

Nr 38.

Ankom till riksdagens kansli den 3 maj 1920 kl. $\frac{1}{2}$ 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående folkomröstningsinstitutet.*

Närvarande: herrar Larsson i Västerås*), Clason, Strömberg, Schlyter, Hellberg, Thulin, Ljunggren*), von Geijer, Modig*), von Hofsten*), H. G. Andersson, Magnusson i Tumhult*), Janson i Kungsör, Hallén, Jansson i Edsbäcken*), Henrikson, Hansson i Gårda, Leander, Vennerström och Forssell*).

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en motion i första kammaren, nr 217, har herr *Clason* hemställt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville 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.»

Samma hemställan göres, med viss formell skiljaktighet, i motion i andra kammaren, nr 324, av herr *Vennerström*.

I motion i första kammaren, nr 220, av herr *Lindhagen* hemställes, »att riksdagen måtte besluta hos regeringen begära förslag till sådant tillägg till grundlagarna:

att folkstyrelsen kommer att omfatta icke blott valrätt till förtroenderådsförsamlingar av det ena eller andra slaget 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 (»preferendum») utan även folkomröstning på initiativ från medborgarens sida (»initiativ»);

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

Beträffande motiveringarna till förevarande yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna.

*Utskottets
yttrande.*

Föregående år väcktes i förevarande fråga av herr Lindhagen en motion med ett yrkande, som förutom vissa rent formella skiljaktigheter sammanföll med den hemställan, som i årets motion av samma motionär framställes. I sitt utlåtande i anledning av denna motion hemställde konstitutionsutskottet om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om en allsidig utredning av folkomröstningsinstitutet; klämman i utskottets yttrande har i år upptagits av herr Clason i hans nyss nämnda motion. Motiveringen till denna utskottets hemställan var följande:

»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 meningskiljaktighet 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 biträdda reservationen, föreslå, att folkomröstningsinstitutet i hela dess vidd skall upptagas till prövning. Herr 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 spörsmål.

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 statskicket 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 framburos mycket uppmärksammade förslag till införande av referendum, och Norge, som sedan begynnelsen av 1890-talet kan uppvisa en följd av referendummotioner. Senast 1917 väcktes flera 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 folkomröstningen 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 söktes i ett tvåkammerssystem 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.»

De av föregående års konstitutionsutskott anförda skälen för en allsidig utredning av folkomröstningsinstitutet synas fortfarande äga full giltighet; till den givna redogörelsen för institutets tillämpning i främmande länder kan blott tillfogas, att detta institut genom den föregående år antagna författningen för den tyska republiken vunnit en betydelsefull plats i ännu en europeisk stat. Den föreslagna utredningen bör givetvis omfatta olika former såväl av egentligt referendum som folkinitiativ; uppmärksamhet synes även böra ägnas åt den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen, ehuruval denna, enligt utskottets uppfattning, utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser i särskilda fall kan åvägabringas, då den ju endast avser att utröna folkmeningens ställning till en viss fråga och alltså ej har karaktären av ett beslut eller innebär något intrång på statsmakternas rättigheter. Slutligen bör också ut-

redningen omfatta frågan om huru före omröstningen en objektiv upplysning om föreliggande spörsmål må kunna meddelas de röstande.

Utskottet får alltså med bifall till herrar Clasons och Vennerströms motioner samt med anledning av herr Lindhagens motion hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville 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 3 maj 1920.

På konstitutionsutskottets vägnar:

SAM. CLASON.

Reservationer:

1) av herr *Clason*, som anfört:

Då jag icke kan godkänna den i utskottets motivering uttalade uppfattningen, att konsultativ folkomröstning kan utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser åvägbringas, har jag yrkat, att vad utskottet därom yttrat skulle utgå ur motiveringen, och att alltså sista meningen å sid. 4 skall hava följande lydelse: »Den föreslagna utredningen bör givetvis omfatta olika former såväl av egentligt referendum som folkinitiativ, och bör uppmärksamhet därvid naturligtvis även ägnas åt den konsultativa folkomröstningen».

2) av herrar *von Geijer*, *Magnusson* i Tumhult, *Henrikson* och *Forssell*, som anfört:

Ifrågavarande motioner avse att i vårt lands statsskick införa ett för detsamma fullständigt nytt institut, folkomröstningsinstitutet. Låt vara att, såsom av utskottet angives, detta institut på senare tider gjort betydande landvinningar i flera europeiska och utomeuropeiska stater

och att det även fått ökad användning och rikare utformning inom de författningar, där det sedan gammalt haft burskap; men vi finna ej, att denna omständighet ensam kan betinga införandet hos oss av en så genomgripande och till sina verkningar så svåröversiktlig nyhet. Det synes oss hava ålegat förslagsställarna att påvisa, att förhållandena i vårt land betinga densamma. Enligt vår mening hava förslagsställarna brustit härutinnan och stött sin uppfattning på abstrakta grunder, vilket ock torde framgå av den omständigheten, att de meningsriktningar, som legat bakom kravet på införandet av referendum, varit så växlande. Någon utbredd önskan eller stadgad mening om lämpligheten av referenduminstitutet har icke heller försports inom vårt land.

Redan dessa omständigheter föranleda oss att yrka avslag å motionerna.

Men oavsett detta, synes den avfattning, utskottet givit sin hemställan, vara sådan, att densamma, enligt vår mening, icke bör bifallas. Vi anse det nödvändigt, att, innan riksdagen skrider till att taga ställning till en så utomordentligt viktig fråga genom att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära framläggande av förslag i ämnet, riktlinjerna till ett sådant förslag borde finnas angivna. Vad utskottet härutinnan angivit — om nu över huvud några riktlinjer kunna anses föreligga — är så obestämt och oklart, att vi icke kunna biträda skrivelseförslaget. Även om riksdagen må anses formellt hava bibehållit sin prövningsrätt, synes oss dock ett biträdande av en sådan skrivelse kunna tolkas som ett godkännande på förhand av något, vars räckvidd vi ej kunna överskåda.

På grund av vad sålunda anförts, hemställa vi, att ifrågavarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.