

Imod at følge denne fremgangsmåde kan især for den danske forfatnings-kommission anføres:

1. Når grundloven alligevel skal ændres, spiller det anførte hensyn ingen rolle.
2. Selv om konsultativt referendum kan indføres uden grundlovsændring, er det dog af flere grunde anbefalelsesværdigt at fastlægge instituttet i grundlovsform, således som det også skete i Sverige, se Bet. I, 56 og 60 f.
3. Selv om der retlig set er en afgørende forskel på, om afstemningen er bindende eller kun rådgivende, vil det konsultative referendum politisk, praktisk taget, have samme virkning som det decisive. Det siges herom i Bet. I, Bil. A, 88:

„I det store og hele kan man — med støtte i de hidtil vundne erfaringer — påstå, at det konsultative referendum, selv om det retlig set er af en anden art end det decisive, efter sin politiske betydning kommer til at stå dette ganske nært, idet det tjener, kunne man sige, som en slags surrogat for dette med en vis umiskendelig tendens til at medføre lignende om end ikke fuldt så tydeligt markerede virkninger.“

Denne erfaring kan ikke undre. Det er efter demokratisk ideologi, når man overhovedet vil appellere til folket, urimeligt kun at tillægge denne appel rådgivende betydning. Enten må man fastholde repræsentationens selvstændige adgang til at beslutte og dømme uden at høre folket; eller også må man tage skridtet fuldt ud og erkende, at appellen er bindende, retligt såvel som politisk.

Henvendelse til folket sker ud fra den forudsætning, at folket er den øverste instans, den egentlige mandant, hvis vilje repræsentationen er sat til at udføre. Det er da en modsigelse kun at tillægge mandantens meningstilkendegivelse karakter af et råd. Det forekommer mig indlysende, at det ville vække en storm af indignation, om man rådspurgte folket, og lovgivningsmagten derefter handlede i strid med flertallets tilkendegivne vilje. Det blot konsultative referendum er derfor i virkeligheden en retlig fiktion. Det kan være en farlig illusion at give folkeafstemningen et vist videregående omfang i den fortrøstning, at lovgivningsmagten dog beholder den endelige afgørelse i sin hånd. Man bør straks fra begyndelsen gøre sig klart, at en appel til folket i realiteten er bindende og derfor ikke bør tilstedes i videre omfang, end man er beredt til at acceptere denne konsekvens. Det eneste hensyn, der kan tale for at gøre en folkeafstemning blot konsultativ, er, såvidt jeg kan se, det ideologiske, at man principielt ikke ønsker at bryde med det repræsentative demokratis nedarvede idé, hvorefter den øverste statsmagt ligger hos kongen og rigsdagen i forening.

Der er derimod en anden sondring, der efter min mening er langt væsentligere, fordi den beror på, at afstemningen anvendes i forskelligt politisk og konstitutionelt øjemed, og som derfor er bedre egnet til at danne grundlag for undersøgelsens tilrettelæggelse. Det er sondringen mellem frivilligt referendum på den ene side og de andre former (obligatorisk referendum, fakultativt referendum og initiativ) på den anden side.

Det *frivillige* referendum indtager en særstilling. Det lægger intet bånd på lovgivningsmagten, men udspringer netop af dennes eget ønske. Medens de andre former for folkeafstemning kan kaldes antiparlamentariske i den forstand, at de er udtryk for en vis mistillid til parlamentet og for ønsket om at stille dette under kontrol af folket, tjener det frivillige referendum derimod parlamentarismens interesser. Medens det sædvanlige folkeafstemningssystem er et brud på det repræsentative system, er denne særlige form kun et teknisk middel, til dette systems opretholdelse i særlige situationer. Det har sin rod i den erfaring, at der kan opstå spændte situationer, i hvilke de sædvanlige parlamentariske metoder kun dårligt slår til, og hvor en appel til folket synes den bedste løsning af konflikten. I tilfælde af en konflikt mellem regering og parlament (folketing) kan en appel til folket efter