

Nr 47.

Ankom till riksdagens kansli den 2 juni 1919 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion angående förslag om tillägg till grundlagarna i syfte att åstadkomma verklig folkstyrelse.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Hellberg*, Bellinder, Olof Olsson*, von Mentzer*, von Zweigbergk, greve Alexander Hamilton, Hulting*, Gullberg*, Schyller, Magnusson i Tumhult, Räf*, Zander*, Jansson i Edsbäcken*, Henrikson*, Engberg, Leander*, Persson i Tofta och Vennerström*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 142, av herr *Lindhagen* har motionären hemställt,

»att riksdagen, i samband med behandlingen av den väntade regeringspropositionen i författningsfrågan, måtte besluta att hos Kungl. Maj:t begära förslag till sådant tillägg till grundlagarna:

att folkstyrelsen kommer att omfatta icke blott valrätt utan även omedelbar beslutanderätt i viktiga frågor;

att denna beslutanderätt vid sidan av riksdagens befogenheter kommer att omfatta icke blott folkomröstning på initiativ av regering eller riksdag (»referendum») utan även omedelbart initiativ från medborgarnes sida (»initiativ»)

samt att före dylik beslutanderätts utövning objektiv kunskap i det ämne, varöver skall beslutas, i möjligaste mån meddelas de röstande.»

Bihang till riksdagens protokoll 1919. 5 saml. 38 häft. (Nr 47—48).

Rörande de skäl, på vilka motionären grundar sin hemställan, hänvisas till motionen.

Utskottets
yttrande.

Frågan om införande av folkomröstning i vår författning har förut vid tvenne tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. 1908 väcktes inom andra kammaren av herr *Staaff m. fl.* en motion, i vilken hemställdes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta anställa en allsidig utredning av frågan om folkomröstning såsom ett medel att vinna avgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor, samt därefter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagen, vartill utredningen kan giva anledning». Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs i kamrarna. År 1917 förelåg ett förslag av herr *Lindhagen* med i huvudsak samma hemställan som den, han nu gjort. Konstitutionsutskottet föreslog, att motionen icke måtte till någon åtgärd föranleda. Första kammaren biträdde denna hemställan, under det att andra kammaren anslöt sig till en vid utskottets utlåtande fogad reservation av herr *Olof Olsson m. fl.*, vilken hemställde, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta anställa en allsidig utredning, huruvida och i vilken utsträckning landets röstberättigade medborgare må äga rätt att genom allmän omröstning träffa avgörande i landsviktiga frågor samt därefter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagen vartill utredningen kan giva anledning.»

Mellan herr *Staaffs m. fl.* skrivelseförslag 1908 och herr *Lindhagens* skrivelseförslag 1917 och 1919 föreligga betydande skiljaktigheter. 1908 års förslag upptog närmast omröstningsinstitutet såsom ett skiljedomsreferendum mellan kamrarna, då dessa stannat i upprepade beslutskonflikter. I sådana konfliktsfall skulle på initiativ av Kungl. Maj:t eller endera kammaren en folkomröstning anställas i frågan. Enligt gängse terminologi åsyftades alltså ett till vissa fall begränsat, endast lag- och grundlagsfrågor omfattande, fakultativt referendum. Närmast avsågs institutet som ett korrektiv på det dåvarande tvåkammerssystemet. Den föreslagna utredningen skulle sålunda begränsas till detta syfte. Det är också i denna speciella betydelse, som referendum av konstitutionsutskottet i dess motivering avvisades såsom stridande mot det gällande tvåkammerssystemets grundsatser. — De senare motionerna åter, liksom den av andra kammaren 1917 biträdde reservationen, föreslå, att folkomröstningsinstitutet i hela dess vidd skall upptagas till prövning. Hr. *Lindhagen* påyrkar, att såväl det s. k. referendum i egentlig mening som det s. k. initiativet skall ingå

i en eventuell utredning, och omnämnda reservation förordar en allsidig undersökning av samma spørsmål.

I flera europeiska och utomeuropeiska konstitutionella stater har på senare tid folkomröstningsinstitutet gjort betydande landvinningar liksom det även fått ökad användning och rikare utformning inom de författningar, där det sedan gammalt haft burskap. Det schweiziska statsskicket upptager folkomröstning för förbundsstat såväl som för delstater. Det senare är även fallet i de nordamerikanska delstaterna, där det vunnit stor betydelse vid sidan av representationerna. I den australiensiska förbundsstaten av 1900 infördes referendum, liksom det också kommit till användning för delstaterna. I Danmark stadgades vid författningsrevisionen 1912—1915 det obligatoriska författningsreferendum. I de författningsprojekt, som för närvarande i skilda stater utarbetas, ingår referendum flerstädes som en väsentlig del, bland annat i den nya tyska förbundsrepubliken. Även om folkomröstningen fortfarande är främmande för ett flertal konstitutioner, står den likväl på de flesta håll på dagordningen och diskuteras ingående i den statsrättsliga litteraturen i ämnet och i parlamentariska förslag. Vid sidan av exempelvis Belgien och Frankrike, där upprepade projekt förelegat, må särskilt nämnas England, där vid överhuskonflikten 1910 av konservativa ledare i överhus och underhus frambyros mycket uppmärksammade förslag till införande av referendum, och Norge, som sedan begynnelsen av 1890-talet kan uppvisa en följd av referendummotioner. Senast 1917 väcktes flere motioner, vilka väl av grundlagsutskottet avstyrktes och i stortinget avslagos men föranledde en av samtliga partier enhälligt biträdd begäran om regeringsutredning i saken.

Om sålunda referendumfrågan för närvarande har en stor betydelse och aktualitet i skilda länder, synas däremot omdömena om huru det i praktiken verkat under skilda förutsättningar och i olika former fortfarande vara divergerande. De motiv, som i olika stater och från olika politiska meningsriktningar legat bakom kraven på införande av referendum, hava även varit växlande. På vissa håll hava särskilt de principiella demokratiska synpunkterna vägt tyngst i argumenteringen. Man har betraktat institutet som en naturlig konsekvens av hela den fortskridande demokratiska utvecklingen. På andra håll har däremot i synnerhet uppskattats dess betydelse som ett i viss mån återhållande moment i lagstiftningen, som ett effektivt demokratiskt regleringsinstitut samt såsom kontrollmedel på det alltför starkt utvecklade partilivet. En historik över folkomröst-

ningen i olika stater visar avgjort, att referendums användbarhet som modern garanti i modererande riktning alltmer vunnit erkännande, särskilt i och med att den garanti mot förhastade beslut, vilken förut sökts i ett tvåkammersystem med utpräglad karaktärsskillnad mellan kamrarna, blivit alltmer beskuren. Genom institutets vidare utformning, för vilken ett stort antal alternativa förslag och kombinationer erbjuda sig, hava dessa skilda synpunkter kunnat komma till sin rätt.

Utskottet, inom vilket av skilda anledningar sympatier visat sig för folkomröstningsinstitutet, har för sin del anslutit sig till ett skrivelseförslag i motionens syfte. Utskottet anser nämligen, att i vårt land liksom utomlands den politiska utvecklingen i hög grad aktualiserat frågan om folkomröstning, men håller tillika före, att denna beträffande former och verkningar innesluter så mångahanda spörsmål, att en på ingående sakkunskap byggd undersökning av frågan i hela dess omfattning och med omsorgsfull hänsyn tagen till säregna svenska förutsättningar torde vara nödig för ett definitivt ställningstagande till dess tillämpning på svenska konstitutionella förhållanden.

Av anförda skäl får utskottet således hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning, ävensom därefter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kan giva anledning.

Stockholm den 2 juni 1919.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer:

1:o) av herrar *v. Zweigbergk* och *Persson* i Tofta, som anført:

Frågan om folkomröstningsinstitutets användning och inpassning i författningsorganisationen står på dagordningen i olika länder, däribland även i Sverige, och är föremål för en livlig diskussion i vetenskapliga och politiskt intresserade kretsar. Man kan härifrån hoppas på värdefulla bidrag till frågans utredning och likaså från förslag och experiment som förekomma i andra länder.

Som utskottsbetänkandet visar, kunna mycket skiljaktiga synpunkter anläggas och växlande syften eftersträvas vid införandet av allmän folkomröstning. En riksdagens hänvändelse till regeringen i ämnet synes mindre påkallad, så länge det ej kan ges några som helst bestämda direktiv för hur institutet skall anbringas i vår författning. Den rätta tidpunkten för ett initiativ kan knappt vara den, då en genomgripande representationsreform beslutits, vars verkningar icke i närvarande stund kunna med säkerhet beräknas.

2:o) av herr *Hellberg*, som i huvudsak instämt i herrar *v. Zweigbergks* och *Perssons* i Tofta reservation med en därtill fogad erinran, att, därest för någon viss viktig fråga s. k. konsultativt referendum skulle finnas önskvärdt för att i den särskilt utröna folkmeningen, författningen icke synes lägga något hinder i vägen för statsmakterna att i varje särskilt fall besluta ett sådant referendum.

3:o) av herr *Magnusson* i Tumhult som med instämmande av herr *Räf* anført:

Tanken på införandet av ett referenduminstitut synes mig möjligen kunna vara motiverad under endera av följande författningpolitiska situationer: *Antingen* då folkrepresentationen är sammansatt av två så artskilda kamrar, att det vid upprepade tillfällen visar sig svårt att i väsentliga spörsmål förena deras olika meningar till ett gemensamt beslut. I ett sådant läge kan en folkomröstning måhända vara en utväg till slutgiltigt avgörande av den förhandenvarande meningsskiljaktigheten mellan kamrarna.

Eller också motiveras ett referenduminstitut därmed, att en folkrepresentations kamrar äro så sammansatta, att majoriteterna i bägge stort sett giva likartade uttryck för samma ensidiga riktningar inom samhällslivet. Där bägge kamrarna tillika äro valda för ganska långa perioder, kan det

väl tänkas, att under tidens lopp partiförhållandena inom representationen i en viss fråga icke överensstämmer med en alltmer stadgad folkmening inom landet, utan att dock en på majoriteten stödd regering finner det lämpligt att med hänsyn till den förevarande frågan genom nya val låta riksdagens sammansättning förändras. I detta fall skulle det kunna vara försvarligt, om en viss kvot av de valberättigade eller av riksdagens ledamöter ägde befogenhet att taga initiativet till en folkomröstning i ämnet.

Av dessa båda alternativ torde det endast vara det senaste, som är på väg att aktualiseras hos oss.

Men om man också är i tillfälle att peka på situationer, under vilka tanken på ett referendum åtminstone kan synas diskutabel, förblir likväl under alla förhållanden detta institut en otymplig och dyrbar apparat. De olägenheter, som äro att befara genom den nya första kammarens karaktär av en tämligen trogen kopia av den andra och undan vilka referenduminstitutet skulle öppna en utväg, synas mig därför helst bära övervinnas på annat sätt. Och då dessa olägenheter, att döma av yttranden från statsrådsbänken i andra kammaren och inom pressen, även äro observerade inom liberala kretsar, vilka betygat sitt varma nit för en rationellare lösning av förstakammarproblemet än den, som genom 1918—1919 års beslut kommit till stånd, har jag funnit skäl att i avvaktan på de frukter, som detta nit kan komma att sätta i form av positiva förslag, yrka avslag på hr Lindhagens motion.
