 118**	53 245		37.82
	5. Val av stats- och stadsämbetsmän samtidigt			**83 630**	42 296		41.29
	Lagreferenda.						
	1. Anslag till ny straffanstalt ($ 400 000)*			46 666	**86 165**		43.55
	2. Utgivande av statsobligationer för vägbyggnadsändamål ($ 6 000 000)*			**77 316**	63 803		46.27
1918 5/11		157 964	305 000				
	Författningsreferendum.						
	1. Upptagande av en särskild skatt för anslag till två normalskolor (vid Ashland och Cascade)			49 935	**66 070**	73.44	38.03
	Lagreferenda.						
	1. Anslag till ett hem för försummade barn ($ 200 000)*			43 441	**65 299**	68.84	35.65

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	2. Förbud för fiske med vissa redskap i Rogue-floden med bifloder			45 511	**50 227**	60.61	31.39
	3. Förbud för fiske annat än med metspö i viss del av Willamettefloden			**55 555**	40 908	61.07	31.63
	4. Bemyndigande höjning av skatterna för 1919[1]			41 364	**56 974**	62.25	32.24
	Laginitiativ.						
	1. Förfallna skatter skola inkrävas genom brev, ej genom tidningsannonsering			**66 652**	41 594	68.53	35.49
	2. Reglering av tidningspriserna för publikation av legala notiser			**50 073**	41 816	58.17	30.13
1919 3/6	*Författningsreferenda.*		305 000				
	1. Höjning av gränsen för grevskapens rätt att upptaga lån för vägbyggnader från 2 % till 6 % av värdet av all egendom inom grevskapet			**49 728**	33 531		27.30
	2. Rättighet för legislaturen att utan folkomröstning upprätta ett sjukhus inom annat grevskap än det, vari statsstyrelsen har sitt säte			38 204	**40 707**		25.87
	3. Utgivande av statsobligationer för lån åt irrigationsdistrikten			**43 010**	35 948		25.89
	4. Inrättande av ett viceguvernörsämbete			32 653	**46 861**		26.07
	5. Bemyndigande statlig skuldsättning på högst $ 5 000 000 för främjande av landets bebyggande och uppodling			39 130	**40 580**		26.13

[1] Beslut om omröstningen fattat av statens skattekommission, därtill auktoriserad genom lag 1917.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	Lagreferenda.						
	1. Utgivande av statsobligationer till ett värde av $ 2 500 000 för byggande av en landsväg ("Roosevelt coast military highway)*			56 966	29 159		28.24
	2. Upptagande av lån på högst $ 5 000 000 för byggande av sjukhus, vissa universitetsbyggnader, en normalskola och en straffanstalt, för landuppodling m. m.*			37 294	42 792		26.26
	3. Statsunderstöd till f. d. soldater i och för studier*			49 158	33 513		27.11
	4. Upptagande av särskild skatt för byggande av handelsvägar och auktoriserande dylik beskattning från grevskapens sida*			53 191	28 039		26.63
1920 21/5	*Författningsreferenda.*		364 000				
	1. Alla vägar nödvändiga för transport av gruv-, jordbruks- och skogsprodukter måste vara öppna för allmänt bruk			100 256	35 655		37.34
	2. Höjning av gränsen för statens rätt att upptaga lån för vägbyggnader från 2 % till 4 % av värdet av all egendom inom staten			93 392	46 084		38.32
	3. Återinförande av dödsstraffet			81 756	64 589		40.20
	4. Rätt för två grevskap (Cook och Curry) till särskild skuldsättning för vissa ändamål			72 378	36 699		29.97
	5. Sättet för fyllande av tillfällig vakans i guvernörsämbetet			78 241	56 946		37.14

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	Lagreferenda.						
	1. Upptagande av en årlig skatt på $ 1 247 000 för anslag till statsuniversitetet, statens högskola för jordbruk och statens normalskola*			**102 722**	46 577		41.02
	2. Upptagande av en särskild skatt för statsunderstöd till f. d. soldater i och för studier*			**91 294**	50 482		38.95
	3. Upptagande av en särskild skatt för folkskolor*			**110 263**	39 593		41.17
	4. Upptagande av en särskild skatt för upprättande av en blindskola*			**115 337**	30 739		40.13
1920 $^{2}/_{11}$		247 899	364 000				
	Författningsreferenda.						
	1. Bemyndigande bestämmelser om röstplikt och obligatorisk registrering			61 258	**131 603**	77.80	52.98
	2. Höjning av den tillåtna tiden för legislaturens ordinarie sessioner från 40 till 60 dagar, inrättande av en extra session samt höjning av medlemmarnas arvoden			80 342	**85 524**	66.91	45.57
	Författningsinitiativ.						
	1. "Single tax"			37 283	**147 426**	74.51	50.74
	2. Utsträckande av ämbetstiden för vissa grevskapsämbetsmän från 2 till 4 år			**97 854**	80 983	72.14	49.13
	3. Borttagande av den obligatoriska vaccinationen			63 018	**127 570**	76.88	52.36
	4. Fixering av den legala räntan till 4 %; 5 % ränta maximum vid avtal			28 976	**158 673**	75.70	51.55

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	5. Delning av legislaturens sessioner i två perioder på 40 och 10 dagar			57 791	101 179	64.13	43.67
	Lagreferendum.						
	1. Reglering av och kontroll å tillverkningen och försäljningen av margarin och andra smörsurrogat			67 101	119 126	75.12	51.16
	Laginitiativ.						
	1. Bemyndigande vissa utvidgningar av Portlands hamn och utgivande av obligationer härför			80 493	84 830	66.69	45.42
	2. Upprättande av en särskild skyddad plats för vilda fåglar			78 961	107 383	75.17	51.19
	3. Upprättande av en statens marknadskommission för underlättande av olika produkters distribution till rimliga priser, spridande av upplysning rörande försäljningsförhållanden, inspektion av varor m. m.			51 605	119 464	69.01	47
1921 7/6			364 000				
	Författningsreferenda.						
	1. Höjning av den tillåtna tiden för legislaturens ordinarie sessioner från 40 till 60 dagar, inrättande av en extra session samt höjning av medlemmarnas arvoden .			42 924	72 596		31.74
	2. Utgivande av obligationer till ett värde av högst 3 % av värdet av all egendom i staten för utanordnande av gåvor till till soldater som deltagit i världskriget .			88 219	37 866		34.64

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Samtliga vid valet röstande	Antal röstberättigade	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till samtliga vid valet röstande	Antal röstande i förhållande till alla röstberättigade
	3. Givande rätt åt guvernören att inlägga veto mot enskilda bestämmelser i lagförslag, vilka förklarats vara av brådskande natur ("emergency bills")			**62 621**	45 537		29.71
	Lagreferenda.						
	1. Bestämmelser om att personer, som ämna ingå äktenskap, skola undersökas av läkare och att, därest någondera lider av smittosam könssjukdom eller sinnessjukdom, äktenskap blott skall kunna ske efter vederbörandes sterilisation*			56 858	**65 793**		33.70
	2. Rätt för kvinna att vara bisittare i jury; vid brottmål mot person under 18 år skall minst halva juryn bestå av kvinnor* ..			**59 882**	59 265		32.73

Folkomröstningar i South Dakota 1908—1920.

Utarbetad, vad beträffar lagreferenda och laginitiativ, efter History of the Initiative and referendum in South Dakota, med av statssekreteraren i South Dakota 1921 gjorda tillägg. Vad författningsomröstningarna beträffar ha endast icke-officiella källor varit mig tillgängliga.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
1908 8/11		113 904			
	Författningsreferenda.				
	1. Revision av bestämmelserna rörande beskattning		34 915	**47 732**[1]	72.56
	2. Höjning av generaladvokatens arvode		43 908	**52 437**	84.58
	Lagreferenda.				
	1. Strängare villkor för äktenskapsskillnad		**60 211**	38 794	86.92
	2. Lag om skydd för vissa fåglar		**65 340**	32 274	85.70
	3. Förbud för teaterföreställningar o. dyl. på söndagarna		**48 378**	48 006	84.62
	Laginitiativ.				
	1. Kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor		39 075	**41 405**	70.66
1910 8/11		105 812			
	Författningsreferenda.				
	1. Rösträtt för kvinnor		35 290	**57 709**	87.89
	2. Höjning av generaladvokatens arvode		35 932	**52 397**	83.48
	3. Begränsning av den kommunala skuldsättningsrätten		32 613	**52 243**	80.20
	4. Revision av bestämmelserna rörande beskattning		29 830	**52 943**	78.23
	5. Rörande upprättandet av nya statsinstitutioner		36 128	**47 625**	79.15
	6. Om utarrendering av statsjord		**48 152**	44 220	87.30
	Lagreferenda.				
	1. Elektriska lanternor av visst slag nödvändiga på lokomotiv		37 914	**49 938**	83.03
	2. Rätt för guvernören att avskeda odugliga ämbetsmän		32 160	**52 152**	79.68
	3. Bestämmelser rörande balsamister och begravningsentreprenörer		34 560	**49 496**	79.44

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valrörande, i %
	4. Indelning av staten i distrikt för kongressval		26 918	48 883	71.55
	5. Allmän militärlag		17 852	57 440	71.16
	Laginitiativ.				
	1. Kommunal självstyrelse i rusdrycksfrågor		42 416	55 372	92.42
1912 5/11		117 828			
	Författningsreferendum.				
	1. Ändringar i bestämmelserna om beskattning[1]		70 686	31 110	86.39
	Lagreferenda.				
	1. Elektriska lanternor av visst slag nödvändiga på lokomotiv		93 136	20 523	96.46
	2. Lag om ägares ersättningsplikt för boskaps intrång på annans egendom		56 782	30 643	74.20
	3. Regler för styrelses säte i grevskap		49 373	27 179	64.97
	Laginitiativ.				
	1. Lag om direkta primärval inom partierna (Richards' lag)		58 139	33 256	77.57
1914 3/11		98 141			
	Författningsreferenda.				
	1. Rösträtt för kvinnor		39 605	51 519	92.85
	2. Rörande försäljning av statsjord m. m.		45 554	35 102	82.18
	3. Rättighet för legislaturen att bestämma vissa detaljer i fråga om kommunalt referendum		28 256	43 162	72.74
	4. Ämbetstid för medlemmar i legislaturen 4 år; nyval av halva representationen vartannat år		29 746	45 051	76.21
	5. Rättighet för kommuner att äga och bedriva irrigationsarbeten		32 958	40 457	74.81
	6. Sättet för fyllande av tillfälliga vakanser inom högsta domstolen		36 317	36 543	74.24
	7. Ämbetstiden för vissa kommunala tjänstemän		32 092	45 733	79.30

[1] Rörande röstsiffrorna i detta fall har jag blott haft två stridiga källor: Lowell och Rasmussen. Då emellertid flera av Lowells sifferuppgifter från valet 1912 äro felaktiga, Rasmussens däremot riktiga, har jag följt den senare.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valförrättande, i %
	8. Inrättande av ett statligt kontrollråd för milda stiftelser och straffanstalter		29 601	**44 107**	75.10
	Konventreferendum.				
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent		34 832	**51 585**	88.05
	Lagreferendum.				
	1. Bestämmande av studieplan för viss skola		27 538	**49 382**	78.38
	Laginitiativ.				
	1. Ny lag om direkta primärval inom partierna		37 106	**44 697**	83.35
	2. Borttagande av vissa inskränkningar i spritförsäljningsrätten		38 000	**51 779**	91.48
1916 7/11		128 520			
	Författningsreferenda.				
	1. Bemyndigande staten att bygga vägar och anlägga kolgruvor		**75 922**	33 521	85.16
	2. Bestämmelser om irrigation		**58 775**	44 238	80.15
	3. Rusdrycksförbud		**65 334**	53 380	92.37
	4. Bemyndigande upprättandet av ett system för statlig och kommunal kreditgivning		**57 569**	41 957	77.44
	5. Ökning av legislaturens makt i beskattningsfrågor		43 793	**55 568**	77.31
	6. Rösträtt för kvinnor		53 432	**58 350**	86.98
	7. Bemyndigande utarrendering av skoljord		41 379	**61 798**	80.28
	8. Bemyndigande legislaturen att bestämma lönerna för statsämbetsmän		39 169	**61 223**	78.11
	Konventreferendum.				
	1. Förslag om sammankallande av ett författningskonvent		35 377	**56 432**	71.44
	Lagreferenda.				
	1. Absolut majoritet bland de röstberättigade i en kommun nödvändig för tillstånd att i kommunen försälja sprit		49 174	**54 422**	80.61
	2. 5/6 majoritet inom jury tillräcklig för dom i vissa mål		49 601	**51 529**	78.69

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
	Laginitiativ.				
	1. Richards' lag (annullerad av legislaturen)		52 410	52 783	81.85
	2. Banklag		47 715	52 205	77.75
	3. Konkurrerande banklag		47 925	50 226	76.37
1918 5/11		96 160			
	Författningsreferenda.				
	1. Berättigande klassificering av egendom för beskattningsändamål, upptagande av inkomstskatt m. m.		50 970	25 047	79.05
	2. Sättet för fyllande av tillfälliga vakanser inom högsta domstolen		41 646	24 798	69.10
	3. Bestämmelser rörande försäljning av statsjord		45 809	21 855	70.37
	4. Höjning av ämbetsmännens löner		26 784	42 799	72.36
	5. Rösträtt för kvinnor		49 318	28 934	81.38
	6. Bemyndigande statlig kolgruvdrift		40 632	25 922	69.21
	7. Bemyndigande statliga företag för landets materiella höjande		42 097	24 424	69.18
	8. Bemyndigande staten att lämna kredit åt och att bli aktieägare i bolag, arbetande för utveckling av landets resurser		34 821	27 886	65.21
	9. Bemyndigande statliga förvärv av vattenkraft för anläggande av elektriska ledningar		41 658	24 429	68.73
	10. Bemyndigande statlig cementindustri		38 108	25 702	66.36
	11. Bemyndigande upprättande av en skördeförsäkringsfond genom beskattning av åkerjord		41 162	25 896	69.74
	12. Bemyndigande statligt förvärv av sädesmagasin, kvarnar m. m.		41 292	25 545	69.51
	Laginitiativ.				
	1. Richards' lag		47 981	34 705	85.99
1920 2/11		183 888			
	Författningsreferenda.				
	1. Rättighet för legislaturen att bestämma lönerna för statsämbetsmän		70 831	77 987	80.93

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid guvernörsval avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
	2. Inrättande av ett statligt kontrollråd för milda stiftelser och straffanstalter		60 763	**77 285**	75.07
	3. Höjning av den för städer och grevskap bestämda gränsen för upptagande av skatter		66 734	**72 226**	75.57
	4. Upprättande av ett statligt kreditsystem för byggande av "egna hem"		**80 062**	61 674	77.08
	5. Bemyndigande upptagande av ett statslån, högst $ 6 000 000, för utgivande av ersättning åt soldater som deltagit i världskriget		**93 459**	56 366	81.48
	Lagreferendum.				
	1. Förbudslag		75 870	**87 986**	89.11
	Laginitiativ.				
	1. Ny lag om direkta primärval inom partierna (Amsdens' lag)		65 107	**82 012**	80.00

Folkomröstningar i staten Washington 1914—1920.

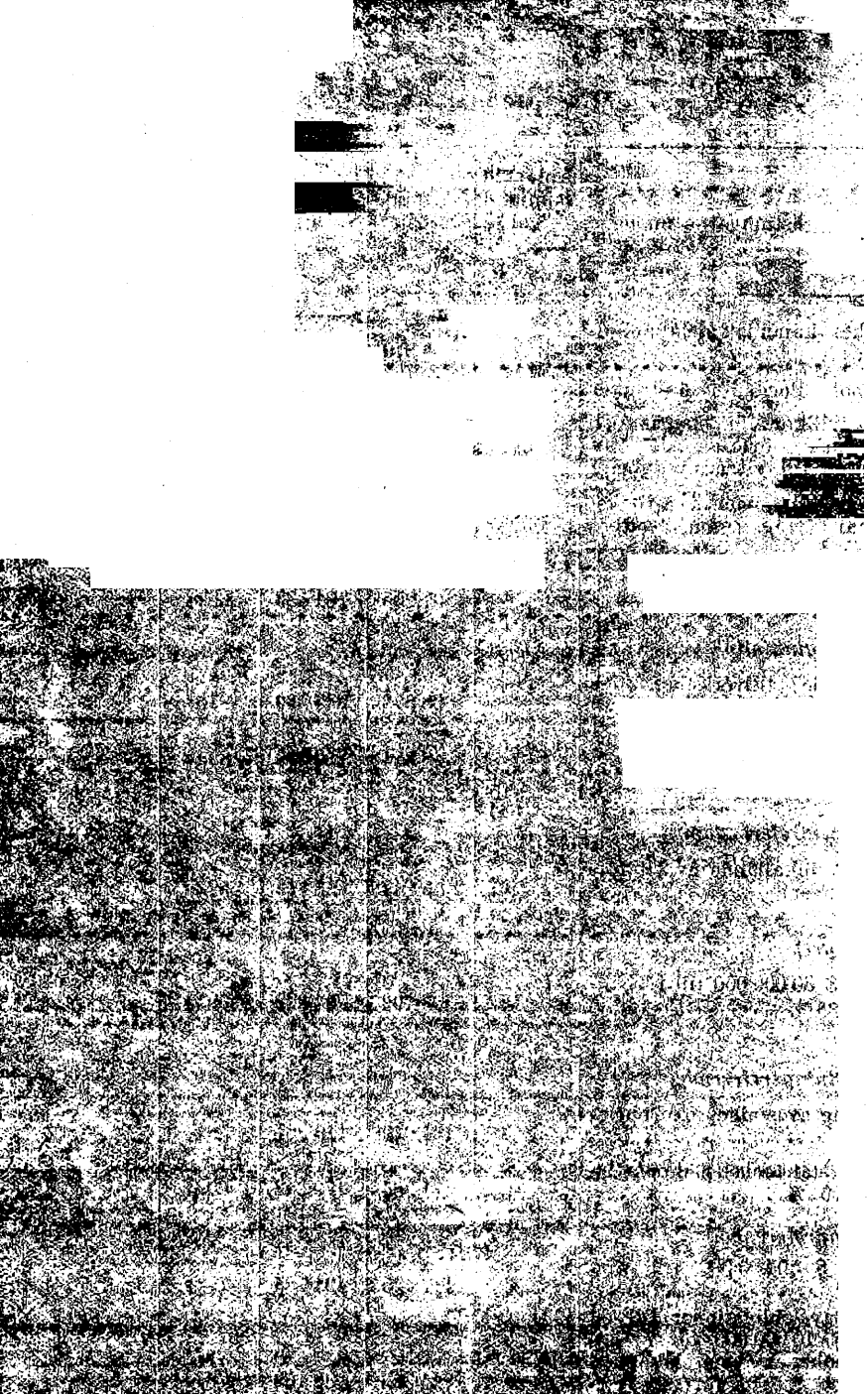
Efter First, second, third and fourth biennial reports, by secretary of state, 1914, 1917, 1919, 1921, jfrda med Publicity pamphlets 1914, 1916 och 1920.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt val röstande, i %
1914 $^{3}/_{11}$		345 279			
	Författningsreferendum.				
	1. Inskränkning av utlänningars rätt att besitta jord		55 080	**212 542** [1]	77.51
	Lagreferenda.				
	1. Irrigationssystem inom viss del av staten [2]		102 315	**189 065**	84 39
	2. Inrättande av pensionsfond för lärare [2]		59 051	**252 356**	90.19
	Laginitiativ.				
	1. Rusdrycksförbud		**189 840**	171 208	104.57
	2. Lag reglerande aktieförsäljning (blue sky law)		142 017	**147 298**	83.79
	3. Avskaffande byrån för inspektion av offentliga ämbeten		117 882	**167 080**	82.53
	4. Förbud för privata arbetsförmedlingsbyråer att taga betalt för tjänster gentemot arbetare		**162 054**	144 544	88.80
	5. Plikt för företagare att ersätta skador, uppkomna vid arbetet i vissa industrier		143 738	**154 166**	86.28
	6. Auktoriserande användande av straffångar vid offentliga arbeten		111 805	**183 726**	85.59
	7. Lagstadgad 8-timmars arbetsdag		118 881	**212 935**	96.10
1916 $^{7}/_{11}$		377 602			
	Författningsreferendum.				
	1. Inskränkning av rösträtten i fråga om lån- och skattefrågor till skattebetalare		88 963	**180 179**	71.28
	Lagreferenda.				
	1. Påteckning av referendum- och initiativpetitioner endast tillåten på registreringsbyråer		62 117	**196 363**	68.45
	2. Påteckning av revokationspetitioner endast tillåten på registreringsbyråer		63 646	**193 686**	68.15

[1] Den siffra, som betecknar majoriteten, är angiven med fetstil.
[2] Av legislaturen beslutad omröstning.

År och dag	Ämne för omröstningarna m. m.	Antal vid samtidigt val avgivna röster	Jaröster	Nejröster	Antal röstande i förhållande till de vid samtidigt valröstande, i %
	3. Det direkta kandidatvalets annullerande		49 370	**200 499**	66.17
	4. Förbud mot "blockad" vid strejker		85 672	**183 042**	71.16
	5. Särskilda villkor för statens och kommunernas övertagande av äganderätten till vissa nyttigheter		46 820	**201 742**	65.33
	6. Ändring av bestämmelserna rörande hamnar (frågan om Seattle's hamn)		45 264	**195 253**	63.70
	7. Ändringar i det statliga och kommunala budgetsystemet		67 205	**181 833**	65.95
	Laginitiativ.				
	1. Bemyndigande tillverkning och försäljning av öl		98 843	**245 399**	91.17
	2. Bemyndigande spritförsäljning på offentliga lokaler		48 354	**263 390**	82.56
1918 5/11		215 684			
	Konventreferendum.				
	1. Förslag om inkallande av ett författningskonvent		55 148	**58 713**	52.79
	Lagreferendum.				
	1. Anslag av $ 30 000 000 till förbättring av vägar[1]		**96 100**	54 322	69.74
1920 2/11		399 408			
	Författningsreferenda.				
	1. Utsträckning av statens expropriationsrätt		**121 022**	113 287	58.66
	2. Höjning av statsämbetsmännens löner med 150 %		71 284	**170 242**	60.47
	Lagreferenda.				
	1. Anslag av $ 30 000 000 till vägbyggnader[1]		117 425	**191 783**	77.42
	2. Utgivande av obligationer till ett värde av $ 10 000 000 för ersättning åt soldater som deltagit i världskriget		**224 356**	88.128	78.24

[1] Obligatoriskt referendum.



KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.

Källor.

Kettleborough and Lapp. The state constitutions. Indianapolis 1918.

Supreme Court of the United States N:o 36. Pacific states telephone and telegraph company vs. the state of Oregon. Supplemental brief for defendant in error. By J. Ralston, F. Siddons, W. Richardson. Washington 1911.

Supreme Court of the United States N:o 36. Pacific states telephone and telegraph company vs. the state of Oregon. Supplemental brief for defendant in error. By G. Shibley, R. Owen, J. Carnes. Baltimore 1911.

Supreme Court of the United States N:o 36. Pacific states telephone and telegraph company vs. the state of Oregon. Supplemental brief for defendant in error. By Geo Williams. Boston 1911.

Supreme Court of the United States 1912 N:o 36. Pacific states telephone and telegraph company vs. the state of Oregon. Opinion of the Court. Washington 1912.

Thorpe, The federal and state constitutions, colonial charters and other organic laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America. Vol. I—VII. Washington 1908.

U. S. Congress. Protokoll och handlingar 1895—1921.

Arizona. Initiative and referendum law of the state of Arizona. Phoenix 1913.

Arizona. Publicity pamphlets 1912, 1914, 1916, 1918 and 1920.

Arizona. Reports of the secretary of state 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920.

Arkansas. Digest of the election laws of the state of Arkansas. 1911.

California. House Journal 1911.

California. Initiative and referendum provisions. Sacramento 1920.

California. Publicity pamphlets 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920.

California. Statement of vote 1912, 1914, 1915, 1916, 1918 och 1920.

Colorado. Abstract of Votes cast 1912, 1914, 1916, 1918 och 1920.

Colorado. Session laws of Colorado 1913, 1915, 1917, 1919.

Colorado. The election laws of the state of Colorado. Denver 1920.

Maine. A compilation of the laws pertaining to elections 1920.

Maine. House and Senate Journal 1907.

Maryland. House Journal vol. II 1914, Senate Journal vol. II 1914.

Maryland. Maryland Manual 1921. Annapolis 1921.

Maryland. Registration and election laws of Maryland. Baltimore 1921.

Massachusetts. Governor's messages 1914, 1915.
Massachusetts. Report of the joint special committee on legislative procedure. Boston 1915.
Massachusetts. Number of assessed poles, registered voters and persons who voted in each voting precinct 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919, 1920. Boston.
Massachusetts. Debates in the Massachusetts constitutional convention 1917—1918. Vol. II. Boston 1918.
Michigan. Official directory and legislative manual 1915, 1917.
Michigan. Proceedings and debates of the constitutional convention of the state of Michigan. Vol. II. Lansing 1907.
Minnesota. Legislative manual 1921. Minneapolis 1921.
Mississippi. House och Senate Journal 1914.
Missouri. Election laws of the state of Missouri. Jefferson city 1920.
Missouri. Laws of Missouri 1913, 1915, 1917, 1919, 1921.
Missouri. Roster of state and district officers 1915, 1917, 1919, 1921.
Montana. Biennial reports of the secretary of state 1914, 1918.
Montana. Election laws of the state of Montana. Helena 1920.
Montana. House Journal 1905.
Montana. Laws, resolutions and memorials of the state of Montana 1919, 1921.
Montana. Publicity pamphlets 1914, 1918 och 1920.
Nebraska. Biennial reports of the secretary of state 1916, 1918 och 1920.
Nebraska blue book. 1918.
Nebraska. General election laws of the state of Nebraska. Beatrice 1917.
Nebraska. House och Senate Journal 1911.
Nebraska. Publicity pamphlets 1914, 1916.
New York. The New York Red-book. Albany 1921.
North Dakota. Election laws of the state of North Dakota 1921. Grand Forks 1921.
North Dakota. Publicity pamphlets 1919 och 1920.
North Dakota. The new day in North Dakota. Bismarck 1919.
Ohio. Annual reports of the secretary of state 1913, 1915, 1917, 1918 och 1920.
Ohio. District maps of Ohio etc., compiled by H. Smith, secretary of state. 1919.
Ohio. Laws of Ohio 1913, 1915, 1917, 1919 och 1921.
Ohio. Proceedings and debates of the constitutional convention of the state of Chio. Vol. I—II. Columbus 1912.
Ohio. Publicity pamphlets 1918, 1920.
Ohio. Table showing comparative vote by counties cast for and against prohibition and woman suffrage 1914 to 1917, compiled by W. Fulton, secretary of state.
Ohio. The election laws of the state of Ohio. Springfield 1920.
Ohio. Fourteenth federal census. Columbus 1921.
Oklahoma. Biennial report of secretary of state. Oklahoma city 1912.
Oklahoma. Directory state of Oklahoma 1919.
Oklahoma. Publicity pamphlets 1910, 1916 och 1920.
Oklahoma. Statement of votes cast 1920.
Oregon. Biennial reports of the secretary of state 1909, 1911, 1913, 1915, 1917, 1919, 1921.
Oregon. Blue book 1921—1922. Salem 1921.

Oregon. Election laws. Salem 1919.
Oregon. Publicity pamphlets 1906, 1908, 1910, 1912, 1913, 1914, 1916, 1918, 1919, maj 1920, nov. 1920, maj 1921.
Oregon. Session laws 1905, 1907, 1909, 1911, 1913, 1915, 1917, 1919.
South Dakota. History of the initiative and referendum in South Dakota. Legislative reference bulletin nr 3, 1916.
Utah. Election laws 1920.
Washington. First, second, third and fourth biennial reports, election division, by secretary of state. Olympia 1914, 1917, 1919, 1921.
Washington. General election laws. Olympia 1921.
Washington. Publicity pamphlets 1914, 1916 och 1920.
Dessutom författningar, lagar, brev o. s. v. i av texten angiven omfattning.

Litteratur.

Broschyrer, tidskriftsuppsatser m. m.

Abbott, Initiative and referendum in Oklahoma. The Independent 1909.
Abbott, The Initiative and referendum in Oklahoma. Twentieth century magazine 1911.
A citizen's guide. Nov. 1919. Boston.
Aigler, The validity of the initiative and referendum. Michigan law review 1907.
Albany law journal, vol. XLIX. Albany 1894.
Allen, The initiative and referendum is not constitutional. Central law journal 1909.
Ashurst, True progress, Speech in the senate of the United States. Washington 1912.
Bacon and Wyman, Direct elections and law-making by popular vote. Boston etc. 1912.
Bailey, Initiative and referendum. Speech in the senate of the United States. Washington 1913.
Bailey, The initiative, the referendum and the recall. Proc. of the Kentucky state bar ass. Louisville 1913.
Bane, Modern attacks upon our form of government. Report of the Pennsylvania bar ass. Philadelphia 1915.
Barker, The initiative and the referendum. The Arena 1897.
Barnes, The popular initiative and referendum. Publications of the Michigan pol. sc. ass. 1900.
Barnett, Reorganization of state government in Oregon. The Amer. pol. sc. review vol. IX, 1915.
Beard, The constitution of Oklahoma. Pol. sc. quarterly 1909.
Black, Maine's experience with the initiative and referendum. Annals of the Amer. Academy of pol. and soc. sc. 1912.
Bonynge, Political innovations. The Forum 1911.
Bourne, Oregon's struggle for purity in politics. The Independent 1910.
Bourne, Popular v. delegated government. Speech in the senate. Washington 1910.
Bourne, Functions of the initiative, referendum and recall. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.
Bourne, Initiative, referendum and recall. Atlantic monthly 1912.

Bristol, The initiative and referendum. Proc. of Washington state bar ass. Olympia 1912.

Brooks, The nature of political corruption. Pol. sc. quarterly 1909.

Brown, The popular initiative as a method of legislation and political control. The American Journal of sociology 1905.

Bryan, The people's law. Address 1912.

Bugg, Direct legislation and its operation in America. Proc. of the Alabama state bar ass. Montgomery 1911.

Campbell, Representative government versus the initiative and primary nominations. The North American Review 1909.

Campbell, The initiative and referendum. Michigan law review 1912.

Carey, New responsibities of citizenship. Proc. of the Oregon state bar ass. 1909.

Chamberlain, Constitution of New Mexico and Arizona, Washington 1911.

Coker, Interworkings of state administration and direct legislation. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1916.

Coker, Safeguarding the petition in the initiative and the referendum. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.

Coutts, Is a provision for the initiative and referendum inconsistent with the constitution of the United States. Michigan law review 1908.

Coxey, Constitutional amendment providing for the initiative and referendum. Washington.

Crosser, The initiative and referendum amendments in the proposed Ohio Constitution. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.

Cruice, Direct legislation in Illinois: a story of triumph for popular government. The Arena 1904.

Cushman, Voting organic laws. Pol. sc. quarterly 1913.

Cushman, Analysis of the popular vote on constitutional and legislative proposals 1914. The New Republic 1915.

Cushman, Recent experience with the initiative and referendum. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.

Dangers of the initiative and referendum, Civic federation of Chicago 1911.

Davenport, The use and abuse of direct legislation — the state of Oregon. The Outlook 1915.

Davis, Automatic government. The Nation 1915.

Davis, The vote on measures in the election of 1916. The Nation 1917.

Dealey, General tendencies in state constitutions. The Amer. pol. sc. review, vol. I, 1907.

Dean, The constitution or a theory — which? The green bag 1898.

Democracy and the referendum in Oregon. The American monthly review of reviews 1907.

Direct legislation for state purposes. Transactions of the commonwealth club of California. San Francisco 1905.

Dodd, Some considerations upon the state-wide initiative and referendum. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.

Dodds, The initiative and referendum and the elections of 1920. National municipal review 1921.

Duniway, Direct legislation revolutionary. Case and comment 1911.

Dunnack, The initiative and referendum. Pine-tree magasine 1907.

Eddy, The referendum principle. Santa Barbara 1895.

Eggleston, People's power and public taxation. Third edition. Portland 1910.

Eggleston, The people's power in Oregon. The world's work 1911.
Eldridge, Need for a more democratic procedure of amending the constitution. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.
Embry, The initiative and referendum. Proc. of the Oklahoma state bar ass. 1907. Oklahoma city 1907.
Fairlie, The referendum and initiative in Michigan. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.
Flower, Organized labor and direct legislation. The Arena 1902.
Flower, Preserving free government through majority rule. The Arena 1902.
Ford, Direct legislation and the recall. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.
Ford, The initiative and the referendum from the standpoint of political science. Harper's weekly 1913.
Foxcroft, Initiative — referendum in United States. The Contemporary review 1911.
Fulton, The people as legislators. The North American review 1907.
Gabriel, The direct legislation victory in the Colorado legislature. Twentieth century magazine 1911.
Galbreath, Provisions for state-wide initiative and referendum. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.
Gardner, Problems of percentages in direct government. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.
Gardner, The working of the state-wide referendum in Illinois. The Amer. pol. sc. review.
Garner, The amendment of state constitutions. The Amer. pol. sc. review, vol. I, 1907.
Garner, Primary vs. representative government. Proc. of the Amer. pol. sc. ass. 1908.
Garvin, The constitutional initiative. The North American review 1903.
Gilbert, Single tax movement in Oregon. Pol. sc. quarterly 1916.
Gompers, Initiative, referendum, and recall. American federationist 1912.
Grimnell, The initiative and referendum problem for Massachusetts and the union. The constitutional review 1918.
Guthrie, The initiative, referendum and recall. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.
Harris, Address. Proc. of the state bar. ass. of Wisconsin. Milwaukee 1915.
Hart, Growth of american theories of popular government. The Amer. pol. sc. review, vol. I, 1907.
Hartwell, The referenda in Massachusetts and Boston. Quarterly publication of the American statistical association 1910.
Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten. Zeitschrift für Politik 1914.
Haynes, G. H., The education of voters. Pol. sc. quarterly 1907.
Haynes, G. H., Massachusetts' public opinion bills. Proc. of the Amer-pol. sc. ass. 1908.
Haynes, G. H., "People's rule" in Oregon 1910. Pol. sc. quarterly 1911.
Haynes, G. H., "People's rule" on trial. Pol. sc. quarterly 1913.
Haynes, G. H., How Massaschusetts adopted the initiative and referendum. Pol. sc. quarterly 1919.

Haynes, J., The actual workings of the initiative, referendum and recall. National municipal review 1912.

Haynes, J., Direct government in California. An address. Washington 1917.

Hendrick, The initiative and referendum and how Oregon got them. Mc Clure's magazine 1911.

Hendrick, Law-making by the voters. Mc Clure's magazine 1911.

Hines, The lack of definite individual responsibility in our form of government is a fundamental cause of the evils of which the people complain. Bar. ass. of the state of Kansas. Topeka 1913.

Hollingsworth, The "Oregon plan". Washington 1911.

Hollingsworth, The so-called progressive movement. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.

Holman, Some instances of unsatisfactory results under initiative and referendum amendments of the Oregon constitution. Proc. of the Oregon bar. ass. Portland 1910.

Howard, A republican form of government: a defence of the Arizona consitution. Central law journal 1911.

Initiative, referendum and recall. Report of the executive committee of the American federation of labor.

Johnson, The initiative and referendum, an effective ally of representative government. Boston 1911.

Journal of proceedings. Illinois state grange. Peoria 1911.

Kennan, The direct vote of the people. The North American review 1913.

Kiernan, Initiative, referendum and recall. Report of the Pennsylvania state bar. ass. Philadelphia 1912.

King, J., A brief analysis of the constitutional provisions for the state-wide initiative and referendum. I maskinskrift.

King, J., How Oregon "stood pat". Twentieth century magazine 1911.

King, J., Demand a workable initiative and referendum. American federationist 1912.

King, J., The state-wide initiative and referendum. Senate document. Washington 1917.

King, J., Relative status of the state-wide initiative and referendum and state-wide prohibition in the United states. I maskinskrift.

King, W. R., A biographical sketch. New York 1914.

Kinkead, The initiative and referendum. Proc. of Ohio state bar ass. Columbus 1907.

Ladd, The farmers of the country. Washington 1921.

La Roche, Constitution and convention. Proc. of the Oregon state bar ass. Portland 1910.

Lewis, Arizona's constitution — the initiative, the referendum, the recall — is the constitution republican in form? Central law journal 1911.

Lobingier, Direct popular legislation; the chief objections examined. The Arena 1907.

Lobingier, Popular legislation in the United States: the development of the system. Pol. sc. quarterly 1908.

Lodge, The constitution of the United States. Speech in the senate of the United States. Washington 1911.

Lodge, The constitution and its makers. An address. Washington 1912.

Lodge, The compulsory initiative and referendum and the recall of judges. An address. Washington 1913.

Lowell, L., The referendum in Switzerland and in America. The Atlantic monthly 1894.

Lowell, L., The referendum and initiative: their relation to the interests of labor in Switzerland and in America. International Journal of ethics, vol. VI, 1895.

Lowell, L., The referendum in operation in the United States. Quarterly review 1911.

Lowell, L., Address on the initiative and referendum before the committee of constitutional amendments. Boston 1914.

Lowell, S., Direct legislation. Proc. of the Oregon bar ass. 1898 och 1899. Portland 1900.

Lowrie, The Wisconsin plan for the initiative and referendum. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.

Mackenzie, The direct vote system. The Arena 1908.

Maine and the referendum. The Nation 1911.

Majority rule. Presented by the North Dakota direct legislation league 1908.

Maxey, The referendum in America. The Arena 1900.

Mc Arthur, The need of a constitutional convention. Proc. of the Oregon state bar ass. Portland 1910.

Mc Crackan, How to introduce the initiative and referendum. The Arena 1893.

Mills, The economic struggle in Colorado. The Arena 1906.

Moffet, The constitutional referendum in California. Pol. sc. quarterly 1898.

Montague, The Oregon system at work. National municipal review 1914.

Murphy, The growth of the democratic principle; and the initiative and referendum — its latest institutional form. Proc. of Iowa state bar ass. 1908.

Myrick, The initiative and referendum. Central law journal 1907.

Nichols, Present status of the referendum movement in Maine. The Arena 1906.

Northeastern Reporter 20 mars 1920.

Norton, Initiative and referendum. Proc. of the bar ass. of Arkansas. Pine Bluff 1910.

Oberholtzer, Law-making by popular vote. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1891.

Ogburn, The initiative and referendum tested in hard times. The Survey 1915.

Ogburn, Methods of direct legislation in Oregon. Quarterly publications of the American statistical association 1916.

O'Neal, A study of the initiative and referendum. The editorial review 1912.

O'Neal, Representative government and the common law. An address. Washington 1912.

Owen, The restoration of popular rule: the greatest of all non-partisan issues. The Arena 1908.

Owen, The initiative and referendum in its relation to the political and physical health of the nation. Twentieth century magazine 1910.

Owen, Shall the people be tricked out of their power to rule? Remarks in the senate. Washington 1914.

Paine, Massachusetts' historic attitude in regard to representative government. The Arena 1907.

Paine, Direct legislation in Massachusetts. Twentieth century magazine 1910.

Parsons m. fl., A primer of direct legislation. The Arena 1906.

Parsons, Direct legislation. Washington 1914.

Perkins, Initiative and referendum and the American federation of labor. American federationist 1911.

Piper, The victorious campaign for direct legislation in Maine. The Arena 1903.

Platt, Some experiments in direct legislation. Yale law journal 1908.

Poindexter, New Mexico and Arizona. Speech in the senate of the United States. Washington 1911.

Pomereene, The initiative and referendum. Proc. of Ohio state bar. ass. Columbus 1907.

Pomeroy, Two arguments against direct legislation. The Arena 1904.

Pomeroy, Direct legislation the working-mans issue. American federationist 1894.

Pomeroy, Direct legislation defended. International Journal of ethics, vol. VI, 1896.

Pomeroy, The direct legislation movement and its leaders. The Arena 1896.

Pomeroy, The doorway of reforms. The Arena 1897.

Pomeroy, Democratic versus aristocratic government. The Arena 1902.

Pomeroy, Needed political reforms; direct legislation; or, the initiative and the referendum, and the recall. The Arena 1902.

Pomeroy, A vast educational scheme. The Arena 1905.

Pomeroy, The Nevada referendum victory as an illustration of democratic progress. The Arena 1905.

Pomeroy, The march of direct legislation. The Arena 1906.

Post, The initiative and referendum. Proc. of the Atlantic city conference for good city government etc. Atlantic city 1906.

Proceedings of 25th annual session of Washington state grange. Olympia 1913.

Raine, The referendum at work. The world today 1906.

Rappard, The initiative, referendum and recall in Switzerland. Annals of the Amer. academy of pol. and soc. sc. 1912.

Reinsch, The initiative and referendum. Proc. of the academy of pol. sc. in the city of New York 1912.

Rosewater, A curious chapter in constitution changing. Pol. sc. quarterly 1921.

Ross, Direct legislation in Ohio. The Arena 1906.

Ruppenthal, Election reforms: the trend towards democracy. Proc. of the bar ass. of the state of Kansas. Topeka 1906.

Sanborn, Popular legislation in the United States. The value of the system. Pol. sc. quarterly 1908.

Schafer, Oregon as a political experiment station. The American monthly review of reviews 1906.

Schaffner, The initiative, the referendum and the recall. The Amer. pol. sc. review, vol. II, 1908.

Schnader, Proper safeguards for the initiative and referendum petition. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.

Sherwood, The initiative and referendum under the United States constitution. Central law journal 1903.

Shibley, The progress and probable future of the optional referendum and initiative. The Arena 1902.

Shibley, The progress of the campaign for majority rule. The Arena 1903.

Shibley, The victorious march of majority rule. The Arena 1903.

Shibley, Majority rule system constitutional; decision by Oregon supreme court. The Arena 1904.

Shibley, Judges attack Oregon amendment for majority rule. The Arena 1908.

Shibley, Initiative and referendum in practical operation. The Arena 1908.

Shibley, The initiative and referendum in 1909. American federationist 1910.

Smith, The development of American constitutional law. Proc. of the academy of pol. sc. in the city of New York 1912.

Smithson, The primary, the referendum, and the recall. Proc. of the bar ass. of Tennessee. Knoxville 1912.

Snow, Letting the people speak. Harper's weekly 1911.

Stangeland, Die Entwicklung der politischen Parteien in den vereinigten Staaten. Zeitschrift für Politik 1911.

Sutherland, Government by ballot. Speech in the senate of the United States. Washington 1911.

Swan, Arizona and republican government. The Nation 1911.

Tanger, Amending procedure of the federal constitution. The Amer. pol. sc. review, vol. X, 1916.

Taylor, Can or can't. Omaha 1910.

Taylor, Recent experience with the initiative, referendum and recall. Collection of papers by the New York state constitutional convention commission. Albany 1915.

Thacher, Significance of the Oregon experiment. The Outlook 1906.

Thacher, The initiative and referendum in Oregon. Proc. of the Amer. pol. sc. ass. 1908.

Thacher, The Oregon election. The Independent 1908.

The Grange and the referendum. Toledo.

Thom, The pending revolution. Proc. of the Alabama state bar ass. Montgomery 1912.

Thomas, Direct legislation in Arkansas. Pol. sc. quarterly 1914.

Thompson, The amendment of the federal constitution. Proc. of the academy of pol. sc. in the city of New York. New York 1913.

Tingsten, Olika metoder för "objektiv upplysning" vid folkomröstningar i Schweiz och Nordamerikas Förenta Stater. Uppsala 1921.

Turner, Social forces in American history. The Amer. historical review, vol. XVI, 1911.

Underwood, Initiative and referendum. Washington 1911.

U'Ren, The initiative and referendum in Oregon. The Arena 1903.

U'Ren, Operation of the initiative and referendum in Oregon. The Arena 1904.

U'Ren, Results of the initiative and referendum in Oregon. Proc. of the Amer. pol. sc. ass. 1908.

Van der Zee, Direct legislation in Iowa. Iowa applied history series, vol. II. Iowa city 1914.

Walker, The Massachusetts plan for the initiative and the referendum. Boston 1914.

White, Direct legislation. Conneaut, Ohio.
Wilson, C., Oregon's experiment in self government. Proc. Illinois state bar ass. 1911.
Works, The significence of the Lincoln-Roosevelt movement in California. The Arena 1908.
Works, The political regeneration of California. Twentieth century magazine 1911.
Young, (President's address). Proc. of the Vermont bar ass. 1902. Montpellier 1903.

The American Year book.
The World Almanac and Encyklopedia 1921.
The Arena, New York etc. 1893—1909.
Direct legislation record, vol. I—VII. New York etc. 1894—1900.
Equity, including the Direct legislation record, the Referendum news and the Proportional representation review. Vol. VIII—XIX.

Större bearbetningar.

Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning II. Kristiania 1892.
Baker, The fundamental law of American constitutions I—III. Washington 1910.
Barnett, The operation of the initiative, referendum, and recall in Oregon. New York 1915.
Beard and Shultz, Documents on the state-wide initiative, referendum and recall. New York 1912.
Beard, American government and politics. Third edition. New York 1920.
Beard, Readings in American government and politics. New and revised edition. New York 1920.
Beard, An economic interpretation of the constitution of the United States. New York 1921.
Beard, Contemporary American history. New York 1921.
Benson, A way to prevent war. 1915.
Borgeaud, Établissement et revisions des constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893.
Borgeaud, The rise of modern democracy in old and new England. London 1894.
Boyle, The initiative and referendum: its folly, fallacies and failure. Columbus 1912.
Bradford, The lesson of popular government I—II. New York 1899.
Bruce, The non-partisan league. New York 1921.
Brusewitz, Det konsultativa referendum. En jämförande politiskt statsrättslig undersökning. Uppsala 1921.
Bryce, The American Commonwealth I—II. New edition. New York 1914.
Bryce, Modern democracies, I—II. London 1921.
Butler, The initiative, referendum and recall or the rule of illusion, rebellion and ruin. Springfield 1914.
Butler, U. M., Why should we change our form of government. New York 1921.
Clark, Social justice without socialism. Boston etc. 1914.
Cleveland, Organized democracy, an introduction to the study of American polities. New York etc. 1913.

Cleveland and Schafer, Democracy in reconstruction. Boston etc. 1919.

Coester, Verwaltung und Demokratie in den Staaten von Nordamerika, München und Leipzig 1913.

Commons, Proportional representation. Second edition. New York 1907.

Cooley, Principles of constitutional law. Second edition. Boston 1891.

Cooley, A treatise of the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union. Seventh edition. Boston 1903.

Cree, Direct legislation by the people. Chicago 1892.

Débacq, Le referendum. Étude de législation comparé. Paris 1896.

De Witt, The progressive movement. New York 1915.

Dodd, The revision and amendment of state constitutions. Baltimore 1910.

Diesen, Folkeafstemning. En historik og en udredning. Kristiania 1912.

Duncan—Clark, The progressive movement, its principles and its programme. Boston 1913.

Eaton, The Oregon system. The story of direct legislation in Oregon. Chicago 1912.

Edin, Rusdrycksförbudet i främmande länder. Uppsala 1921.

Elliott, American government and majority rule. Princeton etc. 1916.

Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Sixième édition. Paris 1914.

Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna parlamentarismen. Lund 1904.

Follett, The new state. New York etc. 1918.

Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Das öffentliche Recht der Gegenwart band XII. Tübingen 1911.

Galbreath, Initiative and referendum. Columbus 1911.

Gaston, The non-partisan league. New York 1920.

Godkin, Unforeseen tendencies of democracy. Westminster 1898.

Goodnow, Social reform and the constitution. New York 1911.

Grönlund, Om olika former av referendum. Lund 1912.

Hadley, Undercurrents in American politics. New Haven 1915.

Hart, Actual government as applied under American conditions. Third edition. New York etc. 1908.

Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, II Teil. Das Recht der Modernen Demokratie. Leipzig 1909.

Haynes, G. H., The election of senators. New York 1912.

Hedges, Where the people rule, or the initiative and referendum, direct primary law and the recall in use in the state of Oregon. San Francisco 1914.

Hershey, Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord Amerika und deren Gliedern. Heidelberg 1894.

Hill, The public domain and democracy. New York 1910.

Hoar, Constitutional conventions, their nature, powers and limitations. Boston 1919.

Holcombe, State government in the United States. New York 1916.

Honey, The referendum among the English. London 1912.

Illinois. Constitutional convention bulletin no 2. The initiative, referendum and recall. Springfield 1919.

Jameson, A treatise on constitutional conventions; their history, powers, and modes of proceeding. Fourth edition. Chicago 1887.

Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Zweite, erweiterte Auflage. München 1913.

La Follette, A personal narrative of political experiences. Madison 1913.

Lieb, The initiative and referendum. Chicago 1902.

Lobingier; The people's law or popular participation in law-making. New York 1909.

Lowell, L., Governments and parties in continental Europe, vol. II. London 1896.

Lowell, L., Public opinion and popular government. New York 1914.

Macy, Party organization and machinery. New York 1904.

Massachusetts, Bulletins for the constitutional convention 1917—1918, vol. I—II. Boston 1919.

Mc Crackan, Swiss solutions of American problems. Boston 1894.

Merriam, A history of American political theories. New York 1903.

Moffet, Suggestions on government. New York 1899.

Morgenstierne, Utredning av spørsmaalene om folkeavstemning, opløsningsret og bostedsbaand. Kristiania 1913.

Munro, The government of the United States, national, state and local. New York 1915.

Munro, The initiative, referendum and recall. New York etc. 1920.

New York State Library, Review of legislation 1901.

Oberholtzer, The referendum in America. Philadelphia 1893.

Oberholtzer, The referendum in America together with some chapters on the initiative and the recall. New York 1912. (Den citerade upplagan.)

Ostrogorski, Democracy and the party system in the United States. New York 1921.

Payne, The birth of the new party or progressive democracy. 1912.

Phelps, Selected articles on the initiative and referendum. Minneapolis 1911.

Phelps, Selected articles on the recall including the recall of judges and judicial decisions. New York 1915.

Puibaraud, Le gouvernement direct chez J.-J. Rousseau et après lui. Poitiers 1908.

Reinsch, Readings on American state government. Boston etc. 1911.

Reinsch, American legislatures and legislative methods. New York 1913.

Rexius, Presidentmaktens renässans i Förenta Staterna. Uppsala 1916.

Roosevelt, Progressive principles. New York etc. 1913.

Root, Experiments in government and the essentials of the constitution. Princeton etc. 1913.

Rousseau, Du Contrat social. 1762.

Sarraut, Le gouvernement direct en France. Paris 1899.

Schaffner, The initiative and referendum state legislation. Madison 1907.

Signorel, Étude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif. Paris 1896.

Sloane, Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, ihre Entwicklung und ihr Stand, Leipzig 1913.

Smith, The spirit of American government. New York 1919.

Sombart, Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus. Tübingen 1906.

Stanwood, A history of the presidency til 1897. Boston etc. 1898.

Stanwood, A history of the presidency from 1897 til 1916. Boston etc. 1916.

Stimson, The law of the federal and state constitutions of the United States. Boston 1908.

Stimson, Popular law-making. New York 1910.

Sullivan, Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum. New York 1892.

Taft, Popular government, its essence, its permanence and its perils. New Haven etc. 1913.

Taft, Ethics in service. New Haven etc. 1915.

Talbot, The initiative and referendum state legislation. Madison 1913.

The Federalist. Edited by E. H. Scott. 1894.

The initiative and referendum. Arguments pro and con by a special committee of the National economic league. Cambridge 1912.

The initiative and referendum. Intercollegiate debates. New York 1912.

Turner, The frontier in American history. New York 1921.

Weyl, The new democracy. Revised edition. New York 1914.

Wilcox, The American city: a problem in democracy. New York etc. 1904.

Wilcox, Government by all the people or the initiative the referendum and the recall as instruments of democracy. New York 1913.

Wilson, W., The state. Elements of historical and practical politics. Revised edition. Boston etc. 1898.

Wilson, W., Constitutional government in the United States. New York 1908.

Wilson, W., The new freedom. Leipzig 1913.

Woodburn, Political parties and party problems in the United States. New York etc. 1903.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Sid.

HISTORIK 1

Kap. I. *Uppkomsten och utvecklingen av det obligatoriska författningsreferendum* 3
- Institutets förutsättningar och första framträdande under revolutionstiden (1776—1783) 3
- Institutets utveckling 1783—1821 10
- Grunddragen av institutets utveckling efter 1821 15

Kap. II. *Det obligatoriska och det frivilliga lagreferendum* 23
- Det obligatoriska lagreferendum 24
- Det frivilliga lagreferendum 35

Kap. III. *Den moderna folkomröstningsrörelsens förutsättningar i amerikanskt statsliv* 42
- "Legislaturernas förfall" och statsförfattningarnas omdaning under 1800-talet 42
- Några huvuddrag i amerikanskt partiväsen 52
- Den ekonomiskt-sociala utvecklingen och statslivet 60
- Sammanfattning 66

Kap. IV. *Den moderna folkomröstningsrörelsen i delstaterna* 67
- Reformrörelsens uppkomst och utveckling 67
- Diskussionen kring de nya folkomröstningsformerna 84
- Strider de moderna folkomröstningsformernas införande i staterna mot förbundsförfattningen? 107

Kap. V. *Folkomröstningsfrågan i förbundsstaten* 111

REDOGÖRELSE FÖR GÄLLANDE BESTÄMMELSER 131

Kap. I. *De olika folkomröstningsformerna, deras omfång och innebörd* 133
- Författningsreferendum 134
- Det fakultativa lagreferendum 141
  - Begränsningar av referendumrätten 143
  - "Emergency"-klausulen 144
  - Omröstningen 148
- Folkinitiativet 150
  - Huvudbestämmelser 150
  - Utarbetande och framställande av initiativförslag 158
  - Begränsningar av initiativrätten 159
  - Omröstningen 161

Sid.

Kap. II. *Tillämpningsbestämmelser* 163
Petititionen 163
Villkoren för folkomröstningsbegäran 163
Tekniska bestämmelser rörande petitionerna 166
Omröstningen 170
Officiell upplysning 170
Röstsedlarna 175
Oförenliga och alternativa förslag 178

RESULTATANALYS 183

Kap. I. *Översikt över folkomröstningsinstitutets användning* 185

Kap. II. *Folkomröstning och folkopinion* 197
Deltagandet i folkomröstningarna 197
I vad mån föreligger en verklig folkopinion vid omröstningarna? 208
Betydelsen av bestämmelserna om kvalificerad majoritet 216

Kap. III. *Folklagstiftningens resultat och tendenser* 220
Redogörelse för folkomröstningar i vissa typiska stater 220
Folkomröstningar i Oregon 1904—1921 220
Folkomröstningar i Ohio 1912—1920 236
Översikt över folklagstiftningen i övriga stater 242
Referendum 242
Initiativet 250
Sammanfattning 258

Kap. IV. *Folkomröstningsinstitutet och representationen* 265
Institutets inverkan på representationen 265
Legislaturernas användning av "emergency"-klausulen 270

Kap. V. *Folkomröstningsinstitutet och partierna* 274
Det allmänna läget 274
Folkomröstningsbegäran som partipolitiskt stridsmedel 276
Folkomröstningsinstitutet och den statliga partigrupperingen i North Dakota 280

BIHANG 287
Kostnaderna vid folkomröstningsinstitutets användning 289
Revokationsinstitutet i Förenta staterna 292

BILAGOR 297
Inledande anmärkningar 299
De amerikanska staternas invånareantal och ytvidd 300
Författningsreferenda i Massachusetts 1780—1916 301
Författningsreferenda i Nebraska 1875—1912 305
Folkomröstningar i Arizona 1912—1920 308
Folkomröstningar i Arkansas 1912—1920 313
Folkomröstningar i California 1912—1920 315
Folkomröstningar i Colorado 1912—1920 325
Folkomröstningar i Maine 1910—1920 330
Folkomröstningar i Michigan 1914—1920 332
Folkomröstningar i Missouri 1910—1921 334

Sid.
Folkomröstningar i Montana 1912—1920 339
Folkomröstningar i Nebraska 1914—1920 342
Folkomröstningar i North Dakota 1916—1920 343
Folkomröstningar i Ohio 1913—1920 347
Folkomröstningar i Oklahoma 1908—1920 350
Folkomröstningar i Oregon 1904—1921 355
Folkomröstningar i South Dakota 1908—1920 375
Folkomröstningar i staten Washington 1914—1920 380

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING 383