Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning

Avgivet av folkomröstningskommittén
den 8 februari 1921

Uppsala 1921
Appelbergs Boktryckeri Aktiebolag

Till Konungen.

Den 22 juni 1920 har Eders Kungl. Maj:t beslutit uppdraga åt en kommitté att verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstnings-institutet 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 samt avgiva de förslag, vartill utredningen kunde föranleda, ävensom till ledamöter i kommittén förordnat ledamoten av riksdagens andra kammare, dåvarande professorn vid universitetet i Uppsala Nils Edén, ledamoten av riksdagens första kammare borgmästaren i Trälleborg Knut Ebbe von Geijer, ledamoten av riksdagens första kammare redaktören Mauritz Hellberg och ledamöterna av riksdagens andra kammare redaktörerna Viktor Larsson och Ivar Vennerström samt uppdragit åt Edén att såsom ordförande leda kommitténs arbete.

Den 24 augusti hava till ledamöter i kommittén ytterligare förordnats ledamoten av riksdagens första kammare, riksarkivarien Samuel Clason och docenten vid universitetet i Uppsala Axel Karl Adolf Brusewitz, ävensom uppdragits åt Brusewitz att tjänstgöra såsom kommitténs sekreterare.

Sedan herr Clason på anförda skäl anhållit om entledigande från ifrågavarande uppdrag, har denna anhållan genom beslut den 12 november av Eders Kungl. Maj:t bifallits.

Kommitténs övriga ledamöter, undertecknade Edén, von Geijer, Hellberg, Larsson, Vennerström och Brusewitz sammanträdde till konstituerande möte den 17—18 september, varvid beslöts dels att kommittén skulle antaga benämningen folkomröstningskommittén, dels att till Eders Kungl. Maj:t ingå med följande skrivelse:

»Den av Eders Kungl. Maj:t förordnade folkomröstningskommittén, som nu konstituerat sig, har vid förberedande överläggningar rörande kommitténs blivande arbete funnit sig böra underställa Eders Kungl. Maj:ts omprövning vissa frågor, som angå planläggningen och utförandet av berörda arbete.

Såsom första led i kommitténs uppdrag ingår enligt det kungl. brevet om dess tillsättning, »att verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder». Kommittén har

funnit, att på grund av omfattningen och arten av ifrågavarande utredningsarbete det måste anses behövligt, att kommittén må beredas tillfälle att för detsamma anlita vetenskapligt kvalificerad arbetskraft utöver den, som inom kommittén står till förfogande, enär sagda utredning om folkomröstningsinstitutets verkningar i främmande länder endast på så sätt kan tänkas bliva slutförd inom någorlunda begränsad tid. Med hänsyn härtill får kommittén anhålla om Eders Kungl. Maj:ts bemyndigande att dels anställa en biträdande sekreterare och dels efter anmälan hos statsrådet och chefen för justitiedepartementet därjämte för vissa delar av utredningen anlita sådan arbetskraft, som för nyssberörda ändamål kan prövas erforderlig.

I samband med överläggningarna angående arbetets planläggning har kommittén därjämte ansett sig böra upptaga den frågan, huruvida den särskilda form av folkomröstning, som i riksdagens skrivelse omnämnes såsom den konsultativa, bör utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat nu omedelbart upptagas till särskild behandling. Kommittén har icke kunnat undgå att uppmärksamma, att vid folkomröstningsfrågans handläggning i riksdagen nu nämnda spörsmål om den konsultativa folkomröstningen i viss mån synts intaga en särskilt framskjuten plats, som kan tänkas påkalla dylik omedelbar behandling. Då det synts kommittén ovisst, huruvida ett sådant upptagande till särskild behandling av folkomröstningsfrågan i denna del kan anses ligga i det kommittén av Eders Kungl. Maj:t givna uppdraget, har kommittén ansett sig böra anhålla, att Eders Kungl. Maj:t täcktes meddela kommittén de anvisningar, som i detta hänseende kunna finnas vara påkallade».

Med anledning av denna skrivelse beslöt Eders Kungl. Maj:t den 25 september 1920,

dels berättiga kommittén att hos sig anställa en biträdande sekreterare ävensom, efter anmälan hos chefen för justitiedepartementet, för särskilda delar av utredningen anlita sådan arbetskraft, som kan prövas erforderlig,

dels ock förklara hinder icke möta för kommittén att omedelbart och utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat särskilt för sig verkställa utredning rörande frågan om anordnande av s. k. konsultativ folkomröstning och avgiva de förslag i denna fråga, som kommittén kunde finna påkallade.

Rörande sistnämnda spörsmål anförde t. f. departementschefen, statsrådet Nothin, enligt det kommittén tillställda utdraget av statsrådsprotokollet, vid ärendets föredragning följande:

»Visserligen har den diskussion, som i riksdagen förekommit rörande den s. k. konsultativa folkomröstningen, i väsentlig mån hänfört sig till spörsmålet, huruvida sådan folkomröstning kunde för särskilt fall här i landet anordnas utan föregående grundlagsändring. Givetvis kan det emellertid ifrågasättas att, då nu frågan om folkomröstningsinstitutet i hela dess vidd göres till föremål för utredning, föreslå normerande bestämmelser även för den konsultativa folkomröstningen. Vägande skäl synas mig då tala för att, på sätt från kommitténs sida ifrågasatts, denna fråga upptages till särskild behandling nu omedelbart och utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat».

Vid sammanträden den 27 sept.—7 okt. 1920 uppgjorde kommittén en plan för den omnämnda allmänna utredningen, i vad den skall avse att giva en framställning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och hava i enlighet härmed, sedan kommittén till biträdande sekreterare antagit filosofie licentiaten, juris kandidaten Herbert Tingsten, sekreteraren, undertecknad Brusewitz och biträdande sekreteraren under samråd med ordföranden påbörjat förarbeten för denna utredning.

Därjämte upptog kommittén den i skrivelsen den 18 september omförmälda frågan, huruvida den konsultativa folkomröstningen skulle utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat omedelbart företagas till särskild behandling; och fann kommittén, i anslutning till Eders

Kungl. Maj:ts förklaring av den 25 september 1920 och t. f. departementschefens därvid gjorda uttalande, att en dylik fristående utredning rörande den konsultativa folkomröstningen borde äga rum.

Kommitténs arbete har i det följande alltså varit i huvudsak ägnat åt denna särskilda utredning rörande den konsultativa omröstningen. Sammanträden hava hållits av kommittén in pleno den 8—16 november och den 14—18 december 1920 samt den 19 januari—8 februari 1921. Kommitténs ordförande, sekreterare och biträdande sekreterare hava mellan sammanträdena verkställt erforderliga förarbeten.

Sedan frågan om den konsultativa folkomröstningen nu blivit av kommittén slutbehandlad, får kommittén till Eders Kungl. Maj:t överlämna,

dels betänkande angående det konsultativa folkomröstningsinstitutets införande i svensk grundlag, med förslag till de grundlagsändringar som kommittén funnit för sådant ändamål erforderliga,

dels en på kommitténs uppdrag av undertecknad Brusewitz utarbetad särskild undersökning rörande konsultativ folkomröstning i främmande länder.

dels slutligen en likaledes på kommittens uppdrag av dess biträdande sekreterare verkställd sammanfattande översikt över frågan om »objektiv upplysning» i samband med folkomröstningsinstitutets tillämpning i vissa främmande länder.

Till kommitténs betänkande och förslag har undertecknad von Geijer avgivit särskilt yttrande.

Underdånigst

NILS EDÉN

K. E. VON GEIJER MAURITZ HELLBERG VIKTOR LARSSON

IVAR VENNERSTRÖM AXEL BRUSEWITZ

/Herbert Tingsten

Stockholm den 8 februari 1921.

Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning

Inledning.

Olika slag av folkomröstning.

För en utredning, som avser att särskilt för sig behandla den form av det moderna folkomröstningsinstitutet, vilken benämnes konsultativ folkomröstning, måste utgångspunkten tydligen vara att fastställa, vad detta sistnämnda begrepp innebär och huru den konsultativa omröstningsformen avgränsas från andra slag av folkomröstning.

Såsom närmare belyses av bifogade översikt över den konsultativa folkomröstningen i främmande länder, har folkomröstningsinstitutet i de moderna stater, där det nu förekommer, vanligen uppkommit såsom en anordning för att åt folket lämna det definitiva avgörandet av vissa frågor. I Schweiz, som på ifrågavarande område är det egentliga föregångslandet, skedde detta i huvudsak så, att folket fick rätt att genom direkt omröstning bekräfta eller förkasta ett af representationen fattat beslut. Från Schweiz härleder sig också namnet referendum, vilket, efter att ursprungligen ha haft en något annan innebörd, vid uppkomsten av den moderna schweiziska folkomröstningen överförts på denna. Sedermera har termen i denna betydelse upptagits även i andra länder och i den statsvetenskapliga litteraturen. Med utgångspunkt härifrån finner man en klassificering mellan obligatoriskt referendum: sådana fall, då författningen föreskriver, att frågan måste underställas folkets omröstning — och fakultativt: sådana fall, då hänvändelsen till folket sker endast under vissa förutsättningar, nämligen antingen efter därom framställd begäran av ett visst antal medborgare eller efter särskilt beslut av regeringen eller representationen. Ur synpunkten av de olika ämnen, som kunna bliva föremål för folkomröstning, plägar man också skilja mellan författningsreferendum (i grundlagsfrågor) och lagreferendum (i vanliga lagfrågor), varjämte stundom förekommer referendum i finansfrågor — finansreferendum — o. s. v. Icke sällan kompletteras referendum av ett folkinitiativ, d. v. s. rätt för ett visst antal röstberättigade medborgare eller en viss procent av de röstberättigade att själv väcka förslag, som skola underställas allmän folkomröstning.

Emellertid har under folkomröstningsinstitutets utveckling också upp-

kommit en sådan användning, i vilken hänvändelsen till folket icke går ut på att detta skall träffa ett definitivt avgörande i den föreslagna frågan, utan endast avser att bereda folket tillfälle att giva tillkänna sin uppfattning, till vägledning för folkrepresentationens handläggning av ärendet. Denna art av folkomröstning har man givit benämningen konsultativ, rådgivande, medan den, som avser ett definitivt avgörande, betecknas såsom decisiv, beslutsomröstning. Synpunkten för denna indelning är alltså omröstningens statsrättsliga innebörd. Det är tydligt, att även den konsultativa folkomröstningen kan i sin ordning uppdelas efter de ämnen, i vilka den användes, i författningsreferendum, lagreferendum o. s. v., och att den kan tänkas såsom antingen fakultativ eller obligatorisk, ehuru den vanligen endast förekommer såsom fakultativ — naturligt nog, då inhämtandet av en vägledning för representation och regering närmast förutsätter, att dessa statsmakter eller den ena av dem själv skall pröva och avgöra, huruvida sådan vägledning är behövlig.

Den konsultativa folkomröstningen.

Åtskillnaden mellan decisiv och konsultativ folkomröstning vilar alltså på en statsvetenskaplig begreppsbestämning, en generaliserande klassificering av de olika omröstningsarter, som faktiskt utvecklat sig på skilda håll, efter omröstningshandlingens statsrättsliga natur. Man finner en och annan gång sådana fall av folkomröstning, i vilka ingått såväl ett avgörande som ett rådgivande moment, eller i vilka frågan ställts så, att det icke är så lätt att bedöma, huruvida omröstningen skall uppfattas såsom decisiv eller konsultativ. Dylika övergångsformer bero naturligtvis därpå, att man i varje land anpassat användningen av den allmänna principen om en hänvändelse till folket efter konkret föreliggande behov. För den utredning, som kommittén har att verkställa, hava dessa övergångsformer den betydelsen, att det gäller att noga uppmärksamma den faktiska och rättsliga innebörden i de företeelser inom främmande länder, som utgöra material för undersökningen om institutets användning. Någon oklarhet i uppfattningen av begreppet konsultativ folkomröstning behöver dock icke vållas härav. Konsultativ är den folkomröstning, vilken icke avser att åt folket överlämna avgörandet av den eller de till omröstning förelagda frågorna, utan endast att giva folket tillfälle att uttala sin mening eller sin önskan, medan den reella behandlingen och den definitiva beslutanderätten förbehålles statsmakterna i vanlig ordning. Från denna utgångspunkt kommer problemet i det följande att behandlas.

Historik.

Folkomröstningsfrågan före 1920.

Herr Bergströms motion 1897.

Det första uppslaget i Sverige till användning av folkomröstningsinstitutet gick ut på föranstaltande av en konsultativ folkomröstning. År 1897 väcktes nämligen i andra kammaren av herr David Bergström en motion, nr 130, vari hemställdes, "att riksdagen dels i skrivelse anhåller, att Kungl. Maj:t täcktes ofördröjligen låta företaga en undersökning om de olika meningarna bland landets myndiga manliga befolkning i fråga om de viktigare hittills framställda förslagen till ändrade bestämmelser rörande valrätt till riksdagens andra kammare, dels för detta ändamål ställer till Kungl. Maj:ts förfogande ett förslagsanslag å 5,000 kronor".

Denna motion hänvisades, såsom avseende en anslagsfråga, till statsutskottet, vilket i sitt utlåtande n:r 56 anförde: "Då rikets grundlagar föreskriva det sätt, varpå folket skall genom sina valda representanter få sina önskningar och åsikter i avseende å förändring av samhällsskicket framburna, och då det sålunda icke kan anses med grundlagarnas anda förenligt, att riksdagen skulle vid sidan av desamma tillskapa en sådan anordning, som motionären åsyftat, och härför anvisa medel, får utskottet hemställa, att herr Bergströms omförmälda motion må av riksdagen lämnas utan avseende."

Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna, i första kammaren utan votering, i andra kammaren med 152 röster mot 40.

Herr Staaffs m. fl. motion 1908.

Härefter dröjde det 11 år, innan frågan om folkomröstning ånyo kom före i riksdagen. Detta skedde år 1908 genom en motion i andra kammaren, nr 332, av herr Staaff m. fl., vari 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."

Denna gång gick framställningen alltså på helt andra linjer än 1897. Nu var det ej fråga om ett tillfälligt anordnande av en folkomröstning utan om

införandet av folkomröstningen såsom författningsinstitut; nu avsåg man ej en konsultativ form av omröstning — frågan om en sådan berördes ej ens i motionen — utan en decisiv, d. v. s. en omröstningsform, som skulle innebära ett formligt och definitivt avgörande genom folkets beslut. Att märka är, att man inskränkte användningen av det ifrågasatta folkomröstningsinstitutet till lag- och grundlagsfrågor och även i dessa frågor endast till sådana fall, då riksdagens båda kamrar vid upprepade tillfällen stannat i olika beslut. Det var alltså här fråga om ett decisivt referendum såsom skiljedomsinstitut mellan kamrarna i vissa frågor och under vissa förutsättningar.

Motionen hänvisades, såsom berörande en grundlagsfråga, till konstitutionsutskottet. Detta anförde i sitt utlåtande, nr 26, att några skäl att införa referendum i vårt land icke syntes föreligga och att detta institut i den form, i vilken det av motionärerna föreslagits, vore ägnat att rubba grunderna för det svenska tvåkammarsystemet. Följaktligen hemställde utskottet, att "förevarande motion ej må föranleda någon riksdagens åtgärd". Vid utlåtandet var fogad en av sex ledamöter undertecknad reservation, i vilken hemställdes om bifall till motionen. Det av utskottet gjorda avslagsyrkandet bifölls av båda kamrarna, i första kammaren utan votering, i andra kammaren med 115 röster mot 78. Debatterna i kamrarna utgjorde en principdiskussion av frågan om den decisiva folkomröstningens lämplighet såsom skiljedomsinstitut mellan kamrarna; den konsultativa folkomröstningen kom icke på tal.

1908 års motion ledde även utanför riksdagen till åtskillig diskussion angående folkomröstningsproblemet i allmänhet. Saken togs också upp såväl på det frisinnade som på det socialdemokratiska partiets program.

I riksdagen kom däremot under de närmaste åren ej något nytt initiativ i folkomröstningsfrågan. Först år 1917 upptogs frågan på nytt; därmed inträder det senaste skedet i dess utveckling.

Herr Lindhagens motion 1917.

Vid 1917 års riksdag väcktes nämligen i andra kammaren en motion, nr 290, av herr Lindhagen, vari hemställdes, att "riksdagen ville anhålla att Kungl. Maj:t måtte 1) taga under övervägande angelägenheten att folkstyrelsen vidgas till icke blott valrätt utan även omedelbar beslutanderätt i viktiga frågor och att därvid objektiv kunskap i det ämne, varöver skall beslutas, meddelas de röstande 'genom statens förmedling, ävensom, efter undersökning av olika system för en sådan folkstyrelse såsom 'initiativ' och 'referendum' med flera, för riksdagen framlägga förslag till erforderliga ändringar i grundlagarna för ändamålet; samt 2) utsända en kommission för att på platsen vinna erfarenheter om det i vissa nordamerikanska stater införda systemet för folkstyrelse med initiativ, referendum och återkallelse av mandat".

I denna motion var det alltså, liksom 1908, fråga om decisiv, ej om konsultativ folkomröstning. Men denna gång föreslogos ej samma begränsningar i institutets användning som i herr Staaffs motion 1908, vare sig i fråga om ärendenas art eller i fråga om de särskilda förutsättningarna i övrigt för användningen av denna form av folkstyrelse. Detta framgår tydligt därav, att motionären karaktäriserar det föreslagna institutet såsom "utvidgad folkstyrelse", varigenom folket skulle erhålla "omedelbar beslutanderätt i viktiga frågor". Och när motionären föreslår en undersökning av olika former av direkt folkstyrelse, såsom "initiativ och referendum", avser han tydligen en utredning rörande problemet i dess helhet, i anslutning till institutets användning i sådana länder som Schweiz, vissa nordamerikanska stater och Australien. Att märka är vidare, att motionären såsom ett komplement till det nya institutet yrkar på införande av något system för bibringande av "objektiv upplysning" i till omröstning framlagda frågor.

Motionen hänvisades till konstitutionsutskottet, vilket i sitt utlåtande, nr 6, rörande densamma och flera andra av herr Lindhagen väckta motioner helt kort anförde, att de väckta förslagen icke syntes "högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa". Utskottet hemställde därför, att motionen "icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda". Till utskottets betänkande var emellertid fogad en reservation av herr Olof Olsson m. fl., vari anfördes: "I de yrkanden, som herr Lindhagen framställt i sin motion, ha vi ej kunnat helt instämma, men i likhet med motionären anse vi, att folkets direkta avgörande i landsviktiga frågor i vissa fall är önskvärt. Under ett representativt system som vårt med tvenne likaberättigade kamrar, där den ena kammaren långt ifrån alltid har samma intressen eller samma strävanden som den andra, kan det hända, att lösningen av frågor av vital betydelse för folkets stora flertal förhalas på ett sätt, som äventyrar en sund utveckling. Då en utväg bör finnas ur ett dylikt tillstånd och då en allmän folkomröstning synes oss vara en sådan utväg, få vi hemställa, 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".

Vid utlåtandets behandling i kamrarna stannade dessa i olika beslut. I första kammaren bifölls nämligen utskottets hemställan utan votering, under det att andra kammaren, med 97 röster mot 92, antog reservationen.

Det av andra kammaren bifallna förslaget om utredning innebar, såsom

av ordalydelsen framgår, en begäran om generell utredning rörande decisiv folkomröstning; den enda begränsning, som gjordes, var till "landsviktiga frågor". Så till vida anslöto sig alltså reservanterna i konstitutionsutskottet och andra kammaren till motionen. Motiveringen ger emellertid vid handen, att reservanterna synas ha tänkt sig en starkare begränsning än den, som kom till direkt uttryck i klämmen. Härpå tyder, att de stannade vid att beteckna "folkets direkta avgörande" såsom önskvärt "i vissa fall", och det sätt, varpå de kännetecknа sådana fall. De inskränka sig nämligen i detta hänseende till att hänvisa till, att det vid vårt riksdagsskick kan hända, att "lösningen av frågor av vital betydelse för folkets stora flertal förhalas" därför att "den ena kammaren långt ifrån alltid har samma intressen eller samma strävanden som den andra", och uttala direkt, att det är såsom en utväg "ur ett dylikt tillstånd", som de tänka sig folkomröstning. I själva verket återkommer alltså i denna reservations motivering samma tankegång som i herr Staaffs motion 1908, nämligen att folkomröstningen skall användas såsom skiljedomsinstitut mellan riksdagens båda kamrar, ehuru klämmen har en vidare avfattning. Även under debatterna i kamrarna gingo de talare, som företrädde reservationen, på samma begränsade linje. I realiteten är väl därför andra kammarens bifall till reservationen att fatta som ett sympatiuttalande för utredning i ungefär samma riktning som 1908 föreslagits.

Den konsultativa folkomröstningsformen berördes ej heller denna gång, vare sig i motionen, av konstitutionsutskottet eller i debatterna inom kamrarna.

Herr Lindhagens motion 1919.

År 1919 upptogs folkomröstningsfrågan på nytt, även nu genom motion av herr Lindhagen (nr 142 i första kammaren). Denna motion, som i huvudsak upprepade de i 1917 års motion anförda synpunkterna, utmynnade i yrkande, "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 medborgarnas sida ("initiativ") samt att före dylik beslutanderätts utövning objektiv kunskap i det ämne, varöver skall beslutas, i möjligaste mån meddelas de röstande".

Denna gång tillstyrkte konstitutionsutskottet, i sitt utlåtande n:r 47, i anledning av motionen skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, "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".

Utskottets hemställan var alltså så avfattad, att den å ena sidan uppenbarligen avsåg utredning om folkomröstningsinstitutet i dess helhet, utan särskilt framhävande av någon bland dess teoretiska förutsättningar eller praktiska användningsformer — den begränsning, som ingick i 1908 års motion och i motiveringen till 1917 års reservation, finnes sålunda ej här — men å andra sidan lämnade öppet, huruvida folkomröstningsinstitutet bör — efter undersökning av "huru det verkat i främmande länder" — föreslås till införande i vår författning, och i så fall omfattningen av och formerna för dess användning. I varje fall förutsätter utskottet dock användning endast "för viktiga frågor". I sin motivering har utskottet ytterligare betonat, att problemet borde undersökas "i hela dess omfattning", och "med omsorgsfull hänsyn tagen till säregna svenska förutsättningar", innan ett definitivt ställningstagande kunde ske. Utskottet meddelar därjämte, att de sympatier för folkomröstningsinstitutets princip, som inom detsamma yppat sig, härrörde "av skilda anledningar". Vid debatterna i kamrarna framfördes från deras sida, som förordade utskottets förslag, i huvudsak samma synpunkter om den avsedda utredningens allsidiga karaktär; ej heller här berörde man denna gång "skiljedomsprincipen". Förklaringen härtill var givetvis den nu beslutade författningsreformen, särskilt ändringarna i grunderna för första kammarens bildande — skiljedomsfrågan var ej längre aktuell.

Även denna gång stannade kamrarna i olika beslut, i det att första kammaren med 46 röster mot 34 avslog utskottets hemställan, under det att andra kammaren med 75 röster mot 60 biföll densamma.

Vad angår den konsultativa formen av folkomröstning, blev den icke heller nu berörd vid behandlingen av herr Lindhagens motion; det är emellertid tydligt, att den kunde ingå i den allmänna utredningen av folkomröstningsinstitutet i dess helhet.

Herr Vennerströms m. fl. motion 1919 ang. omröstning om republik.

Den konsultativa omröstningen kom emellertid under debatt i annat sammanhang. I en motion i andra kammaren, nr 179, hemställde herr Vennerström m. fl., "att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande och föreläggande för riksdagen av en provisorisk lag angående omröstning av alla män och kvinnor över 21 år i och för utrönande, om folket önskar den monarkiska statsförfattningens bibehållande eller införande av republik".

Konstitutionsutskottet, till vilket motionen hänvisades, anknöt i sitt yttrande rörande densamma — utlåtandet n:r 48 — till det samtidigt avgivna uttalandet

angående herr Lindhagens motion om folkomröstningsinstitutets införande i grundlagarna och anförde i detta sammanhang: "Såsom motionärerna själva framhålla i sin motivering, känner icke Sveriges författning folkomröstningsinstitutet. Upprepade förslag hava väckts om införande av det s. k. referendum i olika former, och vid innevarande riksdag föreligger till kamrarnas prövning en av konstitutionsutskottet biträdd hemställan om utredning i frågan, men ännu stå våra grundlagar fullkomligt främmande för detsamma. Under dylika förhållanden kan utskottet icke finna en sådan folkomröstning som den föreslagna vara med våra konstitutionella former förenlig". Utskottet erinrade vidare om herr D. Bergströms motion vid 1897 års riksdag och statsutskottets i anledning av densamma gjorda hemställan samt kamrarnas bifall till denna hemställan, varefter utskottet anförde: "De skäl, som 1897 av statsutskottet förebragtes och av riksdagen biträddes, synas fortfarande vara giltiga och på föreliggande analoga fall hava tillämplighet. Utskottet kan icke tillstyrka ett förslag, vilket skulle genom en lex in casu i en speciell författningsfråga införa folkomröstning uppenbart vid sidan av vår författnings bestämmelser". Med denna motivering hemställde utskottet, att motionen "måtte av riksdagen lämnas utan avseende".

Vid detta konstitutionsutskottets utlåtande voro fogade åtskilliga reservationer, däribland av herr Larsson m. fl. och av herr v. Zweigbergk m. fl. Herr Larssons reservation utmynnade i en hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, "det täcktes Kungl. Maj:t taga under övervägande att låta utarbeta och för riksdagen framlägga en provisorisk lag angående folkomröstning bland alla till riksdagens andra kammare valberättigade medborgare i och för utrönande av stadgan och omfattningen inom nationen av kravet på republikansk statsförfattning". Den del av motiveringen, som rörde själva sakfrågan, torde i detta sammanhang kunna förbigås. Angående den konstitutionella möjligheten att anordna en folkomröstning anförde reservanterna: "Vår grundlag känner intet hinder för statsmakterna att genom tillskapandet av en lex in casu möjliggöra en folkomröstning i en särskild fråga. Folkomröstningsinstitutet är visserligen såsom institut för vår författning ännu främmande. Men den form för folkmeningens utrönande i en viss fråga, som här begäres, har icke karaktären av vare sig ett beslut eller ett stående institut utan endast av en tillfällig anordning till möjliggörande av en nationell opinionsyttring". — Herr v. Zweigbergk och hans medreservanter biträdde utskottets hemställan, att herr Vennerströms motion måtte lämnas utan avseende, men ville icke binda sig för den del av dess motivering, som rörde frågans konstitutionella sida. Härom yttrade dessa reservanter: "Även om

en sådan folkomröstning, som den föreslagna, icke är fullt förenlig med våra konstitutionella former, så böra icke dessa former få lägga absolut oöverstigliga hinder i vägen för stiftande av en provisorisk lag i angivet syfte, för den händelse riksdagen i en viss för land och folk kritisk situation, som icke lämnar rådrum för grundlagsändring, funne sådant nödigt".

Genom konstitutionsutskottets yttrande angående herr Vennerströms motion och de vid detta yttrande fogade reservationerna hade alltså för första gången sedan 1897 frågan om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med nu gällande grundlagar aktualiserats. Vid överläggningarna i kamrarna kom detta spörsmål att i viss mån förbindas med själva sakfrågan. Sålunda talade de, som yrkade bifall till utskottets hemställan, mot motionen så väl av konstitutionella skäl som i sak, medan de, som talade för bifall till herr Larssons reservation, såväl hävdade den konstitutionella möjligheten att anordna en konsultativ folkomröstning överhuvud taget som också argumenterade för en sådan omröstning i den fråga, motionen avsåg. Dock framställdes även — i anslutning till herr v. Zweigbergks reservation — i båda kamrarna yrkanden om bifall till utskottets hemställan, men med uteslutande av dess motivering. I ingendera kammaren kom sistnämnda yrkande under votering. Andra kammaren biföll utskottets hemställan i dess helhet med 75 röster mot 56, som tillföllo herr Larssons reservation. I första kammaren förklarade talmannen vid överläggningens slut, efter att hava erinrat om, att yrkande framställts om bifall till herr Larssons reservation: "Då emellertid stiftandet av en lag i det angivna syftet ej kan ske utan grundlagsändring, får jag, med stöd av 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen, vägra proposition på bifall till detta yrkande, som uppenbarligen ej är byggt på förutsättningen av en sådan grundlagsändring". Denna propositionsvägran godkändes av kammaren med 50 röster mot 22. Därefter bifölls även i denna kammare utskottets hemställan i dess helhet.

Folkomröstningsfrågan under år 1920.

Herrar Clasons och Vennerströms samt Lindhagens motioner.

Vid 1920 års riksdag återkommo såväl frågan angående en allmän utredning av folkomröstningsinstitutet i dess helhet som det år 1919 debatterade särskilda spörsmålet om den konsultativa folkomröstningens förhållande till nu gällande grundlagar. Den förra frågan kom denna gång före genom tre motioner. I första kammaren yrkade herr Clason (motion nr 217) på skrivelse till Kungl. Maj:t i fullständig anslutning till 1919 års konstitutionsutskotts förslag, och herr Lindhagen (motion nr 220), att riksdagen måtte besluta att hos regeringen begära "förslag till sådant tillägg till grundlagarna: att folkstyrelsen kommer att omfatta icke blott valrätt till förtroenderåds-

församlingar 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 ("referendum") 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". — I andra kammaren gjorde herr Vennerström (motion nr 324) samma yrkande som herr Clason, ehuru med väsentligt annan motivering.

K. U:s utlåtande om motionerna.

I sitt utlåtande i anledning av dessa motioner (nr 38) förordade konstitutionsutskottet bifall till det av herrar Clason och Vennerström framställda skrivelseförslaget. I motiveringen till denna hemställan åberopade utskottet huvudsakligen 1919 års konstitutionsutskotts framställning i samma fråga, i vilken jämte en kort historik en redogörelse av de viktigaste skälen för referendum givits. Därjämte framhölls särskilt, att den föreslagna utredningen även borde omfatta frågan om meddelandet av objektiv upplysning i föreliggande frågor. I sin motivering upptog utskottet emellertid denna gång även det konstitutionella spörsmålet angående den konsultativa folkomröstningens förenlighet med grundlagarna. I denna punkt yttrade utskottet nämligen i anslutning till förslaget om utredning:

"Uppmärksamhet synes även böra ägnas åt den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen, ehuruväl 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".

Vid utskottets betänkande voro två reservationer fogade. I den ena vände sig herr Clason mot den nyss anförda punkten i motiveringen, på den grund, att han ej godkände den därstädes uttalade uppfattningen om den konsultativa folkomröstningens grundlagsenlighet. I den andra yrkade herr v. Geijer m. fl. avslag såväl på samtliga motioner som på utskottets hemställan.

Debatterna i båda kamrarna kommo till stor del att röra sig om det särskilda uttalandet i utskottets motivering angående den konsultativa folkomröstningens förhållande till nuvarande författningsbestämmelser. Resultatet i andra kammaren blev, att utskottets hemställan bifölls med 101 röster mot 63, som tillföllo herr v. Geijers reservation, under det att kammaren med 96 röster mot 63 beslöt att utesluta den omtvistade punkten i utskottets motivering.

Propositionsvägran i första kammaren.

I första kammaren åter förklarade talmannen efter slutad överläggning:

"Under överläggningen har bland annat yrkats godkännande av utskottets motivering. Med anledning härav anser jag mig här böra göra ett uttalande.

Enligt 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen representeras det svenska folket av riksdagen. Detta stadgande, som är undantagslöst, innebär, att i vilken fråga som helst, även när det blott gäller att uttrycka en åsikt eller en önskan — jag ber att få hänvisa till 89 § i regeringsformen — ingen annan än riksdagen äger att tala å svenska folkets vägnar.

Med denna av mig alltjämt hysta uppfattning fann jag mig vid 1919 års lagtima riksdag föranlåten att vägra proposition på bifall till ett yrkande om utarbetande och framläggande för riksdagen av förslag till provisorisk lag angående omröstning bland alla till riksdagens andra kammare valberättigade medborgare för utrönande av stadgan och omfattningen inom nationen av kravet på republikansk statsförfattning. Kammaren lät då efter votering med 50 röster mot 22 bero vid nämnda propositionsvägran.

Nu har konstitutionsutskottet närmast på sid. 4 i föreliggande utlåtande uttalat, att enligt utskottets uppfattning den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen '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'.

Då ett sådant uttalande strider mot 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen, vägrar jag proposition på godkännande av utskottets motivering."

Kammaren beslöt emellertid med 72 röster mot 54 att bifalla ett yrkande om propositions framställande, varefter målet enligt § 61 riksdagsordningen förvisades till konstitutionsutskottet. Detta avgav sedermera i fråga om talmannens propositionsvägran följande memorial (nr 56):

K. U:s yttrande ang. propositionsvägran.

"Talmannens rätt att vägra proposition regleras som bekant i § 61 riksdagsordningen, vars första punkt lyder: 'Talman må ej vägra proposition, utom när han finner *väckt fråga* strida mot grundlags lydelse'. Undersökningen av förevarande spörsmål måste tydligen i första rummet gå ut på, huruvida här föreligger en *väckt fråga;* först sedan kan, om denna undersökning giver ett positivt resultat, spörsmålet om denna frågas enlighet eller stridighet med grundlagen upptagas.

Innebörden av uttrycket 'väckt fråga' i § 61 riksdagsordningen har i konstitutionsutskottets memorial rörande propositionsvägringar varit föremål för flera olika tolkningar. I åtskilliga utskottsmemorial under den gamla riksdagsordningens tid hävdades sålunda, att väckt fråga endast vore att fatta såsom motionsvis ställt yrkande; utskottsutlåtanden med därtill fogade reservationer o. dyl. vore däremot

ej att anse såsom väckta frågor enligt § 61 riksdagsordningen. Denna uppfattning motiveras bl. a. i konstitutionsutskottets memorial nr 10 och 44 vid 1840—41 års riksdag och nr 61 vid 1856—58 års riksmöte. Bland de synpunkter som där förebringas kan nämnas, att konstitutionsutskottet i sitt sistnämnda memorial framhåller, att, om utskottsutlåtanden hade ansetts att ingå i uttrycket väckt fråga, skulle givetvis konstitutionsutskottets egna utlåtanden ha undantagits, enär en dylik talmannens prövning av konstitutionsutskottets förslag tydligen vore orimlig, då utskottet i sådant fall skulle komma att döma i egen sak. I huvudsak stödde emellertid konstitutionsutskottet i dessa sina memorial sin ståndpunkt på ett stadgande i den gamla riksdagsordningen, som ej återfinnes i den nya; efter antagandet av 1866 års riksdagsordning torde därför uppfattningen, att i 'väckt fråga' blott ingå motioner, knappast längre vara hållbar och skall därför ej i detalj här undersökas. I sitt memorial nr 4 vid 1900 års riksdag framhåller konstitutionsutskottet också uttryckligen, att i väckt fråga även inbegripas utskottsyrkanden, ehuru det är att märka, att en reservant förklarade sig helt dela den av 1840—41 och 1856—58 års konstitutionsutskott framställda åsikten.

Då grundlagen skall tolkas efter sin ordalydelse, måste även utskottens yrkanden anses utgöra 'väckta frågor' enligt § 61 riksdagsordningen och sålunda ej ens konstitutionsutskottets egna förslag kunna undantagas. Emellertid kvarstår spörsmålet, huruvida 'väckt fråga' kan anses innefatta ej blott klämmen, hemställan, i ett utskottsutlåtande, utan även, såsom här är fallet, en punkt i motiveringen. Det är då först att märka, att uttrycket 'fråga' i grundlagarna förekommer i en mängd olika sammanhang under sådana förhållanden, att en enhetlig tolkning av dess betydelse torde vara hart när omöjlig. I vissa fall åsyftar tydligen 'fråga' något, som kan utgöra föremål för beslut, i andra synes det innefatta alla ämnen, som äro föremål för diskussion eller överhuvudtaget omnämnas inom riksdagen. Man torde alltså vid tolkningen av ordet fråga få se till det särskilda stället, varest ordet användes, och då synes i själva verket i detta fall §§ 60 och 61 riksdagsordningen giva en ganska klar vägledning.

Om första punkten i § 61 riksdagsordningen, 'talman må ej vägra proposition, utom när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse' undersökes ur synpunkten, huruvida en punkt i ett utskottsutlåtandes motivering kan anses utgöra 'väckt fråga', måste tydligen för det första konstateras, att i detta fall talmannen måste ställa proposition särskilt på bifall eller avslag på den omstridda punkten i utlåtandets motivering. Spörsmålet blir då, om ordet fråga i § 61 kan anses använd i en snävare betydelse än ordet proposition; d. v. s. har talmannen i vissa fall att ställa proposition på yrkanden, som icke kunna anses falla inom omfånget för ordet fråga? Har med andra ord talmannens propositionsställande verksamhet en vidare

ram än begreppet fråga? Svaret härpå torde knappast kunna bliva annat än nej. Det synes nämligen ej finnas skäl antaga, att orden 'talman må ej vägra proposition, utom när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse' innebära annat än: 'talman må ej vägra proposition, utom när han finner det yrkande, på vilket proposition skall ställas, vara grundlagsstridigt'.

Det naturliga och enda möjliga synes sålunda vara, att talmannens rätt att vägra proposition formellt sträcker sig precis lika långt som hans skyldighet att ställa proposition; han har alltså rätt att pröva grundlagsenligheten av varje yrkande, som till proposition framställes; 'väckt fråga' är liktydigt med 'yrkande, på vilket proposition begäres'. Enligt denna uppfattning måste tydligen också en punkt i en utskottsmotivering anses utgöra en väckt fråga, *såvida på denna punkt yrkas särskild proposition.* Riktigheten av denna uppfattning synes bestyrkt av en blick på början av § 60 riksdagsordningen. Andra och tredje punkten i denna paragraf lyda nämligen: 'Ej må något mål, däri överläggning ägt rum, till slutligt avgörande företagas, förr än kammaren på talmannens hemställan förklarat överläggningen slutad; börande därefter proposition framställas. Kan fråga bliva föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall'. Det synes särskilt av orden: 'kan fråga bliva föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall' framgå, att det råder identitet mellan omfånget av begreppet fråga och omfånget för talmans propositionsställande verksamhet.

Då alltså det yrkande, på vilket talmannen i detta fall vägrat proposition, måste anses utgöra väckt fråga och sålunda falla inom ramen för § 61 riksdagsordningen, framställer sig därnäst spörsmålet: 'kan den sålunda väckta frågan anses vara mot grundlagen stridande?'

Vid besvarandet av detta spörsmål är först att observera formuleringen i § 61 riksdagsordningen: 'Talman må ej vägra proposition, utom när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse'. Vad som enligt regeringsformens § 84 i allmänhet bestämmes, nämligen att grundlagarna skola tolkas efter sin ordalydelse, framhålles alltså särskilt, då det gäller talmans rätt att vägra proposition på gjort yrkande. Det är sålunda uppenbart, att talmannen för sitt handlingssätt i detta fall måste äga stöd i en tydlig grundlagsbestämmelse.

De grundlagsstadganden, som här närmast kunna tänkas komma i fråga och som också av talmannen åberopats, äro § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen. I förstnämnda grundlagsrum stadgas, att 'riksdagen representerar svenska folket', i det senare, att 'svenska folket representeras av riksdagen'. Det måste alltså avgöras, huruvida riksdagens egenskap att representera det svenska folket innebär ett indirekt förbud mot att en konsultativ folkomröstning anordnas för utrönande av folkets uppfattning rörande en viss fråga.

Det synes då utskottet uppenbart, att ordet 'representera' innebär, att endast riksdagen kan på ett statsrättsligt förpliktande sätt giva uttryck för det svenska folkets vilja; folket deltager endast genom sin representation i statsviljans bildande. Därav följer tydligen, att en folkomröstning av angiven art icke kan äga för riksdagen förpliktande verkan. Emellertid kan en dylik folkomröstning vara ägnad att utöva stor inverkan på riksdagen. Härpå stöder sig åsikten, att dylika folkomröstningar reellt, om också icke formellt, skulle komma att degradera riksdagen till folkviljans exekutor; därmed skulle riksdagens ställning såsom denna folkviljas enda legitima bärare rubbas, varför en konsultativ folkomröstning alltså vore grundlagsstridig. Detta synes utgöra frågans kärnpunkt: kan den faktiska påverkan, som en folkomröstning alltså är ägnad att utöva på riksdagen, anses förrycka riksdagens ställning såsom folkets representant?

Det är då att märka, att de båda statsmakterna givetvis icke äro hindrade att upptaga för riksdagens hållning betydelsefulla utlåtanden överhuvud; det är uppenbart, att icke blott sakkunnigutlåtanden och dylikt utan även utlåtanden från olika samhälleliga korporationer, t. ex. landsting eller andra kommunala institutioner, kunna upptagas, utan att riksdagen därför förlorar sin representantställning. Skillnaden mellan detta utan tvivel tillåtna upptagande av utlåtanden och en konsultativ folkomröstning är emellertid blott, att den påverkan, som den senare kan utöva på riksdagen, i regel är starkare. Men därmed är tydligt, att det här icke föreligger en principiell skillnad. Och då svaret på frågan om en konsultativ folkomröstnings tillåtlighet eller otillåtlighet tydligen ej kan byggas på en subjektiv uppfattning av dess faktiska betydelse utan endast på principiella, juridiska kriterier, bliver slutsatsen, att utrönandet av folkets vilja principiellt måste likställas med upptagandet av utlåtanden från t. ex. vissa samhälleliga korporationer. Därmed är det enligt utskottets mening ådagalagt, att en konsultativ folkomröstning, vars betydelse för riksdagens handlande blott är rent faktisk, men icke statsrättslig, på intet sätt är ägnad att förrycka riksdagens ställning såsom det svenska folkets representant. Utskottet anser alltså, att den punkt i motiveringen till utskottets utlåtande nr 38, varpå första kammarens talman vägrat proposition, icke kan anses strida mot lydelsen av regeringsformens § 49 eller riksdagsordningens § 1.

Det är enligt utskottets mening uppenbart, att ej heller andra grundlagens stadganden innehålla något stöd för nämnda propositionsvägran.

Då en konsultativ folkomröstning, som avser att utröna folkets ställning till en viss fråga, icke äger för riksdagen förpliktande kraft och alltså icke är stridande mot grundlagens stadganden, att det svenska folket statsrättsligt företrädes av riksdagen, har konstitutionsutskottet funnit, att den punkt i motiveringen till utskottets utlåtande nr 38, varpå första kammarens talman vägrat proposition, icke är mot

grundlag stridande, och att proposition på denna punkt av förenämnda motivering icke kan vägras."

Vid utskottets utlåtande var, förutom en blank reservation, fogad en reservation av följande innehåll:

"Beträffande tolkningen av uttrycket 'väckt fråga' i § 61 riksdagsordningen kunna vi ansluta oss till utskottsmajoritetens uppfattning och anse alltså, likasom majoriteten, det yrkande, på vilket talmannen vägrat proposition, falla inom ramen av nämnda paragraf.

I fråga om grundlagsenligheten av denna talmannens propositionsvägran skilja vi oss däremot från majoriteten, som i detta fall endast består av halva utskottet, i det att 8 ledamöter äro reservanter och 2 nedlagt sina röster.

Då § 49 regeringsformen stadgar: 'Riksdagen representerar svenska folket' och § 1 riksdagsordningen föreskriver: 'Svenska folket representeras av riksdagen', äro dessa grundlagsbud, såsom redan talmannen betonat, undantagslösa. Detta innebär, att grundlagsenligt svenska folkets vilja, den må avse grundlagstiftning eller annan lagstiftning, beskattning eller uttalande av önskemål, icke kan inhämtas annorledes än genom riksdagen. Grundlagens bestämmelser härom äro fullt avsiktliga och tillkomna på grund av tidigare erfarenheter, då försök varit å bane att i riksdagens ställe sätta andra organ, genom vilka man menade sig kunna inhämta folkets vilja. Alla grundlagsbud, som regeringsformen och riksdagsordningen innehålla om riksdagens organisation, uppgifter och maktbefogenhet, utgå från denna princip om riksdagens allenarätt att representera svenska folket; och endast grundlagsändring, men alldeles icke någon annan form av lagstiftning, kan införa någon annan metod än hänvändelse till riksdagen för inhämtande av folkets vilja eller önskningar.

Utskottsmajoritetens försök att i avseende härå uppdraga en skillnad mellan en folkvilja, som statsrättsligt förpliktar, och en annan, som blott uttalar folkets önskemål, äger i grundlagen icke någon som helst grund.

Så är även fallet, när majoriteten vill söka göra gällande, att ett inhämtande av svenska folkets önskemål skulle vara att likställa med ett inhämtande av utlåtanden från olika samhälleliga korporationer och därför kunna ske annorledes än genom riksdagen. De olika samhälleliga korporationerna hava var för sig sin särskilda verkningskrets och sitt särskilda kompetensområde och kunna inom ramen av dessa givetvis även avgiva utlåtanden. Någon annan myndighet än riksdagen, som å svenska folkets vägnar kan besluta, tala eller avgiva utlåtanden, finnes däremot enligt vår grundlag icke och kan icke tillskapas annorledes än genom grundlagsändring.

Då varje folkomröstning, konsultativ eller icke, som avser att utröna folkets

ställning till en viss fråga, alltså är stridande mot grundlagarnas stadganden, att svenska folket representeras av riksdagen [1], hava vi funnit, att den punkt i motiveringen till utskottets utlåtande nr 38, varpå första kammarens talman vägrat proposition, är mot grundlagen stridande, och att talmannen alltså förfarit grundlagsenligt, då han vägrat proposition på detta yrkande."

Sedan detta konstitutionsutskottets yttrande inkommit till första kammaren, återupptogs behandlingen av utskottets utlåtande nr 38. Därvid beslöt kammaren, med 54 röster mot 49, att bifalla utskottets hemställan och med 66 röster mot 39 att utesluta den omstridda punkten i utskottets motivering.

Herr Vennerströms m. fl. motion ang. omröstning om republik.

Såsom nämnts, kom vid denna riksdag frågan om konsultativ folkomröstning även på annat sätt före i riksdagen. Detta skedde genom en motion i andra kammaren, nr 34, av herr Vennerström, vari denne återupptog sin förut refererade hemställan vid 1919 års riksdag. Även motionens behandling blev väsentligen densamma som föregående år. Konstitutionsutskottet hemställde dels på sakliga, dels på konstitutionella skäl — meningarna i den konstitutionella frågan voro inom utskottsmajoriteten delade — att motionen måtte lämnas utan avseende; vid motionen voro fogade reservationer dels av herr Strömberg m. fl., dels av herr Hellberg, i vilka motionens hemställan närstående yrkanden gjordes. I andra kammaren bifölls utskottets hemställan med 119 röster mot 47, vilka tillföllo herr Strömbergs reservation. I första kammaren vägrade talmannen proposition på herr Strömbergs reservation, varpå kammaren, sedan den med 66 röster mot 46 godkänt denna propositionsvägran, biföll utskottets hemställan.

Resultatet av riksdagens behandling av folkomröstningsfrågan år 1920 blev alltså en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning i frågan. Den av riksdagen avlåtna skrivelsen (nr 343) innehåller till en början en återblick på folkomröstningsfrågans tidigare utveckling i enlighet med 1919 års konstitutionsutskotts utlåtande nr 47, varefter ur nämnda utlåtande följande återgives:

"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 för-

[1] "Det förtjänar att anmärkas, att när utskottsmajoriteten i sin slutkläm skall sammanfatta sitt uttalande, den, trots sin medvetenhet, att grundlagarna skola tolkas enligt sin ordalydelse, icke citerat grundlagens bud, sådant det lyder: 'svenska folket representeras av riksdagen', utan godtyckligt omskrivit det därhän, att 'svenska folket statsrättsligt företrädes av riksdagen'."

bundsstat 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 avslogos 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 isynnerhet 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 sökts i ett tvåkammarsystem 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."

Efter detta återgivande av 1919 års konstitutionsutskotts yttrande, slutar riksdagens skrivelse på följande sätt:

"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. Slutligen bör också utredningen omfatta frågan om huru före omröstningen en objektiv upplysning om föreliggande spörsmål må kunna meddelas de röstande.

På grund av vad sålunda anförts, får riksdagen anhålla, det täcktes Eders 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."

Nykterhetskommitténs alternativa förslag om folkomröstning.

Kort efter avslutandet av 1920 års riksdag framfördes även på annan väg spörsmålet om anordnande av folkomröstning. Den 5 augusti 1920 avgav nämligen nykterhetskommittén ett "Betänkande med förslag till lag om alkoholvaror m. m." (förbudslag), i vilket förslag ingår, att före genomförandet av ifrågavarande lagstiftning densamma bör underställas folkomröstning. Kommittén har i detta hänseende framlagt tvenne alternativa förslag. Enligt det första alternativet skulle i samband med förbudslagens antagande av riksdagen beslutas vissa "särskilda föreskrifter i avseende å lagens ikraftträdande" (VIII kap. i lagförslaget), vars grundläggande bestämmelse är av följande innehåll: "Inom två år efter det denna lag blivit av riksdagen antagen skall å för hela riket gemensam dag, som Konungen bestämmer, genom allmän, kommunvis anordnad folkomröstning avgöras, huruvida lagen skall träda i kraft. Om vid sådan omröstning minst tre femtedelar av de röstande uttala sig för att lagen må träda i kraft, skall detta ske den 1 januari tredje kalenderåret efter det,

under vilket omröstningen hållits. Erhålles ej sådan majoritet, som nu sagts, skall frågan om lagens ikraftträdande anses hava förfallit".

Enligt det andra alternativet skulle, innan lagförslaget förelägges riksdagen, beslut fattas om en föregående folkomröstning genom särskild "Lag om rådgivande folkomröstning angående fullständigt rusdrycksförbud". Första paragrafen i förslaget om denna särskilda lag lyder: "Under år 1921 skall å för hela riket gemensam dag, som av Konungen bestämmes, företagas en allmän, kommunvis anordnad folkomröstning angående införandet av fullständigt rusdrycksförbud. Den, som önskar att en lag om fullständigt rusdrycksförbud måtte av riksdagen och Konungen antagas, skall därvid rösta ja; den som icke önskar detta skall rösta nej".

Gemensamma för båda alternativen äro utarbetade bestämmelser angående rösträtten vid omröstningen och anstalter för dess anordnande, protokoll i omröstningsdistrikten och sammanräkning av de avgivna rösterna m. m.

Folkomröstningskommitténs tillsättning.

Redan innan nykterhetskommittén avgivit sitt betänkande hade Kungl. Maj:t genom beslut av den 22 juni, såsom i folkomröstningskommitténs här ovan återgivna skrivelse omförmäles, tillsatt denna kommitté och anbefallt densamma att verkställa den av riksdagen begärda utredningen samt framlägga de förslag, som därav kunde föranledas.

Kommitténs yttrande.

Med hänsyn dels till vad som förekommit vid folkomröstningsfrågornas behandling under 1919 och 1920 års riksdagar, dels till de i nykterhetskommitténs betänkande ingående förslagen rörande folkomröstning i förbudsfrågan, har folkomröstningskommittén ansett sig böra, efter att därom hava begärt och erhållit anvisningar av Kungl. Maj:t, på sätt i kommitténs skrivelse förmäles, till särskild behandling omedelbart upptaga den del av folkomröstningsproblemet, som under senaste tid erhållit en särskild aktualitet, nämligen den konsultativa folkomröstningen.

Folkomröstningens förhållande till nu gällande grundlagar.

Kommittén har till en början haft att taga ställning till den konstitutionella fråga, som framkommit vid riksdagarna 1919 och 1920, nämligen om den konsultativa folkomröstningens förhållande till våra nu gällande grundlagar. Under denna fråga faller uppenbarligen även alternativet 2 i nykterhetskommitténs här ovan relaterade förslag. Enligt detta alternativ skall nämligen omröstningen hava karaktär av "rådgivande", den skall företagas före förbudslagens behandling i riksdagen, och frågeställningen är formulerad så, att den röstande har att genom ja eller nej giva tillkänna, huruvida han "önskar" eller "icke önskar", att en lag om fullständigt rusdrycksförbud måtte av Konungen och riksdagen antagas. Nykterhetskommitténs alternativ 1 åter innebär en annan art av folkomröstning, som denna kommitté själv i sin motivering med rätta karaktäriserat såsom "bekräftande referendum". Enligt sagda alternativ skall folkomröstningen ske först efter det att ifrågavarande förbudslagstiftning blivit "av riksdagen antagen", och genom omröstningen skall avgöras, huruvida lagen skall träda i kraft eller icke; ikraftträdandet göres beroende därav, huruvida "minst tre femtedelar av de röstande uttala sig härför". Under sådana förhållanden faller tydligen nykterhetskommitténs alternativ 1 egentligen utanför den undersökning av den konsultativa folkomröstningen, som det nu närmast gäller. Folkomröstningskommittén har likväl ansett sig icke kunna underlåta att beröra åtminstone den konstitutionella sidan även av detta alternativ, dels därför att det synts kommittén nödvändigt att otvetydigt markera avgränsningen mellan konsultativ och bekräftande folkomröstning,

dels emedan nykterhetskommitténs alternativ 1 har en praktisk politisk aktualitet, som i och för sig gör det önskvärt att utan dröjsmål söka klargöra dess förhållande till våra nuvarande grundlagar.

Den bekräftande folkomröstningen.

Nykterhetskommittén har för sin del i motiveringen till alternativet 1 dels anfört åtskilliga skäl, varför den anser en bekräftande folkomröstning önskvärd före en av riksdagen antagen förbudslagstiftnings ikraftträdande, dels framlagt vissa synpunkter till belysning av frågans konstitutionella sida. I sistnämnda hänseende lämnas en redogörelse för de diskussioner, som i motsvarande eller likartade spörsmål förekommit i Danmark och Norge, och deras resultat sammanfattas så, att man i Norge ställt sig tvivlande till en bekräftande omröstnings förenlighet med gällande konstitution, medan i Danmark råda delade meningar i detta avseende. Vad Sverige angår, erinrar nykterhetskommittén, att diskussionen här endast rört den rådgivande — ej den bekräftande — formen av omröstning, men gör det uttalandet, "att man vid bedömandet av det bekräftande referendums konstitutionella möjlighet har stor anledning att hellre ställa sig på den friare än på den strängare grundlagstolkningens ståndpunkt". "Den friare grundlagstolkningen" utvecklas sedermera på följande sätt: "Att en förbudslag hänskjutes till en folkomröstning för bekräftande betyder icke att riksdagen frånkänner sig eller inskränker sin lagstiftningsrätt. Det betyder endast, att riksdagen anser försiktigheten och omtänksamheten kräva, att ett visst villkor, som för lagens lyckliga tillämpning är av fundamental betydelse, måste vara uppfyllt, innan lagen träder i kraft. Att föreskriva ett eller flere sådana villkor bör icke vara oförenligt med riksdagens suveränitet". Emellertid synes nykterhetskommittén icke hava avsett att definitivt hävda den bekräftande folkomröstningens förenlighet med våra nuvarande grundlagar; kommittén förutsätter nämligen möjligheten att "riksdagen skulle finna, att den bekräftande folkomröstningen icke gärna låter förena sig med vår nu gällande grundlag", och för detta fall framlägger den sitt alternativ 2 om en rådgivande omröstning.

Folkomröstningskommittén, som givetvis icke har att yttra sig angående den ena eller den andra omröstningsformens sakliga företräden vid förbudsfrågans behandling, vill i fråga om den bekräftande folkomröstningens förhållande till vår nuvarande författning anföra följande.

Av folkomröstninsfrågans behandling i vårt land framgår otvetydigt, att samtliga förslag, som avsett införande i någon form av decisiv folkomröstning, utgått från den bestämda förutsättningen att härför fordras nya bestämmelser i grundlagarna, vilka möjliggöra en sådan omröstning.

Motionerna vid 1908, 1917, 1919 och 1920 års riksdagar voro samtliga

byggda på denna uppfattning. De remitterades i enlighet härmed till konstitutionsutskottet, vilket förutsätter, att de av riksdagen betraktades såsom grundlagsfrågor; såväl i utskottets utlåtanden som i riksdagen ansågs det självklart, att en folkomröstning av denna art endast kan införas genom grundlagsändring. Folkomröstningskommittén ansluter sig obetingat till samma ståndpunkt. Det är i svensk författning en grundläggande princip, att, då grundlagarna överlämna statsmaktens utövning åt konung och riksdag, riksdagen härvid utövar svenska folkets rätt. Den uppgift och myndighet, som grundlagarna sålunda överlämna åt riksdagen, kan icke till någon del överföras på folket självt, även om konung och riksdag skulle enas därom, såvida icke genom grundlagsändring möjlighet härför beredes. Samma uppfattning härskar också i främmande länder, där författningen inrymmes i särskilda författningslagar och för deras ändring särskilda regler finnas.

Under sådana förhållanden blir frågan den, huruvida en "bekräftande" folkomröstning till sin innebörd är av samma art som en decisiv folkomröstning, genom vilken folket tillerkännes en befogenhet, som enligt grundlagarna riksdagen ensam har att å folkets vägnar utöva. Det synes kommittén uppenbart, att så är förhållandet. När omröstningen i detta fall kallas "bekräftande", sker det endast därför, att före densamma konung och riksdag fattat ett beslut, som underställes folket. Men just det förhållandet, att statsmakternas beslut för sitt ikraftträdande göres beroende av folkets godkännande, visar att detta godkännande reellt och formellt innebär ett avgörande, ett definitivt beslut. Detta framgår tydligt av det exempel, som nu framkommit genom nykterhetskommitténs alternativ 1. Det heter nämligen uttryckligen i 1 § av kommitténs förslag, att genom folkomröstning skall avgöras, huruvida den föreslagna lagen skall träda i kraft. Och när det stadgas, att om den i förslaget bestämda majoriteten icke erhålles, frågan om ikraftträdandet skall anses hava förfallit, utgör detta endast en omskrivning av den faktiska innebörden, att lagen i sådant fall av folket förkastas, ehuru den förut godkänts av statsmakterna. Men detta är just det konstituerande för en decisiv folkomröstning; det kan icke undanskymmas därav, att man i förevarande fall velat fordra kvalificerad majoritet för ikraftträdandet — snarare låter denna omständighet ur statsrättslig synpunkt innebörden framstå än klarare. Den bekräftande folkomröstningen är alltså statsrättsligt och begreppsmässigt endast en särskild form av decisiv, beslutande folkomröstning. Dess särmärke — att statsmakterna själva besluta lagens hänskjutande till folket — är endast en av de olika modaliteter, som för åvägabringande av en dylik omröstning äro möjliga; omröstningens karaktär i och för sig är densamma som när i vissa andra länder en decisiv folk-

omröstning åvägabringas på annan väg, t. ex. genom framställning från visst antal medborgare.

Denna den bekräftande folkomröstningens statsrättsliga innebörd i förhållande till svensk författning är så uppenbar, att det ej finnes mycken anledning att söka analogier från andra länder, vilka ju var för sig hava sina särskilda förhållanden, som göra varje jämförelse mer eller mindre vansklig. Dock kan det vara av intresse att anmärka, att i Schweiz, så vitt känt, underställande av beslut, som fattas av folkrepresentationen, sker endast i sådana fall, då författningen särskilt stadgar detsamma. I flera nordamerikanska stater hava visserligen ansatser förekommit att även utanför de i konstitutionen föreskrivna eller medgivna fallen hänskjuta en av representationen antagen lag till folkomröstning, men ifrågavarande praxis har av de amerikanska domstolarna i regel underkänts såsom grundlagsstridig, och efter allt att döma har denna mening numera i det stora hela slagit igenom [1].

I Frankrike hava vid några tillfällen förslag om bekräftande folkomröstning blivit väckta, men dessa hava av konstitutionella skäl tillbakavisats. I Belgien har en dylik omröstning, så vitt bekant, aldrig ifrågasatts. I Danmark har visserligen tidigare den meningen hävdats, att grundlagen icke lägger hinder i vägen för att vid alldeles särskilda tillfällen anordna en bekräftande folkomröstning, men någon sådan har i själva verket aldrig åvägabragts. Vid den stora författningsrevisionen 1915 väcktes formligt förslag om fakultativt lagreferendum, vilket emellertid förföll; i samband härmed uppstod en diskussion av frågan, huruvida institutet likväl skulle kunna användas, varvid delade meningar kommo till synes såväl inom den danska statsvetenskapen som bland politiker i ledande ställning. Man synes härvid, såsom nämnt, närmast hava tänkt på just en sådan form som den här behandlade "bekräftande folkomröstningen". Något förslag om anordnande av en sådan har emellertid icke väckts. (Omröstningen 1916 angående konventionen med Förenta staterna om de västindiska öarnas försäljning var av annan natur). I Norge voro visserligen omröstningarna 1905 av bekräftande natur, men det var här fråga om utomordentliga åtgärder, som utgjorde led i upplösningen av unionen med Sverige och alltså ingingo i en utanför det normala statslivet stående revolutionär statsförändring. År 1919 inkommo från "landsnevnden for Norges avholdsorganisationer" förslag dels om en lag angående rusdrycksförbud, dels om att denna, efter dess antagande av stortinget, skulle underställas folkomröstning. Här föreligger alltså en nära motsvarighet till svenska nykter-

[1] Se bil. 1, sid. 12 f.

hetskommitténs alternativ 1. Regeringen accepterade emellertid icke detta förslag utan föreslog i stället en konsultativ folkomröstning. Skälet härtill torde delvis ha varit tvivel om den bekräftande folkomröstningens konstitutionella möjlighet. Och med full bestämdhet gjordes av vederbörande stortingsutskott gällande, att det strede "imot vor konstitutions aand og tanke at loves ikrafttræden gjøres avhængig av en folkeavstemning". Under stortingets behandling av ärendet riktades ingen invändning mot denna uppfattning.

Denna översikt av problemets läge i främmande länder giver vid handen, att så gott som undantagslöst samma mening är gällande beträffande den bekräftande folkomröstningen, som den, vilken folkomröstningskommittén för Sveriges del anser vara den riktiga. Det enda undantaget är Danmark, så tillvida som meningarna där äro delade.

När nykterhetskommittén gent emot denna ståndpunkt anför, att en bekräftande folkomröstning endast är att anse som ett "villkor för lagens ikraftträdande", och att uppställandet av ett eller flera sådana villkor "icke bör vara oförenligt med riksdagens suveränitet", kan denna argumentation icke rubba det resultat, vartill folkomröstningskommittén kommit. Det kan anmärkas, att det måste bero på förbiseende, när nykterhetskommittén talar om "riksdagens suveränitet"; något sådant statsrättsligt begrepp existerar icke. Det är här fråga icke blott om riksdagens rätt enligt grundlagarna, utan även om konungens rätt, eftersom konung och riksdag samfällt innehava den lagstiftande makten. Vad angår satsen, att riksdagen (riktigare: konung och riksdag) har rätt att uppställa villkor för ett besluts ikraftträdande, är att märka, att detta beror på vilka villkoren äro. Konung och riksdag hava obestridligen rätt att uppställa sådana villkor, vilkas uppfyllande är beroende av annan myndighet, person eller korporation, vare sig inländsk eller utländsk, exempelvis att en lag eller ett beslut i en bevillningsfråga skall träda i kraft under förutsättning av en traktats antagande eller av viss reciprocitet; likaså kan ett anslag beviljas under förutsättning av att ett anslag till samma ändamål lämnas även från kommunal myndighet eller dylikt. Men däremot få sådana villkor icke stipuleras, som innebära, att statsmakterna själva avhända sig sin reella och formella rätt att fatta beslut i ärendet och sålunda överlåta det slutliga avgörandet åt en myndighet, som grundlagen ej känner. Det villkor, som i nykterhetskommitténs alternativ 1 uppställes, är just av denna särskilda art; det strider följaktligen mot grundlagarna och kan därför icke anses tillåtligt. När nykterhetskommittén slutligen hänvisar till, att "en förbudslag intager en avgjord undantagsställning så till vida som den i högre grad än lagar av vanlig typ är för sitt lyckliga genomförande beroende av folkmajoritetens bifall", har detta skäl

uppenbarligen icke någon betydelse för den konstitutionella frågan och behöver sålunda i nu förevarande sammanhang icke tagas i betraktande.

Folkomröstningskommittén anser alltså, att en bekräftande folkomröstning, vare sig i det ena eller andra ärendet, vare sig med enkel eller med på något sätt kvalificerad majoritet, icke kan författningsenligt förekomma i Sverige, med mindre än att i grundlagarna införas bestämmelser, som lämna medgivande till begagnande av ett sådant institut.

Huruvida en grundlagsändring i sådan riktning bör ske, därom är kommittén icke i tillfälle att nu uttala sig. Denna fråga utgör, på sätt här ovan antytts, ett led i det allmänna problemet om beslutande folkomröstning, och detta problems behandling kräver omfattande undersökningar, vilka ännu befinna sig på ett inledande stadium.

Är konsultativ omröstning förenlig med våra grundlagar? Uttalanden vid riksdagarna 1897, 1919 och 1920.

När kommittén nu övergår till frågan om den konsultativa folkomröstningens förhållande till vår nuvarande författning, har kommittén haft att beakta, att denna fråga vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens pröv- ning, men att därvid icke rått samma enstämmiga uppfattning, som kommit till synes i det konstitutionella bedömandet av den decisiva omröstningen.

Såsom framgår av den förut lämnade historiska redogörelsen, uttalade statsutskottet år 1897, vid behandlingen av herr Bergströms motion angående konsultativ omröstning i rösträttsfrågan, att ett anordnande av en dylik omröstning icke vore förenligt med grundlagens anda; båda kamrarna biföllo ock utskottets avslagsyrkande, ehuruväl i andra kammaren 40 röster (emot 152) avgåvos för bifall till motionen, vadan alltså denna minoritet ansåg en sådan omröstning grundlagsenlig. År 1919, då spörsmålet ånyo kom under debatt i anledning av herr Vennerströms motion om folkomröstning angående republikansk statsform, gjorde konstitutionsutskottet, som avgav yttrande rörande denna motion, i sitt avstyrkande även ett principuttalande om den konsultativa folkomröstningens förhållande till grundlagarna, i vilket det upptog och utvecklade statsutskottets ståndpunkt år 1897, och båda kamrarna biföllo utskottets hemställan. Men även vid denna riksdag var en minoritet av annan mening, i det att dels yrkande i båda kamrarna gjordes om bifall till utskottets hemställan med uteslutande av motiveringen — vilka yrkanden dock icke kommo under votering — dels reservation inom utskottet avgavs med begäran om skrivelse i motionens syfte, i vilken reservations motivering ingick en förklaring om den konsultativa omröstningsformens förenlighet med vår författning. Denna reservation samlade vid voteringen i andra kammaren en minoritet av 56 röster mot 75 för utskottets hemställan; i första kammaren förklarade talmannen

densamma strida mot grundlagens lydelse och vägrade proposition, vilken propositionsvägran av kammaren godkändes med 50 röster mot 22.

I särskilt markerad form återkom meningsmotsättningen vid 1920 års riksdag, enär det konstitutionella spörsmålet om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med grundlagarna här kom till behandling fristående från något specificerat förslag, detta genom konstitutionsutskottets åtgärd att införa ett principuttalande rörande detta spörsmål i motiveringen till sin hemställan om allmän utredning angående folkomröstningsinstitutet. Kommittén hänvisar till den förut nämnda redogörelsen för ärendets behandling inom riksdagen och skall rörande innebörden av denna behandling endast framhålla följande: När efter talmannens i första kammaren propositionsvägran konstitutionsutskottet i sitt yttrande med anledning härav dels underkände denna propositionsvägran, dels i motiveringen härför utvecklade skälen för sitt förut gjorda, av talmannen såsom grundlagsstridigt betecknade principuttalande, så var konstitutionsutskottets yttrande enligt § 61 riksdagsordningen så till vida avgörande, som den av talmannen förut vägrade propositionen om bifall till sagda principuttalande nu blev framställd, men däremot innebar utskottets domslut rörande propositionsvägran icke något avgörande i fråga om giltigheten av det omstridda principuttalandet i och för sig. Detta framstår i klar belysning genom det förhållande, att båda kamrarna vid sitt slutliga bifall till utskottets hemställan om utredning rörande folkomröstningsproblemet uteslöto den punkt i motiveringen, som innehöll principuttalandet om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med våra författningsbestämmelser. Å andra sidan kan, med hänsyn till vad som förekom under överläggningarna inom kamrarna, dessas beslut att företaga den nämnda uteslutningen i utskottets motivering näppeligen fattas såsom ett formligt ställningstagande emot den av utskottet uttalade principen. Så väl i andra som i första kammaren gjordes yrkanden om uteslutning dels med uttryckligt underkännande av utskottets uppfattning, dels med framhållande därav, att riksdagen över huvud taget icke borde i dåvarande läge uttala sig rörande den konstitutionella frågan utan överlämna densamma till den blivande allmänna utredningen om folkomröstningsproblemet. Beslutet vid 1920 års riksdag har alltså den negativa betydelsen, att riksdagen avböjt att ansluta sig till konstitutionsutskottets principförklaring, men själv har riksdagen denna gång icke gjort något positivt uttalande i förevarande avseende.

Skiljaktiga meningar inom kommittén.

Folkomröstningskommittén har låtit sig angeläget vara att till förnyad och ingående prövning upptaga frågan, om den konsultativa folkomröstningen bör anses förenlig med våra nuvarande grundlagar eller icke. Under kom-

mitténs överläggning härom hava emellertid mellan dess ledamöter framträtt sådana meningsskiljaktigheter på denna punkt, att kommittén funnit det riktigast att låta de olika meningarna var för sig ingå i dess betänkande.

Kommitténs ordförande, herr Edén, har anfört:

Herr Edéns yttrande; Den statsrättsliga frågan i Sverige och i andra länder.

Frågan om den konsultativa folkomröstningens förhållande till vår nu gällande svenska författning kan, liksom alla andra statsrättsliga spörsmål, uppenbarligen avgöras endast genom en ingående analys av våra grundlagars innehåll i de stycken, som i detta avseende finnas vara av betydelse. De undersökningar, som folkomröstningskommittén verkställt rörande ställningstagandet till liknande problem i främmande länder, kunna för denna statsrättsliga fråga visserligen så till vida vara av intresse, som det representativa systemet är ett genomgående drag i alla moderna författningar och frågan för Sveriges del just gäller, om dylik folkomröstning står i överensstämmelse med den svenska folkrepresentationens genom nuvarande grundlagar bestämda ställning. Härav följer, att vissa synpunkter för problemets bedömande på andra håll kunna finna större eller mindre motsvarighet också hos oss. Men när man går närmare in på folkomröstningsfrågans läge i dessa andra länder visar det sig snart, att härav icke egentligen kan dragas någon vägledande slutsats för Sveriges del. Om även ett representativt system finnes i alla de länder, som det här gäller, är dock detta system på olika håll utformat på mycket olika sätt, och de principer, som därvid kommit till tillämpning, förete större eller mindre skiljaktigheter, allt efter förutsättningarna i varje land för författningens tillkomst och utveckling i praxis. De resultat, vartill man annorstädes kommit rörande den konsultativa folkomröstningens förhållande till folkrepresentationens ställning, kunna därföre icke genom något slags analogislut överföras på det nu i Sverige föreliggande problemet; det avgörande för oss är och förblir, huru problemet ställer sig med hänsyn till våra egna författningslagar med deras särskilda utgestaltning av den representativa principen.

Säregna förhållanden i Förenta staterna och Australien.

I all synnerhet skulle det vara förfelat att för den statsrättsliga frågan här i Sverige söka draga några konklusioner av uppfattningen i de utomeuropeiska stater, där man finner den konsultativa folkomröstningen i användning, nämligen ett flertal av Nordamerikas förenta stater samt det australiska statsförbundet och vissa av dess delstater.

Vad de nordamerikanska staterna angår, har folkomröstningens princip såsom sådan djupa rötter, ända tillbaka till tiden för deras grundläggning, då folket inom Nya Englands kolonier direkt och omedelbart utövade sin suveräna myndighet på "townmeetings"; ifrån slutet av 1700-talet och under förra delen av 1800-talet infördes i anslutning härtill i alla stater ett decisivt författningsreferendum, och från

mitten av 1800-talet uppkom därjämte ett decisivt referendum för vissa lagfrågor; bestämmelser om bådadera intogos i staternas författningar. När vid sidan av dessa författningsbestämda folkomröstningsinstitut även börjar förekomma att konsultativt — advisory — referendum, vilket däremot användes utan att formliga bestämmelser därom finnas i författningarna, så har detta förfarande uppenbarligen sin grund däri, att själva principen om folkets direkta deltagande i statens angelägenheter dels var historiskt invuxen i den allmänna åskådningen, dels också blivit införd i författningarna för konstitutionella frågor och vissa lagfrågor. Det konsultativa referendum i de nordamerikanska staterna har sålunda alldeles säregna förutsättningar, som sakna varje motsvarighet i Sverige. Man finner vidare, att det nordamerikanska konsultativa referendum praktiskt taget utvecklat sig som ett slags komplement till de författningsbestämda formerna av referendum, i tydligt och erkänt syfte att komma förbi de begränsningar, som författningarna stadgade för användningen av referendum i lagfrågor, och undvika den särskilda proceduren att i författningarna infoga nya fall av sådant lagreferendum[1]. Det är uppenbart, att när en dylik praxis godtagits av amerikanska domstolar och statsrättslärda, så har detta skett med hänsyn till speciellt amerikanska statsrättsprinciper, vilka icke äro på något sätt relevanta för våra svenska förhållanden.

I Australien har likaledes konsultativ folkomröstning kommit till användning utan något direkt stöd i grundlag, och här så väl i statsförbundet — två fall under världskriget — som i vissa särstater. För statsförbundets del fanns därvid den anknytningen, att decisivt referendum dock är för vissa fall stadgat i författningen, men av delstaterna har endast en — Queensland — i sin konstitution ett sådant decisivt referendum, och detta blott för vissa fall, då representationens båda kamrar stannat i skiljaktiga besked[2]. Här har således den konsultativa folkomröstningen i det hela framträtt mera fristående. Det behöver väl emellertid icke anmärkas, att de konstitutionella åskådningar, som sålunda gjort sig gällande i det australiska nybyggarelandet, icke låta sig tillämpas i Sverige. I Australien liksom i de nordamerikanska staterna har den direkta utövningen av folkets suveräna myndighet sina rötter i själva uppkomsten och utvecklingen av koloniernas statsskick; det är betecknande, att förbundsförfattningen antogs genom folkomröstningar i de särskilda staterna.

Schweiz och andra europeiska länder med grundlagstadgad folkomröstning.

I Schweiz ligger frågan om den konsultativa omröstningen annorlunda. Här är det decisiva referendum så gott som allena härskande; endast kantonerna S:t Gallen och Schaffhausen hava vid sidan därav även ett konsultativt, och detta är

[1] Se härom den av kommittén föranstaltade utredningen i bil. 1, sid. 13—16.

[2] Se bil. 1, sid. 22—28.

— liksom det decisiva — uttryckligen reglerat i författningarna. Så vitt man känner har konsultativt referendum i S:t Gallen och Schaffhausen endast kommit till användning i enlighet med dessa konstitutionella bestämmelser; i de övriga kantonerna och i Edsförbundet synes det icke förekomma [1]. Folkomröstningsinstitutets europeiska hemland känner alltså icke någon annan form av folkomröstning än de, som äro uttryckligen medgivna och reglerade genom författningslagarna.

På liknande sätt förhåller det sig med de övriga europeiska stater, som under de senaste åren infört folkomröstningsinstitutet i sin konstitution. Tyska riket och dess delstater, Österrike, Tjeckoslovakien, Estland — alla hava upptagit ett decisivt referendum, reglerat på olika sätt, men något konsultativt referendum har icke förekommit. (I Holland föreligger ett förslag till reviderad författning, vilket ännu icke kommit under behandling; det upptar ett obligatoriskt och decisivt författningsreferendum, men avvisar med stor bestämdhet användningen av folkomröstning på andra områden.)

Något bättre jämförelsepunkter finner man i de europeiska stater, där liksom i Sverige frågor om folkomröstning varit under debatt men institutet icke blivit infört i grundlagarna, särskilt Frankrike, Belgien och Norge. Av intresse är också ett fall av folkomröstning i Danmark, vilket står utanför den nya danska grundlagens begränsade bestämmelser om folkomröstning i författningsfrågor.

Frankrike och Belgien.

I Frankrike och Belgien hava vid åtskilliga tillfällen framkommit förslag om anordnande av konsultativ omröstning. De hava samtliga blivit avvisade av majoriteterna i vederbörande parlament eller i den kammare, där förslagen väckts, med uttrycklig hänvisning till att en sådan omröstning icke skulle vara förenlig med vederbörande grundlagars bestämmelser om att representationen utövar den lagstiftande (och beslutande) makten å folkets vägnar [2]. Denna uppfattning har alltså varit rådande i både Frankrike och Belgien.

Norge 1919.

I Norge har däremot, som bekant, en rådgivande folkomröstning ägt rum år 1919, i frågan om förbud mot försäljning av vissa alkoholhaltiga drycker. Det saknades icke heller här tvivelsmål angående en sådan folkomröstnings förenlighet med grundlagens bud, att folket utövar den lagstiftande makten genom stortinget. Det utskott, som hade att behandla regeringens förslag i ärendet, gav uttryck åt sina konstitutionella betänkligheter, och dessa utvecklades från flera håll i både odelstinget och lagtinget. Förslaget blev emellertid antaget, och betänkligheterna fingo sålunda vika. Men man kan ej undgå att observera, att när så skedde, var det under hänvisning till att i Norge redan fanns ett slags lokalt folkomröstnings-

---

[1] Bil. 1, sid. 8—9.
[2] Bil. 1, sid. 55—79.

institut i hithörande frågor, "lokalt veto" i kommunerna, vilket direkt åberopades såsom analogi för en allmän folkomröstning för detta särskilda fall[1]. Det finnes icke anledning för en svensk iakttagare att diskutera, huruvida ett dylikt skäl kan anses vara ur konstitutionell synpunkt bärande; däremot förtjänar det att framhållas, att i varje fall någon motsvarighet härtill icke kan åberopas i Sverige vid behandlingen av det statsrättsliga problem, som nu här föreligger.

Danmark 1916.

I Danmark ägde folkomröstning rum år 1916 rörande den överenskommelse, som regeringen avslutat om försäljning av de danska västindiska öarna. Den företogs utan stöd i grundlagen, som endast stadgar (obligatorisk) decisiv omröstning för ändringar i grundlagarna, men ingen anmärkning gjordes mot dess konstitutionella tillåtlighet, och detta ehuru omröstningen icke var rent konsultativ, utan även innebar ett moment av decisiv art: endast i det fall, att en majoritet av de röstande uttalade sig för överenskommelsen, skulle denna av regeringen kunna framläggas för riksdagen. Även i detta fall må frågan angående de statsrättsliga grunderna för omröstningens förenlighet med vederbörande grundlag läggas å sido; ur svensk synpunkt är i alla händelser att märka, dels att denna danska folkomröstning uppenbarligen kom till stånd såsom en ren nödfallsutväg i en ytterst invecklad politisk situation, dels att den även av andra skäl icke kan tjäna såsom något slags förebild vid behandlingen av det konstitutionella problemet i Sverige. När man i Danmark gick så långt, att man lät omröstningen bliva icke blott konsultativ, utan även på sätt som nyss nämnts delvis decisiv, så beträdde man där vägar, som veterligen icke från något håll i Sverige ansetts vara förenliga med svensk grundlag.

För den statsrättsliga frågan i Sverige ingen verklig analogi från andra länder.

Vad sålunda blivit anfört om den konsultativa folkomröstningens konstitutionella läge i främmande länder bör vara ägnat att bestyrka, att från dessa länder icke någon verklig ledning är att hämta för behandlingen av motsvarande problem i vårt land. I Förenta staterna och Australien råda förhållanden, som omöjliggöra varje fruktbärande jämförelse; Schweiz och de europeiska stater, som efter världskriget infört det decisiva folkomröstningsinstitutet, hava icke haft anledning att taga ställning till frågan om konsultativ omröstning vid sidan av författningen; i Frankrike och Belgien har sådan omröstning ansetts grundlagsstridig, i Norge och Danmark åter har den förekommit i ett enstaka fall för vart och ett av dessa länder, men under förhållanden, som i många avseenden icke äro analoga med de svenska.

1920 års konstitutionsutskotts ståndpunkt.

I Sverige har frågan om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med nu gällande grundlagar blivit aktuell vid 1919 och 1920 års riksdagar, framför

[1] Bil. 1, sid. 48—52.

allt vid den senare, på sätt som framgår av kommitténs i det föregående lämnade redogörelse för folkomröstningsproblemets hittillsvarande behandling i vårt land.

Den uppfattning, som hävdar, att dylik omröstning är förenlig med grundlagarna, har av majoriteten i 1920 års konstitutionsutskott sammanfattats i det uttalande, att konsultativ folkomröstning "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 karaktär av ett beslut eller innebär ett intrång på statsmakternas rättigheter". Den kortfattade motivering, som ingår i den senare delen av detta uttalande, blev i någon mån utförd av utskottsmajoritetens företrädare under diskussionen i kamrarna; sedermera fick utskottet självt anledning att återkomma till frågan i det yttrande, som utskottet avgav i anledning av talmannens i första kammaren vägran att framställa proposition på bifall till utskottets utlåtande i denna del, och i detta senare yttrande av utskottet har man sålunda att se en närmare utveckling av skälen för dess ståndpunkt.

Talmannen hade såsom grund för sin propositionsvägran åberopat bestämmelserna i 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen — "riksdagen representerar svenska folket", respektive "svenska folket representeras av riksdagen" — och utskottet upptog i sitt yttrande över denna propositionsvägran alltså den frågan, huruvida riksdagens egenskap att representera det svenska folket innebär ett indirekt förbud mot att en konsultativ folkomröstning anordnas för utrönande av folkets uppfattning rörande en viss fråga. Utskottet fann det uppenbart, att enligt nämnda grundlagsbud endast riksdagen kan på ett statsrättsligt förpliktande sätt giva uttryck för det svenska folkets vilja och att följaktligen en konsultativ folkomröstning icke kan äga för riksdagen förpliktande verkan; då emellertid en dylik omröstning kan vara ägnad att utöva stor (faktisk) inverkan på riksdagen, blir frågans kärnpunkt för utskottet den, huruvida denna faktiska påverkan kan anses förrycka riksdagens ställning såsom folkets representant. I detta hänseende anför utskottet, att de båda statsmakterna givetvis kunna upptaga för riksdagens ställning betydelsefulla utlåtanden, såväl av sakkunniga som av olika samhälleliga korporationer, t. ex. landsting och andra kommunala institutioner, utan att riksdagen därför förlorar sin representantställning, att skillnaden mellan detta upptagande av utlåtanden och en konsultativ folkomröstning endast är, att den påverkan, som den senare kan utöva på riksdagen, i regel är starkare, att denna skillnad emellertid icke är principiell, att svaret på frågan om en konsultativ folkomröstnings tillåtlighet eller otillåtlighet tydligen ej kan byggas på en subjektiv uppfattning av dess faktiska betydelse, utan endast på principiella, juridiska kriterier, samt att slutsatsen blir, "att utrönandet av folkets vilja principiellt måste likställas med

upptagandet av utlåtanden från t. ex. vissa samhälleliga korporationer". Utskottet anser det härmed vara ådagalagt, att en konsultativ folkomröstning, vars betydelse för riksdagens handlande blott är rent faktisk, men icke statsrättslig, på intet sätt är ägnad att förrycka riksdagens ställning såsom det svenska folkets representant.

Konstitutionsutskottets princip och villkoren för beslut om folkomröstning.

Vid en granskning av dessa konstitutionsutskottets uttalanden har man först att uppmärksamma, att utskottet vid sitt hävdande av den konsultativa folkomröstningens tillåtlighet icke uttalat sig angående det sätt, varpå sådan omröstning skulle kunna åvägabringas, i vidare mån än så, att detta skulle ske "i särskilda fall" och rörande "en viss fråga". Utskottet synes härmed hava avsett att förklara, att anordnande av omröstning endast kan förekomma från fall till fall, men icke genom ett generellt förfogande, t. ex. för en viss grupp eller ett visst slag av ärenden. Däremot har utskottet lämnat osagt, huruvida för åvägabringande av omröstningen skulle krävas samstämmande beslut av konung och riksdag, och i så fall formen för sådant beslut, eller huruvida omröstning skulle kunna anordnas genom beslut av Kungl. Maj:t ensam.

Vid diskussionen i riksdagen framhölls, att denna allmänna avfattning av utskottets ståndpunkt lämnade rum för skilda meningar om befogenheten att besluta en omröstning, och att redan ur denna synpunkt frågan icke kunde anses vara av utskottet på tillfredsställande sätt penetrerad. Gentemot denna anmärkning gjorde de, som förde utskottets talan, gällande, att man utgått från den förutsättningen, att beslut om konsultativ folkomröstning borde fattas av konung och riksdag gemensamt, och närmare bestämt genom en av regering och riksdag samfällt stiftad lag. Denna förutsättning blev emellertid icke från alla håll godkänd. En talare i första kammaren, herr Reuterskiöld, hävdade, att konungen ensam äger att anordna dylik omröstning, och att varje medverkan i lagform från riksdagens sida i ett sådant fall vore icke blott obehövlig utan även statsrättsligt otillåten. Enligt denna talares mening kunde över huvud taget konsultativ folkomröstning endast förekomma inom området för Kungl. Maj:ts administrativa styrelsemakt (enligt § 89 regeringsformen), men däremot icke i författningsfrågor eller frågor, som avse allmän lagstiftning eller statsreglering och beskattning. Sistnämnda mening har av herr Reuterskiöld sedermera blivit ytterligare utvecklad i en särskild uppsats om "Konsultativt referendum och svenska statsrättsprinciper" (Statsvetenskaplig Tidskrift 1920). Det visar sig alltså, att utskottets principuttalande om möjligheten att åvägabringa konsultativ folkomröstning utan hinder av nuvarande författningsbestämmelser omedelbart givit upphov till konklusioner i vitt skilda och sins emellan oförenliga riktningar rörande befogenheten att föranstalta sådan omröstning och området för dess användning. Till dessa varierande konklusioner kunna tvivelsutan också komma andra. Det torde vara tillräckligt att erinra om 1897 års —

av kommittén i det föregående relaterade — motion, i vilken ett yrkande om konsultativ folkomröstning i rösträttsfrågan — alltså en författningsfråga — framfördes i form av förslag om ett anslag till sådan omröstning, följaktligen såsom ett ärende, som i händelse av olika meningar mellan kamrarna skulle kunnat bliva föremål för gemensam votering.

Dessa skiljaktiga möjligheter för tillämpningen av principståndpunkten om den konsultativa folkomröstningens tillåtlighet måste vara av största vikt för bedömandet av denna principståndpunkt såsom sådan. När under debatterna i kamrarna de, som företrädde utskottets mening, så starkt framhöllo, att såsom förutsättning för åvägabringande av en dylik folkomröstning tänkts ett samfällt beslut av konung och riksdag, så låg till grund härför uppenbarligen den tankegång, att riksdagens deltagande i ett sådant beslut måste anses oundgängligen behövligt för att icke folkomröstningen skulle kunna inkräkta på dess författningsenliga ställning. Skulle alltså ett accepterande av konstitutionsutskottets allmänna princip föra med sig, att man måste inrymma konungens befogenhet att även utan samstämmande beslut av riksdagen anordna en folkomröstning, bör detta från utskottets egen utgångspunkt te sig såsom en konsekvens, vilken ej kan undgå att rubba själva principen om folkomröstningens tillåtlighet. Och då utskottets talesmän i kamrarna preciserade formen för riksdagens förutsatta medverkan så, att beslut om folkomröstning borde fattas genom lag, så bör detta vara att fatta så, att enligt deras mening riksdagens konstitutionella rätt endast kan anses tillgodosedd genom båda kamrarnas samtycke i ett dylikt beslut. Skulle principståndpunkten om den konsultativa omröstningens tillåtlighet leda till, att en fråga angående omröstning kunde behandlas i annan form, t. ex. såsom anslagsfråga, bleve följaktligen även detta en konsekvens, som måste undergräva grunden för den av utskottet framställda principen såsom sådan.

Konstitutionsutskottets princip möjliggör folkomröstnings anordnande utan riksdagens beslut.

Under sådana förhållanden torde det vara skäl att till en början upptaga den frågan, huruvida det kan anses berättigat att uppställa de av utskottet "förutsatta" begränsande villkoren för åvägabringande av en konsultativ folkomröstning, därest man utgår från konstitutionsutskottets sats, att sådan omröstning kan anordnas utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser.

Utskottet har i sin förut refererade motivering dels utgått därifrån, att intet direkt förbud mot konsultativ folkomröstning finnes i grundlagarna, dels sökt leda i bevis, att icke heller något indirekt förbud kan anses föreligga i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen, och denna senare bevisföring utmynnar i en förklaring, att konsultativ folkomröstning för utrönande av folkets vilja "principiellt" — alltså ur konstitutionell synpunkt — måste likställas med upptagandet av utlåtanden från t. ex. vissa samhälleliga korporationer. Men skulle

så vara förhållandet, må man väl fråga sig, på vilken grund det skall vara möjligt att för anordnande av folkomröstning kräva beslut av riksdagen, och till och med beslut i lagform. Det är ju allbekant och fullkomligt ovedersägligt, att inhämtande av utlåtanden av varje slag, vare sig från ämbetsverk, sakkunniga eller kommuner och kommunala korporationer, ingår i konungens allmänna styrande makt, och att sådana utlåtanden oupphörligt upptagas genom konungens föranstaltande utan någon som helst medverkan av riksdagen. Någon rätt för riksdagen att medverka vid anordnande av sådana utlåtanden, vare sig i den ena eller den andra formen, känner varken grundlagen eller vår konstitutionella praxis, än mindre någon rätt för riksdagen att själv härom besluta med bindande verkan — det är således egentligen missvisande, när konstitutionsutskottet talar om att "de båda statsmakterna givetvis icke äro hindrade att upptaga utlåtanden". Riksdagen kan självfallet göra framställning om inhämtande av utlåtanden (enligt § 89 regeringsformen); det torde också kunna tänkas, att på initiativ inom riksdagen ett anslag beviljas för sådant ändamål, därest särskilt anslag anses erforderligt; men avgörandet, om och på vad sätt en sådan framställning från riksdagen skall effektueras, eller om och på vad sätt ett eventuellt av riksdagen anvisat anslag skall användas, tillhör enligt grundlagen konungen i statsrådet. Den bevisföring, varpå konstitutionsutskottet stödjer sig, leder alltså just till de konsekvenser, som utskottets talesmän i riksdagen icke ansett sig kunna acceptera, nämligen att riksdagen icke skulle kunna hävda någon rätt till medverkan vid beslut om konsultativ folkomröstning, allra minst en medverkan i form av lag, samt att en dylik fråga, därest den framkommer inom riksdagen, skulle där kunna behandlas enligt § 89 regeringsformen eller eventuellt — i fall yrkande om anslag blivit gjort — såsom en anslagsfråga, vilken i händelse av skiljaktiga beslut i kamrarna kunde bliva föremål för gemensam votering.

Under kommitténs överläggningar har anförts, att en garanti för riksdagens medbeslutanderätt i lagform i alla händelser skulle ligga däruti, att själva organisationen av en omröstning måste ske genom lag; man räknar med att för en sådan omröstning behövdes den apparat av särskilda nämnder m. m., som vallagen stadgar för valen till andra kammaren, och att, då vallagen uttryckligen avser endast riksdagsmannaval, denna apparat icke kan bringas i funktion utan särskilda föreskrifter av lags natur. Icke heller denna garanti lärer dock vara tillförlitlig. Det torde näppeligen kunna bestridas, att Kungl. Maj:t har möjlighet att i administrativ väg vidtaga särskilda anstalter för att bereda tillfälle till avgivande av rösterna och för dessas sammanräknande. Man kan visserligen hålla för osannolikt, att Kungl. Maj:t skulle slå in på en sådan väg med hänsyn till de politiska verkningar, som kunde framkallas av ett dylikt negligerande av riksdagens intres-

sen i ett så viktigt ärende. Men sannolikheten eller osannolikheten ur politisk synpunkt är en sak, den grundlagsenliga möjligheten en annan. Det är endast denna senare, som det nu gäller att klargöra, och som överhuvud taget nu kan klargöras. Vad som under nuvarande politiska förhållanden ter sig såsom osannolikt, kan under förändrade politiska förhållanden tänkas bliva verklighet. Politiska sannolikhetsberäkningar giva inga konstitutionellt bindande garantier; och endast konstitutionellt bindande garantier för riksdagens fulla medbeslutanderätt kunna i en fråga av denna betydelse vara verkligt tillfyllestgörande. Skulle riksdagen godtaga den principen, att en konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av nuvarande författningsbestämmelser, så har riksdagen därmed utlämnat detta institut till de möjligheter av behandling i administrativ väg, med eller utan riksdagens hörande, som nu blivit påvisade.

Konstitutionsutskottets "förutsättningar" för principuttalandet ej hållbara.

Det är redan antytt, vilka slutsatser, som böra vara att draga av detta resultat. Det är uppenbart, att riksdagens fulla medbeslutanderätt vid anordnande av en konsultativ folkomröstning för majoriteten i 1920 års konstitutionsutskott haft karaktären av en förutsättning, som icke kunde eftergivas. När det nu befinnes, att just den förutsättningen icke kan från utskottets egen principiella utgångspunkt upprätthållas, bör detta i och för sig utgöra en mycket allvarlig anledning även för dem, som ursprungligen anslutit sig till utskottets principförklaring, att underkasta denna en förnyad granskning.

Kritik av utskottets motivering:

Emellertid låter det naturligtvis tänka sig, att den av 1920 års konstitutionsutskott framställda satsen skulle vara konstitutionellt ofrånkomlig, även om den leder till sådana av utskottet självt icke förutsatta konsekvenser. Återstår alltså att pröva denna sats i och för sig och den motivering, som härför blivit framlagd.

Motiveringen har karaktären av en strängt begränsad formell tolkning av § 49 regeringsformen — "Riksdagen representerar svenska folket" — och motsvarande bestämmelse i § 1 riksdagsordningen. Utskottet söker uppvisa, att dessa grundlagsbud icke innebära något "förbud", icke ens något indirekt förbud, mot en konsultativ folkomröstning; därför kan en sådan anordnas "utan hinder av våra författningsbestämmelser". Tankegången har i en offentliggjord tidskriftsuppsats av utskottets sekreterare blivit ytterligare utförd, bland annat genom understrykande av föreskriften i § 84 regeringsformen, att grundlagarna "skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas".

Grundlagarnas tillämpning "efter ordalydelsen".

I fråga om § 84 regeringsformen kan i förbigående erinras, att denna bestämmelse direkt och uttryckligt avser "särskilda fall", d. v. s. konkreta frågor, där det gäller att fatta ståndpunkt till framkomna förslag av reell innebörd. Grundlagsstiftarna hava säkerligen icke utan avsikt givit bestämmelsen en sådan avfattning; först när det "särskilda fallet" föreligger, kan dess innebörd så klart och fullstän-

digt bedömas, att en tillämpning av grundlagarna efter deras ordalydelse blir möjlig. Att detta är bestämmelsens mening, belyses också av dess plats omedelbart efter föreskriften i § 83 regeringsformen: "Ej må någon för framtiden gällande förklaring av grundlagarna stadgas, utan på det sätt, som vid ändringar i dem iakttagas bör". I regeringsformens ursprungliga lydelse voro till och med dessa tvenne föreskrifter sammanförda i samma paragraf — 83 —, och det var först år 1866 som den förstnämnda överfördes till § 84 — av rent redaktionella skäl, emedan den dittillsvarande § 84 då såsom föråldrad uteslöts. Det skulle kunna ifrågasättas, huruvida 1920 års konstitutionsutskott över huvud taget observerat § 83, när det gjorde sitt uttalande om den konsultativa folkomröstningen. Detta uttalande har uppenbarligen icke karaktären av en "tillämpning av grundlagarna" för ett "särskilt fall", eftersom utskottet i ifrågavarande uttalande icke hade att behandla något förslag om konsultativ folkomröstning, utan det har fastmera karaktären av en sådan "förklaring av grundlagarna", som enligt § 83 icke kan ske i annan form än den för grundlagsändring stadgade. Må vara, att utskottets "förklaring" icke avsett att formellt bliva "för framtiden gällande"; reellt skulle den dock, i fall den hade godkänts av riksdagen, hava kunnat få en betydelse, som mycket närmat sig denna innebörd. Och med § 83 regeringsformen står den knappast väl tillsammans.

I alla händelser kan stadgandet i § 84 regeringsformen om grundlagarnas tillämpning "efter deras ordalydelse" icke avse att föreskriva en grundlagstillämpning uteslutande efter bokstaven i en enstaka paragraf, därest i förevarande fall vare sig direkt eller indirekt även andra delar av grundlagarna kunna och böra komma i betraktande. Meningen är uppenbarligen att förhindra varje "pressning" av grundlagsbuden, liksom att säkerställa en nyprövning i uppkommande nya fall utan hinder av tidigare tillämpning, som skulle kunna anföras såsom prejudikat, men en tillämpning "efter ordalydelsen" är icke blott fullt förenlig med, utan kräver uppenbarligen hänsynstagande till grundlagarnas bestämmelser i hela deras sammanhang, till den tankegång som framgår av deras "ordalydelse" i ett sådant sammanhang. Endast på så sätt kan man komma till resultat, som äro logiskt hållbara i förhållande till författningen i dess helhet.

Den konstitutionella frågan måste prövas efter hela vårt representativa system.

När 1920 års konstitutionsutskott i sitt yttrande med anledning av talmannens i första kammaren propositionsvägran uteslutande uppehållit sig vid "ordalydelsen" i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen, så är detta förklarligt så till vida som talmannen, då han enligt § 61 riksdagsordningen anförde "skälen för sin vägran", åberopade dessa paragrafer. Men vid bedömandet av den frågan, om det är konstitutionellt riktigt att förklara, att konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser, måste man taga hänsyn icke blott till 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen, utan till

hela riksdagens konstitutionella ställning enligt grundlagarna. Att riksdagen "representerar svenska folket" utgör en sammanfattande karaktäristik av dess konstitutionella grundval, uppgift och befogenhet, som i och för sig utan tvivel är av stor betydelse för den fråga det här gäller. Men sin fulla belysning får frågan först, om man med den allmänna karaktäristiken av riksdagen såsom representerande svenska folket sammanställer de befogenheter och uppgifter, som grundlagarna punkt för punkt tilldela riksdagen i förhållande till folket och i förhållande till konungen; först därmed framträder den samlade innebörden av riksdagens ställning såsom folkrepresentation. Frågan om den konsultativa folkomröstningens tillåtlighet enligt vår författning måste prövas så, att man undersöker, huruvida en sådan omröstning står i överensstämmelse med vårt representativa system i dess helhet.

Enligt grundlagarna företrädet riksdagen i allo svenska folket.

Det lärer ej kunna bestridas, att i Sveriges nuvarande författning, sådan den konstituerades år 1809 och sedermera i detta avseende orubbad bibehållits, ingår såsom en av de grundläggande principerna, att riksdagen skall i allo företräda det svenska folket. Redan i regeringsformens ingress framträda rikets ständer vid riksdagen såsom "svenska folkets fullmäktige". Regeringsformen avser otvetydigt att på ett uttömmande sätt reglera alla de rättigheter och uppgifter, som i rikets gemensamma ärenden tillkomma svenska folket såsom statlig enhet, och att anförtro utövningen av dem alla åt riksdagen. Riksdagen har icke blott att utöva folkets rätt i fråga om beskattning, statsreglering, grundlagstiftning och annan lagstiftning, kontroll över riksstyrelsen och i utomordentliga fall åtgärder för dess upprätthållande; det är också riksdagen som, å folkets vägnar, har att framföra "föreställningar och önskningar" inom området för konungens administrativa lagstiftnings- och beskattningsmakt (enligt § 89 regeringsformen), liksom inom andra områden av statslivet. Just den uppgift, som den konsultativa folkomröstningen skulle avse — nämligen att giva uttryck för folkmeningens ställning till en viss fråga — tillkommer alltså redan riksdagen såsom det svenska folkets representation. Det må vara sant, att § 89 regeringsformen i och för sig tillkommit för att i de ärenden, som denna paragraf behandlar, markera, att beslutanderätten tillhör Kungl. Maj:t, och icke för att utesluta framställningar till Kungl. Maj:t från medborgare utom riksdagen. Men sådana framställningar — petitioner och andra inlagor — från medborgare utom riksdagen eller från olika korporationer inom samhället kunna enligt grundlagarna aldrig avgivas å hela svenska folkets vägnar; för svenska folket i dess helhet äger enligt grundlagarna riksdagen ensam att föra talan. Och även i de frågor, som icke falla under regeringsformens 89 §, är det uteslutande riksdagen, som framför "framställningar eller önskningar" i svenska folkets namn; det har allt ifrån den första tillämpningen av 1809 års regeringsform skett genom av riksdagen beslutade skrivelser till K. M:t.

Av reservanter i 1920 års konstitutionsutskott vid utskottets yttrande om talmannens i första kammaren propositionsvägran har med rätta framhållits, att denna regeringsformens tankegång är fullt medveten och avsiktlig. Den svenska riksdagen har steg för steg vuxit fram till ställningen såsom den enda lagliga företrädaren av svenska folket, under ett par århundradens tävlan med andra former av riksmöten och med lokala menigheter. Ännu under Gustaf III:s tid hade det förekommit, att konungen i ett par beskattningsärenden gick förbi riksdagen till menigheter inom länen; med anledning härav var det som § 57 regeringsformen fick sin bekanta, särskilt tillspetsade lydelse: "Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag" (efter 1866: " — — — utövas av riksdagen allena"). Att en sådan tillspetsning icke skedde vid avfattningen av övriga punkter, där regeringsformen tillerkänner riksdagen att utöva svenska folkets rätt, kan naturligtvis ingalunda leda till den slutsatsen, att i dessa övriga punkter riksdagens ställning såsom folkets företrädare "icke har en så exklusiv karaktär", såsom 1920 års konstitutionsutskotts sekreterare i sin omnämnda uppsats ifrågasätter, visserligen med erkännande, att det skulle vara "en hårdragen grundlagstolkning". När ordet "allena" icke använts i andra punkter, beror det naturligtvis helt enkelt därpå, att på dessa andra områden av statslivet några försök att gå förbi riksdagen till folket icke i mannaminne hade förekommit, och att riksdagens företrädareställning alltså stod oanfäktad och självklar. Riksdagens företrädareställning är enligt grundlagarna i alla andra avseenden lika exklusiv som i fråga om beskattningen.

När 1920 års konstitutionsutskott vill inskränka denna riksdagens exklusiva företrädareställning för det svenska folket till sådana fall, där det gäller att på ett statsrättsligt förpliktande sätt giva uttryck åt folkets vilja, och när det hävdar, att utrönandet av folkets vilja genom konsultativ folkomröstning måste principiellt likställas med upptagandet av utlåtanden från t. ex. vissa samhälleliga korporationer, så äro båda dessa satser framställda utan någon verklig undersökning och bevisföring. En närmare granskning ger fog för att beteckna dem var för sig och tillsammans såsom både formellt och reellt icke bindande.

Konsultativ folkomröstning icke analog med inhämtande av utlåtanden, utan ett nytt statsrättsligt institut.

Den konsultativa folkomröstningens likställande med inhämtandet av utlåtanden påminner om den argumentation, som förts i Belgien och Frankrike i motsvarande fråga, då man i dessa länder velat karaktärisera sådan folkomröstning såsom en form av enquête och därmed fallande inom författningen. Analogien har såväl i Frankrike som i Belgien konsekvent blivit underkänd av folkrepresentationens majoritet, och den måste med om möjligt än starkare skäl avvisas i Sverige. En konsultativ folkomröstning är både till form och till innebörd något helt annat än inhämtande av utlåtanden, även från samhälleliga korporationer. När Kungl. Maj:t

utställer ett ärende till yttrande av myndigheter eller kommunala korporationer, sker detta för att erhålla motiverade uttalanden i frågan, innehållande fakta och uppgifter, som kunna tjäna till dess sakliga belysning, och ett i anslutning härtill fogat omdöme — alltså ett sakligt material till ärendets fortsatta behandling. En konsultativ folkomröstning åter innebär en ren viljeförklaring från folket, utan möjlighet till bifogande av någon som helst motivering eller något som helst sakligt material. Och vidare: om utlåtanden infordras av samhälleliga korporationer, så avgivas dessa yttranden av korporationerna såsom sådana samt utgöra var för sig fristående uttryck för varje korporation eller — i fråga om de kommunala myndigheterna — varje kommuns beslutande organ. Även om i en fråga yttranden skulle inkomma från alla Sveriges kommuner, utgöra dessa yttranden endast uttryck för de kommunala församlingarnas mening. Det kännetecknande för en konsultativ folkomröstning åter är, att denna företages av svenska folket i dess helhet, organiserat av statsmakten för att uttrycka sin önskan eller sin vilja såsom folk. Även ur denna synpunkt ligger alltså en konsultativ folkomröstning på ett annat plan än utlåtanden av ämbetsmyndigheter, korporationer eller kommuner.

Just därigenom, att en konsultativ folkomröstning utgör en viljeförklaring av folket såsom ett helt, officiellt organiserat för detta ändamål, blir omröstningen en ny faktor i själva statslivet, ett nytt institut i vår författning. Reellt betyder ett sådant nytt institut för omedelbart uttalande av folkets samlade vilja eller önskan i de frågor, som omröstningen gäller, en inskränkning i riksdagens hittillsvarande rätt att på alla områden av statslivet ensam företräda folket såsom helhet. Det bör vara tydligt, att ett sådant nytt institut ej har rum inom de nuvarande grundlagarna.

När 1920 års konstitutionsutskott förklarar, att ordet "representera" i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen åsyftar endast riksdagens rätt att "på ett statsrättsligt förpliktande sätt giva uttryck åt svenska folkets vilja", så kan detta ur olika synpunkter icke godtagas såsom en tillfredsställande analys. Under begreppet "statsrättsligt förpliktande" har utskottet tydligen velat hänföra endast sådana beslut, som innebära ett definitivt avgörande i de frågor, där riksdagen enligt grundlagarna har beslutanderätt vare sig ensam eller samfällt med konungen, med därav följande grundlagsbestämda verkningar. Och i denna mening är en konsultativ folkomröstning självfallet icke statsrättsligt förpliktande, eftersom den direkt betecknas såsom konsultativ. Men om också en sådan omröstning icke är statsrättsligt förpliktande i denna mening, så blir den dock statsrättsligt avgörande såsom uttryck för folkets önskan eller vilja, på samma sätt som en skrivelse från riksdagen till Kungl. Maj:t med "föreställningar eller önskningar" i en viss riktning. Den innebär konstituerande av direkta viljeyttringar av folket självt vid riksdagens sida, låt vara viljeyttringar, som hava karaktären av önskningar, icke av beslut med bindande verkan.

Det är härigenom som den konsultativa folkomröstningen griper in i riksdagens hittillsvarande rätt att ensam "representera svenska folket".

Den konsultativa omröstningens faktiska verkan.

1920 års konstitutionsutskott anger "frågans kärnpunkt" så: kan den faktiska påverkan, som en folkomröstning är ägnad att utöva på riksdagen, anses förrycka riksdagens ställning såsom folkets representant? Den föregående framställningen har gått ut på att visa, att kärnpunkten är en annan, nämligen folkomröstningens ställning till hela den representativa princip, som nu är genomförd i vår författning, och att folkomröstningen såsom institut utgör ett ingrepp i denna princip i dess hittillsvarande gestaltning. Vad angår omröstningens faktiska påverkan på riksdagen berördes denna vid kritiken av 1920 års konstitutionsutskotts uttalande under debatterna i kamrarna icke för att däri söka kriteriet på omröstningens oförenlighet med grundlagarna utan för att konkret belysa nödvändigheten att vid frågans behandling också hålla i sikte denna sida av dess reella innebörd. Den av kommittén föranstaltade utredningen om problemets ställning i främmande länder har givit åtskilliga bidrag i denna riktning. Man finner, huru svävande gränsen mellan konsultativ och decisiv folkomröstning kan bliva redan i själva frågeställningen, när fasta regler i grundlagarna saknas — sådana fall föreligga i de amerikanska och australiska omröstningarna samt den danska av 1916, — och man finner ävenså, huru vid den norska folkomröstningen år 1919 visserligen å ena sidan betonades, att statsmakterna förbehöllo sig rätt att träffa det slutliga avgörandet i den till omröstning framlagda frågan, men å andra sidan också från majoriteten rent ut förutsattes, att omröstningens utfall skulle komma att betraktas som ett faktiskt bindande direktiv. Ej minst det sistnämnda exemplet visar, huru nära till hands det kan ligga för dem som därav hava intresse att söka utnyttja även en konsultativ folkomröstning såsom i realiteten, om ej i formen, avgörande. Och de vådor för det representativa systemet, som härav kunna följa, måste särskilt framträda, i fall principen om folkomröstningens tillåtlighet enligt nuvarande författning kan, på sätt som i det föregående uppvisats, leda till att en omröstning kunde åvägabringas utan riksdagens samtycke. Därmed vore en möjlighet öppnad för ett utnyttjande av detta institut emot riksdagen, och till icke blott formellt utan även reellt undergrävande av dess konstitutionella ställning.

Skälen för 1920 års konstitutionsutskotts principuttalande ej hållbara.

Vad sålunda anförts leder ur olika synpunkter till den slutsatsen, att de framförda skälen för att en konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av våra nuvarande författningsbestämmelser icke kunna anses tillfyllestgörande. Även om det medgives, att något "förbud" mot sådan omröstning ej förefinnes i grundlagarna, så följer därav icke, att icke "hinder" däremot finnas; hindren ligga i det av grundlagarna uppbyggda representativa systemet i dess helhet.

Konsultativ omröstning kan ej inrymmas i författningens utveckling genom praxis.

Under överläggningarna i kommittén har erinrats, att på andra områden en konstitutionell praxis utvecklat sig, vilken åt vissa grundlagsbestämmelser givit en väsentligt annan tillämpning än den, som vid dessa bestämmelsers tillkomst var avsedd, och man har gjort gällande, att anordnande av konsultativ folkomröstning skulle utgöra endast ett nytt fall av denna "författningens inre utveckling" vid sidan av eller utöver dess ursprungliga syfte. Denna analogi kan icke godkännas. En sak är, att de svenska grundlagarna — i främsta rummet regeringsformen — liksom i större eller mindre grad alla grundlagar, lämna rum för en anpassning i praxis av statsstyrelsens genom grundlagarna konstituerade organ efter nya tiders förhållanden. I all synnerhet är det naturligt och oundvikligt, att en sådan anpassning äger rum i fråga om den faktiska avvägningen av den betydenhet, som de olika organen kunna utöva, och det är allbekant, att regeringsformens berömda "maktfördelning" på detta sätt steg för steg kommit att övergå i ett sådant förhållande mellan konungen, statsrådet och riksdagen, som man plägar karaktärisera såsom ett parlamentariskt styrelsesätt. Men så ligger icke frågan med den konsultativa omröstningen. Här gäller det icke anpassning i användningen av ett genom grundlagen konstituerat statsorgan, utan tillskapande av ett alldeles nytt organ för folkviljans uttryckande vid sidan av riksdagen. Här måste ett tillägg till grundlagen i de former, som för sådant ändamål äro stadgade, vara den enda riktiga vägen.

Herr Reuterskiölds teori om konsultativ folkomröstning.

I fråga om den särskilda mening, som framförts av herr Reuterskiöld, finnes efter vad som nu anförts icke anledning till något utförligare bemötande. De huvudsakliga delarna av den argumentation, som riktats mot den allmänna satsen, att en konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av gällande författningsbestämmelser, gälla även och i alldeles särskild grad en sådan omröstnings föranstaltande å administrativ väg; då grundlagarna endast känna en form för uttryck av svenska folkets gemensamma vilja eller önskningar, nämligen genom riksdagen, så kan konungen icke genom ett administrativt förfarande tillskapa ett nytt organ härför vid riksdagens sida. Det må i övrigt vara tillräckligt med några korta erinringar. Herr Reuterskiölds grundläggande sats, att konung och riksdag äro två suveräna organ, som i inbördes samförstånd kunna "utan avseende å grundlagen bilda gällande rätt", måste i och för sig betecknas såsom missvisande; grundlagarna avse, såsom i det föregående framhållits, utan all fråga att på ett uttömmande sätt reglera formerna och villkoren för skapande av ny rätt. Det förefaller dessutom som en tydlig motsägelse, när herr Reuterskiöld i trots av denna sin grundläggande sats frånkänner riksdagen möjligheten att deltaga i ett beslut om referendum; skulle verkligen konungen och riksdagen kunna bilda en rätt "utan avseende å grundlagen", borde detta väl äga tillämpning också i nu före-

varande fall. När slutligen herr Reuterskiöld vill göra en åtskillnad mellan svenska folket såsom "statsfolk" och såsom "folksamhälle" och förmenar, att en administrativt anordnad folkomröstning endast skulle giva ett uttryck för folksamhällets mening, men icke åt "statsfolkets" mening — "folkviljan" —, så skall här icke upptagas någon diskussion om dessa distinktioner utan endast anmärkas, att de äro fullständigt främmande för våra grundlagar, vilka ju endast betrakta svenska folket såsom statlig enhet. I varje fall kunna dylika distinktioner icke undanskymma det faktum, att en genom statsmakten föranstaltad och organiserad folkomröstning i ett ärende på vare sig det ena eller det andra området av statslivet innebär tillskapande av ett nytt organ för viljeyttring av folket i en statlig angelägenhet. Praktiskt taget förefaller det, som om den av herr Reuterskiöld framförda uppfattningen närmast skulle kunna karaktäriseras såsom en deductio in absurdum av 1920 års konstitutionsutskotts principuttalande.

Slutsats.

Med stöd av vad sålunda anförts anser jag,

att ett anordnande av konsultativ folkomröstning, vare sig genom beslut av Kungl. Maj:t eller genom beslut av konung och riksdag, icke är överensstämmande med det representativa system för uttryckande av folkets vilja, vilket är undantagslöst genomfört i våra nuvarande grundlagar, samt

att i följd härav, om dylik omröstning skall kunna i god konstitutionell ordning åvägabringas, förutsättningen härför bör vara, att man dessförinnan inför sådana nya bestämmelser i grundlagarna, som bereda plats i vår författning för detta institut.

Herr v. Geijers yttrande.

Herr v. Geijer har förenat sig om den av herr Edén uttalade uppfattningen.

Herrar Hellbergs, Larssons och Vennerströms yttrande.

Herrar Hellberg, Larsson och Vennerström ha anfört:

En av riksdagen (och regeringen) beslutad konsultativ folkomröstning kan inte med fog påstås intränga på den grundlagsstadgade representationsrätten.

Enligt några mening — se nykterhetskommitténs betänkande — skulle till och med en bekräftande folkomröstning, om dess utslag insättes såsom villkor för ett riksdagsbesluts giltighet, inte behöva inkräkta på denna rätt. Den uppfattningen har förut här i betänkandet upptagits till granskning och visats vara ohållbar, då genom en sådan folkomröstning representationens rätt och plikt att avgöra varje till dess behandling hänskjutet ärende delegeras, låt vara endast i ett enda av densamma bestämt moment, på folket direkt.

Vid en konsultativ folkomröstning behålles däremot denna rätt och plikt åt den myndighet, vilken den enligt grundlagen tillkommer. Folkets mening i en viss fråga göres då inte till en förutsättning, av vars uppfyllelse beror, om ett visst beslut skall

få träda i verkställighet. Utan den inhämtas förut, därför att det ansetts vara av betydelse att känna den, innan beslutet fattas, därför att efter dess ställning bättre kan bedömas, huruvida detta beslut är ändamålsenligt eller kanske ens tillrådligt. Därefter blir det representationens sak att pröva omröstningens resultat, tillmäta det den vikt det finnes förtjäna samt träffa det definitiva avgörandet i varje punkt.

Denna representationens ensamrätt att för folkets del fatta avgörande beslut i varje inom dess befogenhet fallande ärende måste vara den verkliga innebörden av de grundlagsstadganden (R. F. § 49 och R. O. § 1) som bestämma att svenska folket representeras av riksdagen. Att i uttrycket "representera" inlägga något utöver detta och därur draga den slutsatsen, att det är riksdagen förbjudet att, om den så skulle finna nödigt, genom en förfrågan inhämta folkmeningens ställning till en viss fråga, synes oss vara en grundlagstolkning, som går längre än det allmänna omdömet kan följa. Det synes oss vara att i representationsrätten inlägga något mer än vad den rimligtvis bör innebära, om den så skulle avstänga riksdagens egen handlingsfrihet i ett fall som ligger utanför grundlagens bestämmelser.

Det är visserligen sant att i andra länder meningsskiljaktighet framträtt i fråga om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med representationsrätten, vars väsentliga innebörd väl kan anses vara densamma i alla konstitutionella länder. Men det är nog mycket sannolikt för att inte säga säkert, att vederbörande bedömares ställning till denna fråga i hög grad bestämmes av deras ställning till folkomröstningen överhuvud. Så är det exempelvis ganska naturligt, att i Frankrike, där den konsultativa omröstningen råkat i misskredit, därför att den under revolutionära förhållanden grovt missbrukats såsom ett medel i statskuppens tjänst, en allmän och utpräglad obenägenhet att lämna den något rum inom statslivet skall förefinnas. Och dock är även där inom statsrättsvetenskapen den meningen företrädd att den utan grundlagsändring kan sättas i värket. Att i Amerikas Förenta stater, det ena av folkomröstningens huvudland, det finns benägenhet för den är lika naturligt. Men i alla fall är det anmärkningsvärt att domstolarne, som där intaga en ofta skarpt kritiserande och dömande ställning gent emot de resp. representationerna, dock synas undantagslöst ha varit eniga i den uppfattningen, att den konsultativa folkomröstningen inte gör något konstitutionelt intrång på representationsrätten, ja till och med förordat dess användning utan grundlagsändring. Det må även såsom något synnerligen beaktansvärt erinras, att i våra båda skandinaviska grannländer den konsultativa folkomröstningen utförts i praktiken, utan att det funnits nödigt att förut vidtaga någon grundlagsändring, som uttryckligt gjorde den tillåten. Visserligen höjdes mot detta tillvägagångssätt röster som starkare eller svagare uttryckte tvivel om dess författningsenlighet; men sådana gensagor från de betänksamma förekomma ju vid

varje nytt steg som tages inom statslivet, och det stora flertalet inom de resp. representationerna röjde ingen sådan tvekan.

Naturligtvis kan, om inte uppmärksamheten hålles vaken, lätt nog i ett beslut om konsultativ folkomröstning inkomma något moment, som ger denna omröstning ett visst decisivt eller affirmativt drag. I så fall överskrides uppenbart gränsen för det under ett representativt statsskick utan förutgången grundlagsändring tillåtliga. Men angelägenheten att hålla denna gräns klar kan inte rimligtvis åberopas som något skäl mot den konsultativa omröstningens tillåtlighet, när det gäller en konstitutionell prövning av saken.

Nu invändes det emellertid att, om också rent formellt representationen lämnas oförkränkt av en sådan folkomröstning, så skulle den dock reellt upphäva dess rätt: den komme att bli bestämmande för den efterföljande behandlingen, den komme att binda representanternas handlingsfrihet, under namn av konsultativ komme den i sak att bli decisiv.

En prövning av denna invändning faller sig ganska vansklig, då den inte har något säkert och påtagligt att hålla sig till. Det ligger i sakens natur eller, kanske rättare, i människonaturen, att en rätt, som lagen inrymmer i oinskränkt fullhet, i alla fall kan i tillämpningen komma att hämmas av en hel mängd olika faktorer. Men inte kunna dessa faktorer, som i det ena fallet värka på ett sätt och i ett annat på ett annat, därför sägas inkräkta på den rätt lagen stadgar.

Obestridligt är sålunda, att en stark, tydligt uttryckt folkmening övar intryck på en representantförsamling. Den behöver inte ha fått folkomröstningens form för att åstadkomma en sådan inverkan — därpå finnas ju exempel att anföra. Men om det råder en mycket stark folkmening i en viss fråga, så är det väl under ett representationsskick på den allmänna och lika rösträttens grund inte blott sannolikt utan så gott som alldeles givet, att denna folkmening återspeglas i riksförsamlingens sammansättning. Finns det ute bland folket en stor majoritet för en viss lösning av den frågan, då finns det helt säkert en något så när motsvarande majoritet för samma lösning också inom representationen. Om en eventuell folkomröstnings resultat och representationens beslut i den sålunda skulle överensstämma, så vore det därför uppenbart felaktigt, att i denna överensstämmelse se verkan av en påtryckning; det vore endast bekräftelse på en förut bestående samstämmighet.

Emellertid förefaller det föga sannolikt, att i en fråga, där folkmeningen vore så markerad, någon folkomröstning skulle anses erforderlig. I sin förvissan om att ha folkflertalet bakom sig skulle sannolikt riksdagen känna sig oförhindrad att besluta utan någon föregående rådfrågning. Överhuvud kunna samstämmande beslut av representationens båda kamrar om en frågas hänvisning till konsultativ folkomröstning endast tänkas förekomma i de jämförelsevis nog rätt fåtaliga fall, då båda

äro ense om lämpligheten och behövligheten av att höra folkmeningen. Så snart någon av dem intar en bestämd, mer eller mindre principiell ståndpunkt i en viss fråga, kan den inte vara benägen att låta denna underställas folkets utlåtande på ett så utomordentligt sätt som genom en folkomröstning, i fall utlåtandet förväntas bli ogynnsamt. Väl kan en minoritet inom en kammare eller båda kamrarna vara benägen att av rent agitatoriska skäl få en fråga ställd under folkomröstning, liksom ett — mer eller mindre avsevärt — antal bland de röstberättigade kan vara det. Men här är ju som förut antytts inte tal om något initiativ för en konsultativ folkomröstning från vare sig en kammarminoritet eller en valmansgrupps sida. Det förutsättes nämligen, att en sådan omröstning endast skulle komma till stånd på grund av ett representationens eget beslut. Denna båda kamrarnas rätt och makt att själva avgöra vad de anse böra remitteras till folket för utlåtande måste alltid noga ihågkommas. Kamrarne komme säkerligen i allmänhet att infordra folkets mening endast i de frågor, där de finna den äga särskild betydelse för beslutets verkan. Då kan visserligen en folkomröstnings resultat komma att öva inflytande på det efterföljande beslutet; men detta inflytande kan då inte anses som något intrång på representationsrätten, det får inte karaktären av någon imperativ folkets viljeakt, utan av ett sakförhållande, med vilket representationen på förhand ansett sig behöva räkna och vars innebörd den efteråt har full frihet att pröva. Även om majoritet för en viss åtgärd vid folkomröstningen tänkts som en förutsättning för ett representationens beslut, så kan de röstandes antal vara så ringa i förhållande till de röstägande eller majoriteten så svag, att alla mera betänksamma inte känna sig ha fått erforderligt stöd. Ja, även en relativt stark majoritet kan finnas otillräcklig i vissa fall — förbudsfrågan är ett näraliggande exempel Även förändrade förhållanden, som inträtt under tiden mellan folkomröstningen och riksdagens beslut, skulle kunna tänkas inverka på detta senare.

Då således — för att sammanfatta det förut sagda — en konsultativ folkomröstning inte kommer som någon oombedd rådgivare, vilken tränger sig på folkrepresentationen utifrån för att driva den till ett visst handlingssätt, utan som en av denna själv för vissa frågors behandling önskad och begärd upplysning; då det väl vidare ligger i sakens natur, att denna upplysning inte begäres, om och när den kan antagas bli menlig eller hinderlig för det mål, som representationen eftersträvar; och då slutligen denna senare under alla förhållanden har sin prövnings- och beslutanderätt obeskuren, så är det svårt att förstå, hur en konsultativ folkomröstning under sådana förhållanden skulle kunna medföra ett verkligt reellt intrång på representationsrättens område.

Naturligtvis finns ingen möjlighet att garantera, att inte någon eller några av representationens medlemmar både kunna påverkas till förmån för ett beslut om

folkomröstning i en viss fråga och taga intryck av denna omröstnings utfall mot sin innersta mening. Grundlagens stadgande, att endast den binder dem i utövningen av deras förtroendeuppdrag, kan lika litet i detta fall som i något annat förhindra att yttre påverkningar göra sig gällande. Men inte kan väl detta förhållande anföras som ett argument mot en konsultativ folkomröstnings förenlighet med grundlagen.

Den här givna framställningen utgår som sagt från det antagandet, att en omröstning av detta slag endast kan åstadkommas genom ett båda statsmakternas samstämmande beslut. Det har emellertid häremot anförts att den skulle kunna komma till stånd även på annat sätt.

Sålunda har det framhållits, att ingenting kunde hindra en motionär att till ett förslag om folkomröstning i en viss fråga foga en hemställan om ett anslag för ändamålet, och att genom denna manöver frågan kunde komma att avgöras medels gemensam omröstning, därest kamrarna stannade i olika beslut, d. v. s. den ena kammaren kunde framtvinga ett beslut mot den andras vilja. — Denna möjlighet är dock en konstruktion, som inte skulle kunna utföras i verkligheten. Det ligger nämligen i öppen dag, att en fråga om folkomröstning inte är till sin natur någon anslagsfråga och inte heller kan förvandlas därtill blott därmed, att ett yrkande om anslag häftas vid den. I sitt bekanta arbete om praxis vid gemensamma voteringar säger Törneblad angående ett skrivelseförslag, vid vilket en dylik anslagsbegäran fasthängts i syfte att få det avgjort genom samfälld omröstning — ett syfte, som andra kammaren korsade genom avslag på voteringspropositionen — att avslaget, som stäckade försöket, var motiverat därav, att "skrivelsen var huvudsak eller ändamålet, anslaget endast ett medel". Och med ännu större skäl — då den i nämnda skrivelseförslag påyrkade åtgärden dock i väsentlig grad inneslöt en kostnadsfråga — kan detsamma sägas om ett förslag till folkomröstning, försett med ett bihangsyrkande om anvisning av ett visst penningbelopp: folkomröstningen, huruvida en sådan skall anordnas i en viss fråga eller inte, är så avgjort huvudsaken och ändamålet, anslaget åter endast en bisak, ett blott medel, som försökes för att undvika en lojal behandling av frågan, att det skulle verka rent löjligt, om denna bisak finge bli huvudsak. En sådan riksdagsbehandling av en sådan fråga skulle typiskt bidraga att skapa en "skadlig praxis, genom vilken under gemensam votering kunde dragas vilken fråga som helst", såsom Törnebladh säger om det nyssnämnda fallet. — Det kan därför tagas för givet, att den kammare, som vore emot folkomröstning rörande ett visst ärende, skulle — och det på de bästa skäl — avslå en proposition om gemensam votering i frågan, i fall en sådan proposition skulle framställas på grund av ett anslagsyrkande, som motionären vidhäftat sitt förslag för att förfuska dess behandling till förmån för den meningsriktning han företräder.

Men det har vidare invänts att en konsultativ folkomröstning skulle, om den utan förutgången grundlagsändring anordnades av riksdagen (och regeringen), kunna påbjudas även av regeringen ensam och då av den användas för att öva påtryckning på representationen.

Härtill må först anmärkas, att om den konsultativa folkomröstningen fått utföras i den form, vari den inom vår representation hittills föreslagits, nämligen i form av en utav regering och riksdag stiftad lag, så skulle säkerligen ha utbildat sig en praxis för institutets användning just i denna form, och därefter skulle det under normala förhållanden helt visst aldrig ha fallit någon regering in att på egen hand och av egen maktfullkomlighet göra bruk av detsamma.

Då ingenting därom är stadgat i grundlagen, finns ju å andra sidan intet uttryckligt hinder för ett sådant tillvägagångssätt. En regering äger rätt att från myndigheter, korporationer och kommuner infordra utlåtanden över de ärenden den själv bestämmer. Då den sålunda kan förordna, att varje kommun i riket skall uttala sig i en viss fråga, skulle den också kunna anse sig äga befogenhet att påbjuda, att varje kommuns röstberättigade medlemmar skola uttala sig direkt — d. v. s. överallt på samma sätt som i kommuner utan fullmäktige. Detta bleve då i realiteten detsamma som en folkomröstning.

Emellertid är det mycket svårt att tänka sig något fall, då en regering skulle kunna finna ändamålsenligt att företaga en sådan åtgärd i och för ett ärende, innan det förelägges riksdagen. Först i det fall att en proposition i detsamma blivit avslagen, skulle det kunna tänkas någon anledning att tillgripa en vädjan direkt till folket. Och det är ju också en sådan påtryckning på representationen som förmenas skulle kunna förekomma, därest folkomröstningsinstitutet började praktiseras utan grundlagsändring.

Naturligtvis får det inte anses uteslutet, att en regering under alldeles utomordentliga förhållanden kunde falla på att anlita den utvägen för att driva sin vilja igenom. Men i sådana undantagsartade fall har det också visat sig, att inte ens klara och bestämda grundlagsföreskrifter utgöra något tillräckligt skydd — även en så obestridd folkrepresentationens ensamrättighet som anslagsbeviljningsmakten har kunnat momentant usurperas av en egenmäktig regering. Under normala omständigheter är det däremot i högsta grad osannolikt, att en regering skulle tillgripa en sådan åtgärd som en folkomröstning för att knäcka en besvärlig opposition. Parlamentariska eller icke parlamentariska, äro numera regeringarna i allmänhet synnerligen angelägna om att bevara det bästa möjliga förhållande till folkrepresentationen, eftersom utan en viss grad av medverkan från dess sida ingen ministär kan bestå. Men att då en regering — naturligtvis förutsatt att det inte är fråga om någon "revolution uppifrån" eller dylikt, som upphäver alla vanliga hänsyn — skulle utmana

riksdagen genom en åtgärd, som direkt syftar att tvinga denna till en förödmjukande underkastelse, det förefaller synnerligen svårtänkbart. Och om mot all förmodan ett sådant kampmedel skulle försökas, så är det alls inte omöjligt att dess avsedda verkan skulle förfelas. Så mycken värdighetskänsla har dock i våra dagar en folkrepresentation, att den knappast i första taget skulle falla till föga för en regering, som pockade på dess lydnad för ett "folkbeslut", som den eventuellt lyckats förskaffa sig till stöd för sin ställning. — Regeringen finge också vara mycket säker på sin sak för att våga vädja till folket mot folkets egen representation, och det synes just inte troligt, att en sådan situation skulle inträffa ofta. Även tvekan om kraftmedlets effektivitet torde sålunda bidraga att avskräcka från dess användning.

Och i all synnerhet i ett land, där regeringen har rätt att upplösa folkrepresentationen, torde folkomröstning som antiparlamentariskt kampmedel under icke-revolutionära förhållanden kunna anses alldeles utesluten. Om en regering med säkerhet kan beräkna, att en vädjan till folket i en viss fråga skall ge den en imponerande majoritet — som det behövs för att böja oppositionen —, så måste den kunna beräkna, att en vädjan i form av nya val skall ge i stort sett samma resultat, då den stridsfråga, som föranlett riksdagsupplösningen, naturligtvis komme att bli huvudfrågan vid valen. Och nya val medföra ju inte nämnvärt större besvär än en folkomröstning, men däremot ett vida värdefullare resultat: en ny representation med beräknad regeringsvänlig majoritet i stället för blott ett förutsatt förtroendevotum i en enda fråga, efter vilket oppositionen kan fortsättas så väl i den frågan som åtminstone i andra.

Det vill därför synas, som om den konsultativa folkomröstningens missbruk i en regerings hand till tvångsmedel mot representationen — åtminstone om revolutionära eller revolutionsartade tillstånd lämnas ur räkningen — också det vore allenast en konstruktion, som inte kan överföras i verkligheten.

Om sålunda denna form av folkomröstning inte med några hållbara skäl kan visas ingripa på riksdagens grundlagsstadgade representationsrätt, så har dock slutligen anförts, att den inte är förenlig med grundlagens mening.

Den mera subtilt konstitutionella synpunkt, varifrån en sådan invändning utgår, har givetvis för fackmässiga kännare av grundlagens tillkomst och innebörd sin vikt och betydelse, i synnerhet som den naturligt förmäler sig med pietetshänsyn. Det är uppenbart för var och en, att grundlagen, liksom den inte omnämner folkomröstningen, inte heller förutsett den, sålunda står alldeles främmande för densamma. Men grundlagen har fått finna sig i en tolkning och tillämpning av senare generationer, vilken på vissa punkter inte alls stämmer med den uppfattning, som dess upphovsmän inlade däri. Så har, för att anföra ett exempel, konungens rätt att utse sina rådgivare genom parlamentarismens inträde i vårt statsliv undergått en

förskjutning, som inte blott är främmande för utan kan sägas rakt strida emot den statsmakternas ställning till varandra, som fått uttryck i grundlagen. Men dennas bokstav har lämnats orubbad, och därmed har dess krav att tydas efter ordalydelsen uppfyllts. Mer bör då inte heller kunna krävas i ett annat avseende. Så väl parlamentarismen som folkomröstningen äro en senare tids utvecklingsresultat. Den förra har införts i praxis, fastän den uppenbarligen går emot grundlagens mening, då den inte i denna varit direkt förbjuden. Den senare i konsultativ form borde då också utan grundlagsändring kunna införas, då dess förhållande till grundlagen är i allt väsentligt detsamma.

Herr Brusewitz har anfört:

Herr Brusewitz' yttrande.

I min bilagda undersökning om det konsultativa referendum i främmande länder har jag även behandlat frågan om förenligheten av denna form för folkomröstning, tillämpad genom tillfällig praxis, med gällande konstitutionell rätt. Den allmänna slutsats jag därvid kommit till är, att i de stater, undersökningen omfattar, icke något författningsenligt hinder kan anses föreligga mot användandet av en sådan praxis. För den närmare motiveringen av denna min mening — vilken för övrigt kan hämta stöd hos statsvetenskapliga författare i resp. länder — får jag hänvisa till själva undersökningen (särskilt slutkapitlet s. 92 ff.). Här må blott följande i resumé återgivas:

Problemets läge är i alla staterna i det stora hela detsamma. Det gäller om en konsultativ omröstning står i överensstämmelse med det enligt författningen härskande representativa systemet. I detaljerna kan detta system växla i de olika staterna, i stort sett är det dock överallt uppbyggt på samma grunder, vilket klart kommer till synes i de sins emellan mycket likartade grundlagsstadganden, som särskilt ha avseende därpå. Då det här mindre gäller detaljerna än den konsultativa omröstningens förenlighet med själva grundsatsen om ett representativt system, är spörsmålet principiellt sett i alla länder detsamma. Det torde överhuvud kunna sägas, att få statsrättsliga problem, internationellt taget, äro så direkt jämförliga som det här förevarande. Den som följer den livliga diskussionen härom i de olika länderna får ett starkt intryck av hur lika, ända till ordalagen, skälen för och emot överallt framställas.

Vid första påseendet kunde det tyckas som om Nordamerikas Förenta stater och Australien (förbundsförfattningen) samt även Danmark intaga en undantagsställning. Här är ju referendum för vissa lagstiftningsområden författningsenligt stadgat och det representativa systemet alltså åtminstone delvis genombrutet. Utan vidare är också tydligt, att detta förhållande, som i det allmänna uppfattningssättet så att säga sanktionerat folkets rätt till direkt ingripande i lagstiftningen, rent

politiskt befordrat och underlättat referendums spridning i praxis till andra områden. Men ser man saken ur statsrättslig synpunkt, ställer den sig annorlunda. Den omständigheten att t. ex. i de amerikanska särstaterna och Danmark referendum är påbjudet i fråga om grundlagsändringar ger intet rättsligt stöd för dess användande utan vidare — icke ens i den konsultativa formen — på andra lagstiftningsområden, vilka enligt författningen helt höra under representationens bestämmanderätt. Huruvida det konsultativa referendum är tillåtligt på dessa andra områden är därför uteslutande beroende på dess allmänna förenlighet med det representativa systemet som sådant; och denna fråga beröres som nämnt konstitutionellt sett på intet sätt av det faktum att referendum införts beträffande vissa speciella lagstiftningsområden. Då vidare den konsultativa omröstningen i de här ifrågavarande länderna alltid tillämpats på områden, där referendum ej är grundlagsenligt stadgat och där representationens makt följaktligen är fullt ograverad, synes det obestridligt, att det konstitutionella spörsmål det här gäller överallt principiellt ställer sig lika, på samma sätt alltså t. ex. i Förenta staterna som i Frankrike. Ett stöd för denna uppfattning kan hämtas av en sådan auktoritet som den franska statsrättsläraren Esmein, egentligen den ende vilken sökt att se problemet internationellt. Det spelar därvid ingen roll att Esmein ur sina utgångspunkter förnekar grundlagsenligheten av det konsultativa referendum. Vad som i detta sammanhang har betydelse är att han gör det på alldeles samma skäl såväl för Frankrikes som Förenta staternas vidkommande.

Av problemets läge utomlands kunna naturligtvis inga omedelbara slutsatser dragas för dess bedömande med hänsyn till svenska förhållanden. Dessa måste givetvis undersökas för sig, och först om det därunder skulle visa sig, att det svenska representativa systemet i det stora hela vilar på samma grundprinciper som i främmande länder, får den utländska diskussionen betydelse för oss. Enligt min mening förhåller det sig verkligen så, att inga sådana skiljaktigheter mellan svenskt och främmande representationsskick låta sig påvisas, som i vårt land skulle ställa problemet i ett principiellt helt annat läge än i andra länder. Med denna uppfattning, vars riktighet av det följande närmare torde framgå, är det tydligt att den utländska argumentationen får ett instruktivt värde även vid en granskning av det svenska problemet. Den ståndpunkt, som jag därvid kommit till, är densamma som beträffande de främmande, i min bilagda undersökning avhandlade staterna. Liksom i dessa möter icke heller i Sverige något grundlagsenligt hinder mot anordnande av en konsultativ folkomröstning.

Då jag nu övergår att närmare motivera denna ståndpunkt genom en undersökning av den konsultativa folkomröstningens förenlighet med svensk grundlag,

har jag ansett mig kunna lämna å sido en direkt polemisk granskning av de skiftande åsikter, som i detta spörsmål hos oss gjorts gällande. Endast beträffande konstitutionsutskottets ställning i frågan må en anmärkning i förbigående göras. Såsom av historiken i kommitténs betänkande framgår, har hela det här förevarande problemet på senaste tiden egentligen blivit aktuellt genom utskottets kortfattade uttalande till förmån för den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet (i utlåtande nr 38 vid 1920 års riksdag) och den därpå följande propositionsvägran i första kammaren. Ehuru jag delar den allmänna uppfattning, som fått ett uttryck i berörda uttalande, kan jag ej i alla delar ansluta mig till den närmare motivering, som utskottet sedermera, med anledning av den nämnda propositionsvägran, givit sin ståndpunkt (i memorial nr 56 vid 1920 års riksdag). Dessa delar avse särskilt utskottets sammanställande av en konsultativ omröstning med inhämtande av sakkunnigutlåtanden samt den ensidiga förutsättning ifråga om en dylik omröstnings anordnande — uteslutande genom av konung och riksdag antagen lag — som synes ligga bakom utskottets resonemang. Utan att här närmare ingå på dessa frågor kan jag i allt väsentligt ansluta mig till de kritiska anmärkningar, som kommitténs ordförande herr Edén i sitt särskilda yttrande ägnat ifrågavarande punkter av memorialet.

Den i vårt land — såväl som i främmande länder — förda diskussionen ger vidare anledning att förutskicka en mera allmän anmärkning.

Det problem som i detta sammanhang föreligger till bedömande är av rent statsrättslig art, och det kräves därför att det ses ur uteslutande statsrättslig synpunkt. Detta kan väl synas självklart, när det såsom här gäller en juridisk tolkning av ett konstitutionellt spörsmål. Men en erinran härom har icke desto mindre synts mig påkallad med hänsyn därtill, att den rättsliga synpunkten så ofta plägar sammanblandas med den politiska, varigenom rätta innebörden av den tvistefråga det här gäller alldeles bortskymmes. Det är givet, att den politiska sidan av problemet, eller med andra ord den konsultativa omröstningens faktiska innebörd och faktiska verkningar, i och för sig är av största betydelse. I det följande skall även den något belysas. Men vad det här kommer an på är att noga distingera sakens politiska sida, som här egentligen icke vidkommer oss, från den rättsliga. Meningen av det sagda kan också uttryckas så, att vad det här gäller är, om en konsultativ omröstning är rättsligt möjlig, medan det är en sak för sig, som efter omständigheterna kan lämna rum för olika meningar, om en sådan åtgärd, med hänsyn till dess verkningar på svenskt statsliv, kan anses politiskt lämplig eller tillrådlig.

En granskning av svensk grundlag ger omedelbart vid handen, att inga bestämmelser i densamma kunna utpekas, som direkt förbjuda en konsultativ folk-

omröstning. Härav kunna dock tydligen inga som helst slutsatser i och för sig dragas — såsom i motsvarande fall stundom skett utomlands — till förmån för denna omröstningsforms tillåtlighet. Man har givetvis att se till, om grundlagen innehåller indirekta förbud häremot, eller om dess allmänna förutsättningar, sådana dessa kunna utläsas ur dess stadganden, utgöra hinder för en folkomröstning av här ifrågavarande slag. Enligt sakens natur kommer då, såsom förut antytts, frågan närmast att gälla den konsultativa omröstningens förenlighet med det svenska representativa systemet. Beträffande dettas allmänna byggnad behöver ingen tvekan råda. Riksdagens ställning som representativt organ framgår med all önskvärd tydlighet redan av de principiellt utformade bestämmelserna i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen ("svenska folket representeras av riksdagen"). Genom § 57 regeringsformen inskärpes särskilt, att beskattningsmakten tillhör "riksdagen allena" (icke svenska folket). Uppmärksammas böra vidare §§ 81 och 87 regeringsformen, vilka lägga grundlagstiftnings- och lagstiftningsmakten i konungens och riksdagens händer. Även § 89 regeringsformen har i detta samband stundom plägat framdragas — efter min mening dock utan skäl. Enligt denna paragraf äger riksdagen rätt att frambära önskningar till konungen rörande ekonomiska (administrativa) lagstiftningsfrågor. Då man med ledning härav velat hävda en generell och uteslutande rätt för riksdagen att framställa önskningar, förtjänar det understrykas, att denna rätt under alla omständigheter endast kan avse administrativa frågor. Men icke ens i detta begränsade hänseende ger § 89 något stöd för att den ifrågavarande rätten är exklusiv. Bestämmelsen vill endast inskärpa att, då den administrativa lagstiftningen tillhör konungen, har riksdagen här ej rätt att fatta beslut, endast att framställa en önskan, vilket är den obetaget.

Det har framhållits, att en granskning av grundlagens stadganden om det representativa systemet ger till resultat, att dessa äro att betrakta såsom undantagslösa, uttömmande (jfr talmannens propositionsvägran i första kammaren 1920 samt reservationen till konstitutionsutskottets memorial nr 56 s. å.), och otvivelaktigt är detta resultat full riktigt. Den grundförutsättning, som sålunda gäller för svensk författning, är icke något för denna egendomligt, utan gäller även för ett flertal främmande författningar (jfr bil. 1, s. 98). Av det förhållandet att riksdagen exklusivt representerar det svenska folket — vilket fått sitt allmänna uttryck i § 1 riksdagsordningen — kan dock icke, såsom skett, den slutsatsen utan vidare dragas, att en konsultativ folkomröstning är otillåten. Allt beror härvidlag på vad denna riksdagens representativa ställning närmare besett innebär. Enligt svensk statsrätt — och endast om riksdagens konstitutionellt rättsliga ställning är här fråga — kan härmed ej förstås något annat och mera än att riksdagen å folkets vägnar — sålunda utan all inblandning av detta — har att med definitivt bindande verkan fatta

beslut i alla de statsangelägenheter som enligt grundlagen falla under dess kompetensområde. Avgöranderätten tillhör helt riksdagen — jämte konungen — och vid sidan av dessa genom grundlagen konstituerade organ har folket såsom sådant ingen rätt att deltaga i statsmaktens utövning. I denna mening äro grundlagens bud undantagslösa. Men härav följer i och för sig icke, att en sådan manifestation från folkets sida, varigenom detta ger sin mening tillkänna i ett visst spörsmål, är otillåten. Huruvida så är fallet blir uteslutande beroende på, om denna meningsyttring kan anses inkräkta på riksdagens rättsliga ställning som representativt organ, om den gör folket till medbestämmande faktor vid det ifrågavarande spörsmålets avgörande.

Ur dessa utgångspunkter ha vi att se det problem, som här sysselsätter oss, eller den konsultativa folkomröstningens förenlighet med svensk grundlag.

Det bidrar till problemets klargörande, om vi först ställa den decisiva folkomröstningen i relation till grundlagen. Därpå behöva ej många ord spillas. Genom anordnande av en sådan omröstning skulle avgöranderätten, det definitiva beslutet i den fråga omröstningen avser komma att överlämnas åt folket. Då därigenom ett direkt intrång skulle äga rum i konungens och riksdagens grundlagsenliga rätt, är det tydligt — och kommittén har därom varit ense — att en omröstning av detta slag står i strid med grundlagen.

Med den konsultativa omröstningen åter är förhållandet ett helt annat. Såsom kommittén i sitt betänkande med rätta betonat, råder en bestämd statsrättslig åtskillnad emellan denna omröstningsform och den decisiva. Det är endast ett utdragande av konsekvenserna av denna rättsliga skillnad, då svaren på frågorna om den decisiva och den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet utfalla olika. En omröstning av det senare slaget innebär rätt och slätt en opinionsyttring från folkets sida utan all rättsverkan, ett uttalande, som icke är ett avgörande. Något ingrepp i konungens och riksdagens rättsliga ställning — såsom vid en decisiv omröstning — har därför icke skett, den definitiva beslutanderätten i den fråga det gäller tillhör dessa, och dessa ensamma. Folket konstitueras icke som en rättsligt medverkande faktor i statsmaktens utövning, riksdagen har ej frånhänts något av sitt grundlagsenliga ställföreträdarskap, det representativa systemet kvarstår rättsligt ograverat. Den konsultativa omröstningen kan också karaktäriseras som ett organiserande av hela folket för avgivande av en kort meningsyttring, eller, om man så vill, en viljeförklaring med ja eller nej. Men då den avgivna viljeförklaringen saknar all bindande verkan, och följaktligen icke har någon som helst statsrättslig innebörd — vilket är det väsentliga som här bör fasthållas — kan icke något konstitutionellt förbud för ett organiserande av folket i nämnda syfte påvisas.

Av det sagda framgår som resultat, att enligt min mening icke något hinder

i författningens bestämmelser kan anses föreligga mot anordnande av en folkomröstning av konsultativ art.

Såsom i det föregående berörts har emellertid problemet om den konsultativa folkomröstningens förenlighet med det representativa systemet icke blott en rättslig sida utan även en politisk, vilken senare avser de faktiska verkningar som denna omröstningsform i tillämpningen kan medföra. Då det framhålles, att folket i realiteten får avgörandet, även om detta formellt stannar hos konung och riksdag, så innehåller ett dylikt påstående en god portion sanning, som icke kan bestridas. Naturligtvis behöver det ej alltid förhålla sig så. Sådana fall kunna inträffa, då omröstningsfrågans art och den politiska situationen i övrigt tillförsäkra statsmakterna en även reellt fri avgöranderätt. Men särskilt om man tänker sig en mera utvecklad praxis med konsultativa omröstningar, finnes fog för antagandet, att folkets meningsyttringar i verkligheten ofta bli avgörande. Erfarenheterna utomlands tala för ett sådant antagande. Faktiskt kan sålunda det representativa systemet i sitt gamla skick på denna väg komma att undergå en mer eller mindre genomgripande ombildning. Detta innebär dock, i enlighet med vad som uppvisats, intet brott mot grundlagens ordalag, även om det historiskt betyder en småningom skeende förnyelse av vad man kallar dess anda. En ombildning sådan som den här antydda träffar en väsentlig punkt av författningen och är därför ägnad att särskilt tilldraga sig uppmärksamheten, men i och för sig är den icke något alltför ovanligt. Vad vi stå inför — om en praxis av här ifrågavarande slag finge insteg hos oss — är en inre utveckling inom författningens ram, utan strid mot dess bokstav, som icke alldeles saknar exempel på andra områden av svenskt statsliv. Det tillkommer statsmakterna att hejda eller befordra en sådan utveckling allt efter som de finna den skadlig eller icke, något hinder av rättslig art kan ej ställas upp mot densamma.

Då sålunda enligt min mening en konsultativ omröstning är möjlig utan grundlagsändring uppstår den frågan till slut, varför en sådan ändock kan anses påkallad. I allmänhet förtjänar då anmärkas, att den omständigheten, att en viss konstitutionell praxis låter sig genomföra vid sidan om grundlagen i och för sig icke talar mot att den lagbindes. Tvärtom kan det i vissa fall befinnas önskvärt, att så sker. De för mig avgörande skälen i detta fall äro följande.

Vanligen förutsättes, att anordnandet av en konsultativ omröstning sker genom en av konung och riksdag antagen tillfällig lag. Av det föregående är klart, att en proposition eller motion i detta syfte icke på rättsliga grunder kan avvisas, varför denna väg är framkomlig. Men det är oriktigt att föreställa sig, att det skulle vara den enda möjliga. Det har påpekats (av prof. Reuterskiöld), att en konsultativ om-

röstning kan igångsättas på administrativ väg av Kungl. Maj:t; och något grundlagsenligt hinder häremot låter sig svårligen uppvisa. Även andra utvägar torde icke vara alldeles uteslutna. Den praxis, varom här är fråga, kan alltså tänkas växa fram i synnerligen oreglerade former, vilka det uppenbarligen kan vara skäl att i tid något beskära. I all synnerhet synes det mig tydligt, att ett administrativt referendum av nyss antydda slag skulle, om det komme till användning — och denna eventualitet är i en framtida situation icke otänkbar — kunna ge upphov till missbruk av oberäknelig art. För att förekomma dylika eventualiteter och regelbinda den konsultativa folkomröstningen i den form, vilken torde få betraktas såsom den för svenska förhållanden naturliga och enda lämpliga, har en grundlagsändring synts mig av behovet påkallad.

Realbehandling av frågan om konsultativ folkomröstning.

Meningsmotsättning i den konstitutionella frågan förhindrar icke utarbetande av grundlagsförslag.

Sedan kommittén konstaterat dessa skiljaktigheter i uppfattningen av den konsultativa folkomröstningens statsrättsliga förhållande till vår nuvarande författning, har kommittén haft att klargöra, huruvida meningsmotsättningen i detta avseende inverkade på behandlingen av frågan, om ett förslag till grundlagsbestämmelser för sådan form av folkomröstning nu kan och bör utarbetas. Det har därvid visat sig, att så icke var förhållandet. De ledamöter av kommittén, vilka ansett, att ett anordnande av konsultativ folkomröstning icke är förenligt med nu gällande grundlag, hava självfallet härav dragit den slutsatsen, att sådan omröstning författningsenligt ej kan ifrågakomma utan en föregående grundlagsändring, som bereder plats för ifrågavarande institut i grundlagarna. De kommittéledamöter åter, som ansett, att en konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av gällande författningsbestämmelser, hava likväl funnit det lämpligt, att, under förhandenvarande förhållanden, därest institutet skall komma till användning, detsamma regleras genom föreskrifter i grundlagarna, som fastslå vissa normer för dess gestaltning. Under sådana förhållanden har kommittén till en början haft att överväga, dels huruvida den konsultativa folkomröstningen, som ju utgör en specialform av det allmänna folkomröstningsinstitutet, över huvud taget lämpligen kan bliva föremål för grundlagsstiftning, innan folkomröstningsinstitutet i dess helhet blivit fullständigt undersökt och frågan om dess införande i vår författning kan företagas till enhetlig prövning, dels huruvida i sådant fall skäl föreligga för att omedelbart utarbeta förslag enbart rörande konsultativ folkomröstning.

Förslag om konsultativ omröstning kan framläggas fristående.

I förstnämnda hänseende har kommittén kommit till den uppfattningen, att den konsultativa omröstningen, därest dess karaktär av rent "rådgivande" fullt otvetydigt fasthålles, intager en så särskild plats inom folkomröstnings-

institutet över huvud, att hinder icke möta mot att upptaga den såsom en fråga för sig. Visserligen framgår det av kommitténs undersökningar rörande förhållandena i främmande länder, att i Schweiz, Förenta staterna och Australien den decisiva omröstningsformen, överlämnandet av vissa frågor till verkligt avgörande av folket, varit den grundläggande, och den rådgivande omröstningsformen, inhämtande av folkets meningar och önskningar endast till upplysning för regering och representation, utvecklat sig sekundärt, i anslutning till den förra. Men principiellt sett kunna dock de två olika formerna avskiljas från varandra, och de framträda även i dessa länder såsom i stort sett åtskilda till innebörd och användning. Särskilt är detta förhållandet i Australien. Den australiska konfederationen liksom en av dess särstater har i sina grundlagar bestämmelser om decisiv omröstning för vissa begränsade fall, vilka bestämmelser, vad konfederationen beträffar, upprepade gånger blivit använda. Men vid sidan om grundlagarna har uppvuxit ett konsultativt folkomröstningsinstitut, som då och då tillgripits för betydelsefulla frågor av växlande natur. Förklaringen är tydligen den, att just denna konsultativa omröstningsform befunnits praktiskt behövlig för ett och annat ärende, i vilket den decisiva omröstningen icke kunnat tillämpas och på grund av olika förhållanden kanske icke heller skulle ägnat sig att tilllämpas. I flera europeiska länder, vilkas konstitutionella förhållanden väl låta sig jämföra med de svenska, har över huvud taget den konsultativa folkomröstningen trätt i förgrunden, då fråga uppstått om införande av ett folkomröstningsinstitut, även om i ett eller annat av de framställda förslagen ett konsultativt och ett decisivt moment ingått sida vid sida. Kommittén hänvisar till den i Bil. 1 lämnade redogörelsen för problemets behandling i Frankrike och Belgien och i synnerhet till den danska folkomröstningen 1916 samt den norska 1919.

Dessa sistnämnda fall äro i själva verket ur den synpunkt, som det här gäller, högeligen belysande. I båda våra grannländer har man först upptagit problemet om folkomröstningsinstitutets införande i dess allmänhet, med inriktning huvudsakligen på dess decisiva form; i Danmark blev resultatet genom den nya grundlagen 1915 ett decisivt författningsreferendum, i Norge begärde stortinget år 1917 tillsättande av en kommitté för utredning av hela problemet. Men så framträdde i Danmark år 1916 och i Norge år 1919 behov av en hänvändelse till folket för att inhämta dess mening i en viktig fråga, och i båda länderna anordnades en folkomröstning, den norska av en ur statsrättslig synpunkt rent konsultativ karaktär, den danska till sin utgångspunkt likaledes konsultativ, men i utgestaltningen även inneslutande ett decisivt moment. Kommittén skall icke här ingå på frågan, huruvida nämnda beslut

i Danmark 1916 och i Norge 1919 kunna anses stå i god överensstämmelse med vederbörande länders grundlagar; denna fråga har blivit berörd i de särskilda yttranden, som kommitténs ledamöter avgivit rörande problemets konstitutionella läge. I varje fall är det uppenbart, att så väl i Danmark som i Norge bindande prejudikat blivit givna för att konsultativ folkomröstning kan anordnas, med andra ord, att den konsultativa folkomröstningsformen måste anses såsom i realiteten accepterad i dessa länder, utan att den på något sätt blivit satt i relation till frågan om man i Danmark skall utvidga den grundlagsstadgade decisiva folkomröstningen från författningsfrågorna till andra områden och om man i Norge över huvud taget skall införa en decisiv folkomröstning. Den konsultativa folkomröstningen har alltså både i Danmark och i Norge trängt sig fram såsom en sak för sig, utan sammanbindande med den decisiva.

Det synes uppenbart, att spörsmålet kan behandlas på samma sätt i Sverige. I Sverige liksom i Danmark och Norge, Frankrike och Belgien har problemet om det moderna folkomröstningsinstitutet aktualiserats på sådant sätt, att dess båda olika former, den konsultativa och den decisiva, icke stå i något oupplösligt samband med varandra. Det finnes icke något avgörande hinder mot att särskilt för sig upptaga frågan, om den svenska författningen lämpligen kan och bör utbyggas genom att i grundlagarna införa regler för en folkomröstning, vars uppgift begränsas till att giva uttryck åt folkets mening i vissa angelägenheter av särskild vikt och beskaffenhet, medan beslutanderätten förbehålles konung och riksdag, utan att därmed förbinda den andra frågan, om folket även bör i större eller mindre utsträckning erhålla rätt att träffa avgöranden, som äro för statsmakterna bindande. Tvärtom skulle erfarenheterna från de förutnämnda europeiska länderna kunna sägas i viss mån tala för en sådan uppdelning av problemet. Det material, som på kommitténs föranstaltande insamlats speciellt rörande den konsultativa folkomröstningens förekomst och verkningssätt, ger också tillräckliga utgångspunkter för en sådan särbehandling.

Härmed är också klart, att en fristående behandling av den konsultativa folkomröstningen icke behöver eller får bliva prejudicerande för behandlingen av folkomröstningsproblemet i övrigt, vare sig i den riktningen, att ett eventuellt införande av konsultativ omröstning skulle såsom konsekvens draga med sig även den decisiva, eller så, att den förra skulle i och för sig bringa den senare ur räkningen. Så till vida innebär redan införande av konsultativ omröstning ett betydelsefullt steg, att själva principen om en direkt medverkan av folket i de statsangelägenheter, som kunna föreläggas till om-

röstning, får plats i vårt statsliv. Men i fall omröstningens rådgivande karaktär på vederbörligt sätt fastställes och i fall förutsättningarna för att den skall komma till stånd bestämmas så, att detta beror av konung och riksdag, behöver en grundlagstiftning angående konsultativ folkomröstning icke innebära något annat och mera, än att åt statsmakterna grundlagsenligt inrymmes rätt att konstatera folkmeningen i de fall, där de själva finna sådant behövligt. Huruvida författningens utbyggande bör fullföljas även genom införande av decisiv folkomröstning, blir alltså en fråga för sig, vilken fortfarande står öppen.

Kommittén anser sig böra så mycket starkare framhålla detta, som under dess överläggningar den meningen blivit uttalad, att därest regler för konsultativ omröstnings anställande införas i våra grundlagar, det skulle kunna göras gällande, att konsekvensen skulle fordra, att sedermera även decisiv folkomröstning måste införlivas med vår författning. Även om en sådan mening skulle framkomma, vilket kommittén naturligtvis icke kan förhindra, följer därav icke, att vare sig kommittén eller statsmakterna behöva låta sig därav bestämmas. Det kan erinras, att under diskussionen vid 1920 års riksdag en av de talare, som obetingat förordade förslaget om en utredning i folkomröstningsfrågan, uttryckligen förklarade sig stå synnerligen tveksam rörande ett "initiativ- och beslutsreferendum" och alltså lade huvudvikten på den konsultativa folkomröstningsformen. Kommittén finner sig för sin del icke genom framläggande av ett förslag om konsultativ folkomröstning vara på något sätt bunden vid den blivande prövningen av frågan om den decisiva folkomröstningen, och det står i statsmakternas eget skön att vid behandlingen av ett sådant förslag vederbörligen konstatera, att de icke giva något på hand rörande den decisiva omröstningsformen.

Skäl för grundlagsförslag rörande konsultativ omröstning.

När kommittén vidare går att pröva, om tillräckliga skäl föreligga för att nu utarbeta ett förslag rörande grundlagsbestämmelser om konsultativ folkomröstning, har kommittén haft att beakta följande:

Genom nykterhetskommitténs förut omnämnda betänkande har direkt framförts ett förslag om dylik omröstning i en konkret fråga av obestridligen mycket omfattande betydelse och lika obestridlig aktualitet. Folkomröstningskommittén vill särskilt framhålla, att även de ledamöter av nykterhetskommittén, vilka icke förenat sig i dess förslag om förbudslag eller i fråga om detta framställt olika ändringsyrkanden, anslutit sig till tanken om en folkomröstning, och att i denna punkt ingen annan meningsskiljaktighet inom kommittén förefunnits än den, att vissa ledamöter föredragit en bekräftande folkomröstning (kommitténs alt. I), andra en konsultativ (alt. II). Denna nykter-

hetskommitténs enhälliga uppfattning, att i förbudsfrågans behandling bör ingå en folkomröstning, delas utan tvivel av synnerligen starka grupper inom riksdagen och av vida kretsar inom folket, icke blott av anhängarna utan även av många motståndare till förslaget om förbudslag. Grunden härför är uppenbarligen den, att frågan om förbudslagstiftning är av den art, att vid dess behandling finnes ett särskilt behov att utröna, huruvida en dylik lagstiftning äger tillräcklig anslutning bland folket för att kunna genomföras. Det lär icke kunna bestridas, att ett sådant faktiskt framträdande behov av att äga tillgång till en form för inhämtande av folkets ställning till en så viktig lagstiftningsfråga gjort spörsmålet om denna omröstnings införande i Sverige fullt aktuellt.

Visserligen utgör förbudsfrågan endast ett enstaka fall, och det kan med skäl ifrågasättas, huruvida en grundlagsstiftning är motiverad endast av hänsyn till detta enda fall, huru betydelsefullt det i och för sig än må vara. Men man torde icke kunna undgå att erkänna, att även i andra angelägenheter av särskild vikt och säregen natur ett motsvarande behov kan framträda för statsmakterna. Det faktum, att riksdagen år 1920 avlåtit skrivelse om undersökning av folkomröstningsinstitutet i hela dess vidd och om utredning rörande dess eventuella införande i vår författning visar, även om man vederbörligen uppmärksammar, att riksdagen på intet sätt tagit ställning i frågan, att själva idén om folkets direkta medverkan fått en plats i medvetandet såsom en i vissa viktiga ärenden och under vissa förhållanden tänkbar utväg. Hela statslivets utveckling under senaste tid har fört detta med sig. Statsmakterna hava haft att lösa allvarliga och ömtåliga spörsmål, och nya sådana kunna framkomma, i vilka det kan finnas önskvärt, att folket självt får giva uttryck åt sin mening utan den besvärliga och ej alltid användbara proceduren, att konungen upplöser andra kammaren eller båda och förordnar om nya val. Härjämte är att märka, att vissa fall kunna tänkas, då utrönandet av folkets uppfattning lämpligare sker medelst en folkomröstning än genom nyval, i det att vid en dylik omröstning en fråga kan ses fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid ett val av folkrepresentanter en sammanblandning med andra, främst stora partiskiljande spörsmål givetvis alltid måste äga rum. Slutligen bör icke förbises, att därest ett dylikt behov av folkets rådfrågande skulle framträda, detta lätteligen kan ske i en sådan fråga och i en sådan situation, att det är av vikt, att vissa grundregler härför finnas, vilka omedelbart kunna tillämpas.

Kommittén kan icke underlåta att framhålla, att även i detta avseende exemplen från Danmark och Norge böra vara ägnade att giva viktiga lär-

domar. I båda dessa länder har det visat sig, att i en viss situation behovet av en konsultativ folkomröstning varit så starkt, att en sådan blivit anställd vid sidan om grundlagen, och i Norge skedde detta genom enhälligt beslut av stortinget, i trots därav att inom tinget från flera håll starka betänkligheter gjordes gällande mot beslutets konstitutionella tillåtlighet. Det vore säkerligen i hög grad obetänkt att bestrida möjligheten, att även i Sverige en sådan situation kan inträda, i vilken statsmakterna skulle finna det önskvärt eller nödvändigt att före avgörandet av ett viktigt ärende inhämta folkets mening. Kommittén erinrar, att denna synpunkt framkom redan i en av reservationerna till konstitutionsutskottets utlåtande vid 1919 års riksdag, såsom framgår av den förut (sid. 11) lämnade redogörelsen för folkomröstningsfrågans tidigare behandling, och att ifrågavarande reservanter för sin del funno den samma så betydelsefull, att de icke ville stänga vägen för anställande av en konsultativ folkomröstning under nuvarande författningsbestämmelser, ehuru de erkände att en sådan icke är fullt förenlig med våra konstitutionella former. Även om den tankegång, som låg till grund för detta uttalande, särskilt hänförde sig till krigstidens utomordentliga förhållanden, och även om den då icke blev av riksdagen godtagen, kan man icke undgå att observera den samma såsom utgörande i sin mån ett tidens tecken. I själva verket synes det kommittén, att även numera efter världskrigets slut statslivet befinner sig i ett sådant läge, att man bör förutse möjligheten att statsmakterna kunna komma att behöva den nya tillgång vid behandlingen av en särskilt allvarlig fråga, som ligger i ett omedelbart inhämtande av folkets uppfattning om riktlinjerna för dess lösning.

Kommittén är självfallet, såsom för övrigt redan blivit antytt, fullt medveten därom, att införandet i grundlagarna av regler för konsultativ omröstning innebär en betydelsefull nyhet i vår författning. Men kommittén anser, att så väl erfarenheterna från andra länder, framför allt våra grannländer, som utvecklingen i Sverige giva skäl för denna nybildning inom vår konstitution. Det synes obestridligt, att den moderna demokratien åtminstone under vissa förhållanden uppkallar folket till ett sådant deltagande i och ställningstagande till viktiga samhällsfrågor, att det representativa systemet icke kan utan vidare alltid anses tillräckligt för ett utrönande av folkets önskan och mening. När så är förhållandet, är det naturligt att bereda utväg i författningen för att kunna komplettera detta representativa system genom lämpligt avvägda former för inhämtande av en sådan önskan eller mening från folket. Kommittén kan icke godtaga den uppfattningen, att detta skulle i och för sig innebära något försvagande av representationens inre styrka eller behöva lända till

osjälvständighet hos dess medlemmar, genom en utveckling mot "imperativa mandat". Kommittén är av den åsikten, att en konsultativ folkomröstning, använd i ett utomordentligt fall, kan tjäna såsom ett slags säkerhetsventil, som bereder representationen en form för att försäkra sig om erforderlig kontakt med folkmeningen, där detta finnes alldeles särskilt nödvändigt, vilket i stort sett bör stärka dess allmänna ställning i statslivet gent emot de försök, som göras att undergräva den samma. Det ankommer på statsmakterna själva att tillse, att den konsultativa folkomröstningen icke missbrukas, och det bör ligga i sakens natur, att de också så komma att göra.

På dessa grunder har folkomröstningskommittén funnit sig böra utarbeta ett förslag till grundlagsbestämmelser angående konsultativ folkomröstning.

Principer för grundlagsförslag om konsultativ omröstning.

I enlighet med vad som redan framhållits har kommittén därvid uppställt såsom grundläggande princip, dels att omröstningens karaktär av endast rådgivande skall otvetydigt markeras, dels att villkoren för dess åvägabringande skola så bestämmas, att även i detta fall konungens och riksdagens ställning såsom statsmaktens bärare upprätthålles. I formellt hänseende har kommittén utgått därifrån, att förslaget bör avfattas såsom ett tillägg till § 49 regeringsformen. Att bestämmelser om folkomröstning, därest sådana skola komma till stånd, böra infogas i § 49 regeringsformen, föreslås med hänsyn därtill, att denna utgör inledningen och utgångspunkten för den avdelning av ifrågavarande grundlag, vilken är konstituerande för riksdagens ställning, uppgift och befogenhet. Därmed vinnes även, att den konsultativa omröstningen ställes i direkt relation till paragrafens inledande sats, att riksdagen representerar svenska folket.

Konsultativ omröstning endast rådgivande; konungens och riksdagens beslutanderätt orubbad.

Den först angivna principen rörande folkomröstningens innebörd har kommittén ansett lämpligen kunna uttryckas så, att folket genom omröstningen äger att uttala sin mening i den fråga, som förelägges till omröstning, men det förbehålles konung och riksdag att därefter i vanlig ordning avgöra frågan. Genom en sådan avfattning är uttryckligen fastslaget, att folkomröstningen till sin statsrättsliga betydelse är begränsad till att giva ett uttryck åt folkets uppfattning eller önskan, men att frågan i övrigt behandlas i de former och enligt de regler för konungens och riksdagens beslutanderätt, som grundlagarna föreskriva. Härmed hör samman, att omröstningen självfallet måste försiggå, innan riksdagen företagit sakfrågan till slutlig och avgörande behandling. Detta hindrar icke, att ett förslag om folkomröstning skulle kunna framställas jämsides med och såsom motförslag till en proposition eller motion om sakfrågans avgörande, eller att ett förslag om folkomröstning kan väckas, efter det att sakfrågan förevarit vid en föregående riksdag, såvida den därvid

förfallit eller endast lett till en partiell lösning. Själva beteckningen konsultativ eller rådgivande har kommittén icke ansett erforderligt att införa i grundlagstexten, då omröstningens karaktär på annat sätt blir tillräckligt klargjord; en dylik term torde för övrigt vara mindre lämplig ur olika synpunkter, bland annat med hänsyn därtill, att den närmast användes för att särskilja denna omröstning från en decisiv (beslutande) folkomröstning.

I vad mån folkomröstningens resultat kan komma att faktiskt utöva inverkan på den fortsatta behandlingen av det ärende, som vid densamma varit föremål för de röstberättigades uttalande, undandrager sig givetvis varje reglering i grundlagen. Detta måste bliva beroende av omständigheter, som kunna tänkas växla i olika fall, och särskilt av den till omröstning framlagda frågans natur, deltagandet i omröstningen och styrkan av den majoritet bland de röstande, som därvid framkommit. Det måste ankomma på statsmakterna själva att i varje fall bedöma betydelsen av den opinionsyttring, som omröstningen är avsedd att utgöra. Grundlagsbestämmelsen kan icke komma längre än till ett uttryckligt fastställande, att även efter en omröstning statsmakterna behålla sin rätt och plikt att pröva och avgöra det ifrågavarande ärendet i grundlagsenlig ordning, alltså efter sitt eget bedömande av alla på detsamma inverkande förhållanden.

För konsultativ folkomröstning bör fordras samfällt beslut av konung och riksdag.

Villkoren för att en folkomröstning må komma till stånd måste enligt kommitténs mening vara, att konung och riksdag samfällt fatta beslut härom, och detta i sådana former, att för riksdagens del fordras båda kamrarnas samstämmiga beslut. Endast genom en sådan anordning upprätthålles fullt ut principen om statsmakternas obeskurna rätt enligt nuvarande författning; när man utgår därifrån, att omröstningen endast skall vara rent rådgivande, bör därav följa, att den ej heller kan komma till stånd i andra fall än sådana, i vilka konungen och båda kamrarna enats om att finna det behövligt att inhämta ett råd genom folkets uttalande.

Kommittén erinrar att under diskussionerna vid 1920 års riksdag så gott som fullständig enstämmighet rådde rörande dessa förutsättningar för en konsultativ folkomröstning även bland dem, som ansågo, att en sådan kunde åvägabringas utan hinder av nuvarande författningsbestämmelser. Endast en talare framförde härutinnan en avvikande mening så till vida, att han ansåg Kungl. Maj:t redan nu äga befogenhet att — för övrigt endast i vissa slag av ärenden — på administrativ väg anordna en omröstning till inhämtande av folkets mening, medan däremot riksdagen vore förhindrad att medverka till ett dylikt beslut. Rörande den konstitutionella sidan av detta spörsmål enligt nu gällande grundlagar hava kommitténs ledamöter var för sig här ovan uttalat sig. I sak är kom-

mittén enig därom, att när det gäller att i grundlagen reglera villkoren för åvägabringande av en folkomröstning med rådgivande uppgift, det icke kan ifrågakomma att tillerkänna konungen rätt att fatta beslut härom utan riksdagens bifall. Konungen har redan genom rätten att upplösa andra kammaren eller båda möjlighet att från riksdagen vädja till folket, och endast en vädjan i denna form kan anses överensstämma med den grundläggande principen i vår författning, att riksdagen skall representera svenska folket. En riksdagsupplösning med förordnande om nya val ger folket tillfälle att genom de nya valen giva riksdagen en sammansättning, som motsvarar dess uppgift att representera folket, medan däremot en konungen i grundlagen tillerkänd rätt att föranstalta folkomröstning skulle kunna tänkas innebära möjlighet att konstituera ett uttryck för folkets vilja emot riksdagen. Det framgår också av redogörelsen för den konsultativa omröstningen i främmande länder, att nästan överallt riksdagens rätt att besluta eller deltaga i beslutet om en sådan omröstning ansetts självfallen. Omröstningarna i Danmark 1916 och i Norge 1919 äro exempel härpå; i Nordamerika fattas beslut av denna art regelmässigt av staternas representationer, och när i Belgien ett förslag framkom om rätt för konungen att anordna konsultativ omröstning, strandade detta förslag på folkrepresentationens motstånd. Endast i den australiska konfederationen och vissa dess särstater finner man omröstningar föranstaltade av regeringen ensam, men förhållandena därstädes äro så skiljaktiga från de svenska, att de icke gärna kunna tjäna såsom föredöme för svensk grundlagsstiftning.

Å andra sidan anser kommittén det icke heller böra ifrågasättas, att riksdagen skulle erhålla rätt att anordna en konsultativ folkomröstning utan konungens samtycke. Visserligen tillkommer sådan beslutanderätt folkrepresentationerna i de amerikanska staterna och i åtminstone två schweiziska kantoner, S:t Gallen och Schaffhausen, men detta sammanhänger tydligen med dessa staters republikanska författningar och den starka begränsningen av regeringens befogenhet i förhållande till folkrepresentationen i desamma. Med den svenska regeringsformens principer om maktfördelningen mellan konung och riksdag vore en sådan anordning icke förenlig; det kan erinras, att den svenska riksdagen saknar den självständiga enquêterätt, som i flera främmande länder tillkommer folkrepresentationen, och att en folkomröstning för sitt genomförande kräver åtskilliga administrativa åtgärder, som endast kunna vidtagas eller övervakas av Kungl. Maj:t. Det synes ej heller från något håll under den svenska diskussionen i ämnet hava ifrågasatts, att riksdagen skulle kunna ensam besluta i förevarande fall. Visserligen förekomma i nykterhetskommitténs förutnämnda framställning angående förslagen till folkomröstning

i förbudsfrågan åtskilliga uttalanden, som endast referera till riksdagens uppfattning och riksdagens omvårdnad om sina rättigheter ("riksdagens suveränitet"), men dessa uttalanden torde närmast vara att fatta såsom inadvertenser i uttryckssättet. Att även nykterhetskommittén tänkt sig samfällt beslut av konung och riksdag såsom erforderligt för såväl bekräftande som konsultativ omröstning framgår därav, att båda alternativen fått formen av lagförslag.

Rätt att deltaga i folkomröstning.

Rätten att deltaga i folkomröstningen synes böra tillkomma de vid valen till andra kammaren röstberättigade. En dylik anordning torde ligga i sakens natur, när det gäller en opinionsyttring, som avses skola utgöra ett uttryck för folkets mening i en av statsmakterna förelagd fråga; "folket" utgör ju i detta fall ett synonymt begrepp för de politiskt röstberättigade medborgarna. Därmed är förutsättningen även given för att vid omröstningen samma röstlängder och i tillämpliga delar samma anstalter för rösternas avgivande och mottagande som vid valen till andra kammaren skola kunna användas; kommittén återkommer längre fram till dessa sidor av frågan. Här må blott tilläggas, att i samtliga länder, där folkomröstning av något slag förekommit, vare sig den varit konsultativ eller decisiv, i författningen reglerad eller åvägabragt vid sidan av denna (Danmark 1916 och Norge 1919), man i regel tagit för givet, att rösträtten skolat bestämmas på samma sätt som vid de politiska valen; där tvåkammarsystem finnes, har rösträtten helt naturligt varit densamma som vid val till den avdelning av folkrepresentationen, som motsvarar den svenska riksdagens andra kammare.

Begränsning av frågor, i vilka folkomröstning kan föreslås?

I samband med utformandet av dessa huvudprinciper för en grundlagsstiftning om konsultativ omröstning har kommittén också tagit under övervägande, huruvida man i grundlagen bör stadga någon begränsning av de frågor, i vilka dylik omröstning skall få ifrågakomma. Kommittén har härvid sökt för sig klargöra de olika möjligheter, som finnas för en dylik klassificering. Vad först grundlagsfrågor angår, kan det sägas, att genom de hos oss gällande formerna för grundlagsändring redan i viss mån är sörjt för, att dylika frågor före avgörandet underställas folkets prövning: ett grundlagsförslag kan ju, enligt § 81 regeringsformen och § 64 riksdagsordningen, definitivt antagas först sedan det vid en riksdag förklarats vilande och nyval därefter ägt rum till andra kammaren. Beskattnings- och anslagsfrågor äro tydligen i regel knappast av sådan art, att de lämpa sig för folkomröstning i rådgivande syfte, vartill kommer, att de i allmänhet äro av den brådskande natur, att tiden icke medgiver anordnandet av en dylik omröstning. Beträffande åter frågor, som falla inom området för konungens allmänna styrelsemakt, äro omröstningar i fråga om löpande administrativa åtgärder givetvis uteslutna; be-

träffande administrativa författningar — "konungens ekonomiska lagstiftningsmakt" — synes det visserligen osannolikt, att behov av en dylik omröstning skulle kunna uppkomma, men det torde måhända, på grund av denna administrativa lagstiftningsmakts omfattning, icke få anses alldeles otänkbart, att något dylikt fall kan inträffa. Det område, inom vilket vid en förhandsundersökning främst anledning finnes att antaga, att något behov av konsultativ folkomröstning skulle kunna ifrågakomma, är alltså lagstiftningen i egentlig bemärkelse, främst enligt § 87 och § 57 regeringsformen. Om över huvud i grundlagarna några bestämmelser om den konsultativa omröstningens begränsning skulle införas, låge det sålunda närmast till hands att stanna vid detta område.

Emellertid har kommittén funnit, att om frågan ses i hela sitt sammanhang, åtskilliga skäl tala emot ett uttryckligt grundlagsfästande av en så sträng begränsning. I grunden torde det ej vara möjligt att på förhand med fullkomlig säkerhet angiva de kategorier av samhälleliga frågor, inom vilka omröstningsinstitutet i framtiden kan tänkas använt. Det kan givetvis förutsättas, att detsamma skall komma till användning endast i undantagsfall, men just detta förhållande, att det är fråga om undantagsfall, fall av säregen art och möjligen under säregna omständigheter, synes peka på, att någon säkerhet ej finnes för att behov av institutets användning skall yppa sig endast inom de områden, där uppkomsten av ett dylikt behov för närvarande synes kunna ifrågasättas. Om därför en begränsning av antydd art stadgades i grundlagen och om sedan ett fall yppade sig, där ett verkligt behov av folkomröstning utanför det tillåtna området, kanske i en utomordentlig situation, förefunnes, vore ju den nya grundlagsstiftningen uppenbarligen förfelad. Ur dessa synpunkter synes det riktigast att ej införa någon formell begränsning av denna art i grundlagen, utan utgå ifrån, att de här ovan antydda begränsningarna skola, såsom liggande i sakens natur, av sig själva göra sig gällande i tillämpningen. Över huvud taget ligga de starkaste garantierna mot missbruk av det föreslagna institutet enligt kommitténs mening just däri, att för anordnandet av en omröstning kräves konungens och riksdagens samfällda beslut: det bör kunna förutsättas, att båda statsmakterna låta sig angeläget vara att begränsa institutets användning till fall, då verkligt behov föreligger.

Såsom synes har kommittén kommit till denna sin ståndpunkt med hänsyn till svenska förhållanden och de problem, till vilka det i vårt land i detta sammanhang närmast gäller att taga ställning. Erfarenheterna från främmande länder av den konsultativa folkomröstningen synas emellertid även

bestyrka kommitténs uppfattning. Såsom av den bilagda redogörelsen framgår, hava rådgivande omröstningar vid olika tillfällen ifrågasatts eller kommit till användning i sakligt vitt skilda frågor; någon ram för denna omröstningsforms användningsområde kan därför icke uppdragas med ledning av de utländska erfarenheterna. Vad åter den decisiva omröstningsformen beträffar, har man ofta i utlandet inskränkt dess användning, dels genom vissa sakliga begränsningar, dels därigenom, att förslag, som kräva särskilt brådskande behandling bruka vara undantagna. Men dessa begränsningar för den decisiva omröstningen synas icke giva någon ledning vid bedömandet av den konsultativa omröstningen, varom här är fråga; vad särskilt "brådskande förslag" angår, är tydligen ett undantagande av desamma fullständigt överflödigt, då statsmakterna själva hava att besluta, huruvida en omröstning skall komma till stånd eller ej.

Omröstning endast i frågor av särskild vikt och beskaffenhet.

Kommittén anser alltså icke, att någon begränsning för den konsultativa folkomröstningens användning till vissa områden bör i grundlagen stadgas. Däremot synas fullgoda skäl föreligga för att i grundlagen giva ett mera allmänt uttryck åt den i sakens natur liggande förutsättningen för institutets användning, nämligen att en fråga av alldeles särskild betydelse och av i viss mån speciell natur skall föreligga. Riksdagen har i sin skrivelse rörande folkomröstningsinstitutet i allmänhet betonat, att dess användning endast ifrågasattes i "viktiga ärenden"; samma tanke har även kommit till uttryck i alla motioner och yrkanden, som framkommit rörande detta institut. Synpunkten har tydligen även full giltighet, då det gäller den konsultativa omröstningsformen. I fråga om denna omröstningsform måste dessutom särskilt betonas, att den endast bör ifrågakomma vid ärenden av viss beskaffenhet, vilka föreligga i sådant skick, att de röstberättigade verkligen hava möjlighet att bilda sig en klar uppfattning i saken såsom grund för sin röstning. Man tänker härvid närmast, åtminstone i lagstiftningsfrågor av olika slag, på ärenden, där en verkställd utredning finnes, som kan ligga till grund för den offentliga diskussionen. Kommittén anser sig därför böra föreslå, att i grundlagstexten såsom förutsättning för anställande av folkomröstning angives, att det "med hänsyn till något ärendes särskilda beskaffenhet och vikt prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas". Det är tydligt, att därigenom någon formell begränsning icke ernås, men det gives dock en anvisning för statsmakterna vid bedömandet av framkommande förslag, vilken enligt kommitténs mening är väl på sin plats.

Frågeställningen vid omröstningarna

I detta sammanhang har kommittén även tagit under övervägande, huruvida i grundlagstexten regler för frågornas avfattning, för antalet frågor vid varje omröstning och dylikt böra införas. Det synes härvid närmast gälla att

avgöra, dels om blott en eller i fall av behov även flera frågor skola få till omröstning framställas, dels om frågeställningen alltid skall vara sådan, att svaret kan inskränkas till "ja" eller "nej". Naturligast och lämpligast är enligt kommitténs mening att som regel för varje gång endast en fråga framställes, men det synes ej vara uteslutet, att i vissa fall sakens natur kan vara sådan, att två eller flera sammanhängande frågor böra uppställas. Likaledes synes det naturliga vara, att frågeställningen möjliggör frågans besvarande med blott "ja" eller "nej", men även härutinnan kunna givetvis särskilda förhållanden påkalla undantag. Kommittén har därför funnit det lämpligast att icke införa några bestämmelser härom i grundlagstexten utan lämna statsmakterna frihet att för varje fall träffa de anordningar, som omständigheterna påkalla. Denna kommitténs mening vinner även stöd därav, att erfarenheterna från utlandet ådagalägga, att man vid vissa tillfällen varit nödsakad uppställa flera frågor och även använda skiftande frågeställningar. Det enda, som därför enligt kommitténs mening i detta sammanhang bör införas i grundlagstexten, är en bestämmelse därom, att avfattningen av den eller de frågor, som till besvarande vid omröstningen förekomma, skall ingå i statsmakternas beslut rörande densamma.

"Objektiv upplysning" vid omröstningen?

I samband härmed har kommittén även behandlat frågan, huruvida i grundlagstexten borde givas bestämmelser därom, att vid beslut om folkomröstning anstalter skulle träffas för bibringande av "objektiv upplysning" i den till omröstning framlagda frågan.

För att erhålla en bild av denna frågas ställning i främmande länder har kommittén låtit utarbeta en särskild utredning, vilken bifogas betänkandet såsom bilaga 2. Såsom av denna utredning framgår, har, så vitt bekant, folkomröstningsinstitutet endast i de schweiziska kantonerna och i vissa nordamerikanska stater utbyggts med vissa system för bibringande av "objektiv upplysning". Det är även att märka, att dessa system ansluta sig till den decisiva omröstningsformen. I ett fall har dock, enligt vad kommittén känner, en konsultativ folkomröstning föregåtts av officiella åtgärder för upplysning i ärendet; så var nämligen fallet vid omröstningen i Danmark 1916 rörande de västindiska öarnas avträdande, för vilken närmare redogörelse lämnas i den bilagda utredningen rörande den konsultativa folkomröstningen i främmande länder (bil. 1, s. 39 ff.).

Av utredningen rörande den "objektiva upplysningen" framgår, som nämnt, att system för bibringande av dylik upplysning praktiseras i schweiziska kantoner och vissa nordamerikanska stater. Två skilda system hava härvid kommit till användning. I Schweiz är regeln, att den objektiva redo-

görelse, som utsändes till väljarna före omröstningen, tillkommer på officiell väg, i det att den utarbetas antingen genom regeringens försorg eller av en av representationen utsedd kommitté. Följden härav synes i många fall hava blivit, att systemet slagit fel så till vida, som de "objektiva" redogörelserna i själva verket kommit att utgöra apologier för regeringens, respektive representationens majoritets, ställningstagande och alltså framställningar av blott den ena ståndpunkten i frågan. På detta förhållande torde väl även delvis hava berott, att de försök misslyckats, som vid olika tillfällen gjorts att införa ett officiellt upplysningssystem i den schweiziska förbundsstaten. I vissa nordamerikanska stater (Oregon, Ohio) har ett system av väsentligen annan art kommit till användning. Enligt detsamma, särskilt sådant det utformats i Oregon, söker man tillgodose behovet av objektivitet på så sätt, att staten i ett särskilt före varje omröstning till de röstberättigade distribuerat häfte sammanför de framställningar för och emot ett visst förslag, som av enskilda personer eller organisationer ingivas och på deras bekostnad tryckas. Resultaten av detta system uppges i stort sett vara goda, ehuru bristen på officiell kontroll av de officiellt distribuerade framställningarna stundom lär hava lett till missbruk; då man år 1912 införde ett offentligt upplysningssystem i Ohio, innebar detta också en modifikation av det Oregonska systemet så till vida som författarna till framställningarna för och emot ett förslag skola utses av folkrepresentationen eller guvernören och omfånget av deras bidrag underkastas viss begränsning.

Då kommittén med utgångspunkt från denna översikt av förhållandena i främmande länder går att fatta ställning till frågan, huruvida i ett svenskt grundlagsstadgande rörande konsultativ folkomröstning även en bestämmelse om "objektiv upplysning" bör ingå, vill kommittén hava uttalat, att utan tvivel ur principiell synpunkt vissa skäl tala för att folkomröstningsinstitutet kompletteras med något system för bibringande av officiell upplysning i de till omröstning framlagda spörsmålen. Det betonas ofta, och utan tvivel med rätta, att institutets användbarhet till väsentlig del är beroende på graden av upplysning och kunskaper hos det röstberättigade folket, och det synes då uppenbart, att alla tjänliga medel böra anlitas för att hos väljarna sprida den behövliga kännedomen om de olika synpunkter, som kunna anläggas på ett till omröstning framlagt spörsmål. Och då givetvis den upplysningsverksamhet, som genom pressen, den personliga agitationen o. s. v. bedrives, icke kan vara eller ens i regel eftersträvar att vara objektiv, d. v. s. innehålla ett rättvist återgivande av för och emot framställda sakskäl, kan det i många fall utan tvivel vara fördelaktigt, att de röstberättigade på officiell väg erhålla en så

vitt möjligt opartisk redogörelse, varigenom förutsättningarna för ett bedömande av olika uppfattningars värde och därmed för ett självständigt ställningstagande till den omtvistade frågan skapas.

Dessa principiella skäl för officiell upplysningsverksamhet vid folkomröstning kunna emellertid ej, enligt kommitténs mening, motivera, att i grundlagen införas bestämmelser därom. De praktiska svårigheterna i fråga om den "objektiva upplysningens" ordnande synas nämligen alltför stora för att en sådan skulle kunna göras obligatorisk vid alla folkomröstningar. Redan frågan, vilka huvudprinciper som därvid skulle tillämpas, är synnerligen svårlöst; intet av de i utlandet använda, ovan i korthet skildrade systemen synes kunna tillerkännas något avgjort företräde. Härtill kommer, att officiella upplysningsåtgärder, huru de än ordnas, erbjuda stora tekniska svårigheter — så t. ex. frågan om distributionen — och utan tvivel i regel skulle kräva mycket avsevärda utgifter. I vissa fall skulle visserligen kunna tänkas, att en officiell upplysning utan större svårigheter och med jämförelsevis lindriga kostnader skulle kunna åstadkommas; ett exempel härpå erbjuder det i Danmark 1916 praktiserade tillvägagångssättet, då ett jämförelsevis kort kommitteutlåtande i den omstridda frågan förelåg och genom de kommunala myndigheterna distribuerades till valmännen. I andra fall åter kan tänkas — i synnerhet om den till omröstning förelagda frågan är mera komplicerad — att en officiell upplysningsverksamhet skulle stöta på hart när oöverkomliga svårigheter, utan att verklig garanti funnes för att den skulle fylla sitt ändamål.

Kommittén vill tillika anmärka, att en viss skillnad mellan den decisiva och den konsultativa omröstningsformen även i denna punkt förefinnes. En förutsättning för anordnandet av en konsultativ omröstning bör, såsom förut framhållits, vara, att till bedömande föreligger en omdiskuterad och i utrett skick befintlig fråga, i vilken man kan förutsätta, att de röstande på grundval av den förda diskussionen bildat sig eller lätt kunna bilda sig en egen uppfattning. Det synes i själva verket ligga i den "rådgivande" omröstningens natur, att folket, av vilket råd begäres, skall kunna lämna detta råd och giva sin mening tillkänna, utan att statsmakternas medverkan vid åsiktsbildningen skall vara erforderlig. Härtill kommer, att vid den konsultativa omröstningsformen, i än högre grad än vid den decisiva, varje partiskhet i den officiella belysningen av frågan kan verka förryckande på omröstningens resultat.

På grund av dessa skäl har kommittén funnit lämpligast att i den föreslagna grundlagstexten icke intaga någon bestämmelse om anordnande av officiell upplysning vid folkomröstning. Det bör, enligt kommitténs mening,

stå statsmakterna fritt att i denna punkt träffa avgörande från fall till fall, allteftersom sakens natur och övriga omständigheter det påkalla.

Sättet och tiden för omröstningen.

Vad sättet för omröstningen beträffar, synes detta i tillämpliga delar böra bliva detsamma som vid val till riksdagens andra kammare, vadan de hithörande bestämmelserna i vallagen i regel torde kunna tillämpas. Inom kommittén har det ifrågasatts, huruvida man borde utarbeta vissa på vallagen byggda "normalbestämmelser" för omröstningarna; dessa bestämmelser skulle i så fall införas i en särskild lag, vilken kompletterade grundlagstexten och till vilken denna hänvisade. Kommittén har emellertid kommit till den uppfattningen, att detta icke är behövligt och ej heller fullt lämpligt. Det synes erbjuda vissa svårigheter att i förväg efter uteslutande teoretisk prövning konstruera fram en normallag för en omröstningsform, som måhända kommer att tillämpas på väsentligen olika fall. En mera framkomlig och principiellt riktigare väg torde vara, att första gången en omröstning beslutas, särskilda bestämmelser för densamma utarbetas, vilket — då vallagen lär kunna läggas till grund — icke bör erbjuda några större svårigheter, varefter vid följande omröstningar de bestämmelser, som gällt vid den första, i tillämpliga delar kunna läggas till grund för utarbetandet av nya omröstningslagar.

Vad tiden för omröstningen angår kunna två möjligheter tänkas: antingen skall bestämmelse härom ingå i det av konung och riksdag samfällt fattade beslutet eller kan det överlåtas åt konungen att sedermera träffa avgörande i denna del. Det först nämnda sättet är enligt kommitténs mening att föredraga; liksom valdagen vid val till andra kammaren är fixerad genom nyss antagna förändringar i grundlag och vallag och valdagen vid landstingsmannaval bestämmes i kommunallag, synes även dagen eller dagarne för en konsultativ folkomröstning böra av konungen och riksdagen gemensamt bestämmas.

I beslutet om en folkomröstnings anordnande böra alltså, enligt kommitténs mening, även ingå bestämmelser rörande tid och sätt för densamma. Därvid förutsätter kommittén, att under bestämmelserna om sättet även anses falla regler för protokollsföringen, protokollens insändande och den slutliga sammanräkningen av rösterna. Den sistnämnda torde lämpligen kunna ske i justitiedepartementet, med tillkallande av två fullmäktige från riksbanken och två från riksgäldskontoret, i analogi med förfaringssättet vid prövning av riksdagsmännens fullmakter. Det synes kommittén föreligga skäl för att jämväl i detta fall representanter för riksdagens verk medverka.

Kommittén har uppmärksammat, att i samband med nykterhetskommitténs förslag till konsultativ folkomröstning enligt alternativ 2 den tanken framkastats, att såväl distriktsvis som för hela riket skilda sammanräkningar

skulle äga rum för män och kvinnor. Folkomröstningskommittén har icke anledning att taga ställning till denna speciella fråga, men anser sig böra betona, att med den konsultativa folkomröstningens allmänna syfte och innebörd icke är oförenligt, att röstsammanräkningen i visst fall sker på så sätt, att omröstningsresultatet klargöres ej blott inom folket i dess helhet utan även inom vissa kategorier av röstberättigade, detta just för att den upplysning, som en konsultativ omröstning avser att lämna, måtte bli så fullständig som möjligt. Den avfattning, som kommittén givit åt de föreslagna grundlagsbestämmelserna, lämnar också statsmakterna full frihet att för varje fall pröva och avgöra, huru röstsammanräkningen bör ordnas.

Meddelande av omröstningsresultatet.

Efter varje omröstning bör givetvis följa ett i lämplig form givet officiellt meddelande om resultatet. Stadganden härom böra enligt kommitténs mening ingå i beslutet om omröstningens anställande och kunna anses höra till bestämmelserna om sättet för omröstningen. Förslagsvis har kommittén tänkt sig, att det officiella meddelandet kunde ske genom en kungörelse, innefattande det inför chefen för justitiedepartementet förda protokollet över den slutliga sammanräkningen.

Formen för beslutet om en folkomröstnings anordnande synes lämpligen böra vara en av konung och riksdag i varje särskilt fall gemensamt stiftad lag. Genom denna form klargöres och tryggas principen, att för beslutets fattande konungens och båda kamrarnas samstämmiga beslut erfordras. Kommittén utgår från att någon prövning i lagrådet icke skall krävas; lagar om anordnande av konsultativ folkomröstning skola alltså stiftas på samma sätt som andra lagar, vilka icke falla inom området för § 87 regeringsformen.

Grundlagsbestämmelsernas placering.

De grundlagsbestämmelser, som kommittén sålunda anser sig böra föreslå, torde, av skäl, som förut framhållits, lämpligen böra införas i § 49 regeringsformen såsom ett nytt moment. Beträffande formuleringen av dessa bestämmelser anser sig kommittén intet hava att tillägga utöver den givna framställningen i sakfrågorna.

Då även i § 1 riksdagsordningen principen om riksdagens representantskap för det svenska folket kommit till uttryck, lär även på detta ställe, liksom i § 49 regeringsformen, ett stadgande om det konsultativa folkomröstningsinstitutet böra tilläggas. Detta tillägg torde emellertid kunna göras kortare än motsvarande bestämmelse i § 49 regeringsformen och innehålla en hänvisning till denna; ett dylikt tillvägagångssätt har ju vid vissa grundlagsändringar redan använts.

Utskottsbehandling av förslag till folkomröstning.

Ännu en ändring i grundlagarna, endast berörande riksdagsordningen, torde i detta sammanhang vara av behovet påkallad, nämligen bestämmelser

rörande utskottsbehandlingen av förslag till konsultativ folkomröstning. Vid behandlingen av denna fråga har kommittén först konstaterat, att redan genom bestämmelsen, att beslut om konsultativ folkomröstning skall ske i form av lag, klargöres, att förslag om dylik omröstning alltid skola behandlas av ständigt (eller särskilt) utskott; att så bör vara fallet torde också vid frågor av den vikt, som det här gäller, vara uppenbart. Det synes emellertid ej lämpligt, att alla dylika frågor gå till samma ständiga utskott. Lämpligare torde vara, att den regel, som enligt de numera antagna grundlagsbestämmelserna rörande riksdagens medverkan vid avslutande av traktater skall i dylika fall tillämpas, även här kommer till användning, och att sålunda ett förslag om konsultativ omröstning hänvisas till det ständiga utskott, till vilket förslaget enligt ärendets sakliga innebörd hörer. Det synes vara tydligt, att härigenom de bästa garantierna vinnas för en sakkunnig och allsidig utskottsbehandling med tillbörligt avseende fäst vid frågans sakliga egenart. I de fall, då ärendets beskaffenhet icke är sådan, att det ur denna synpunkt finnes höra under något av de ständiga utskotten och då ovan föreslagna regel alltså icke kan tillämpas, synes förslag om konsultativ omröstning lämpligen kunna hänvisas till konstitutionsutskottet, även detta i likhet med vad som i det nämnda vilande grundlagsförslaget stadgas rörande traktatsfrågor. I enlighet härmed har kommittén utarbetat ett förslag till ändrad lydelse av § 38 riksdagsordningen.

Initiativ till förslag om folkomröstning.

Kommittén har slutligen i detta sammanhang haft under behandling frågan, huruvida särskilda regler borde uppställas rörande initiativrätten vid väckande av förslag om konsultativ folkomröstning. Tillräckliga skäl synas emellertid ej föreligga för att i detta fall införa några undantagsbestämmelser. Det naturliga bör vara, att samma regler gälla om förslagsrätten vid detta slag av ärenden, som stadgas rörande framläggande av propositioner och väckande av motioner i allmänhet. Den enda inskränkningen i motionsrätten bör alltså vara den vanliga, som i fråga om motionstiden gäller för alla ärenden, som tillhöra ständigt utskotts behandling. Det skulle visserligen kunna ifrågasättas, huruvida icke frågor om konsultativ omröstning kunde anses vara av den betydenhet, att förslag därom ej lämpligen borde få framföras av en enstaka motionär, i synnerhet som dylika förslag stundom skulle kunna tänkas framkomma i rent demonstrationssyfte; samma synpunkter skulle emellertid lika väl kunna anläggas på förslag i andra, lika betydelsefulla frågor. Då principen om obegränsad motionsrätt för varje riksdagens medlem och om remiss till utskott av alla under ständigt utskotts kompetens hörande motioner nu är undantagslös, bör den även gälla för här ifrågavarande fall. I utskottens och

riksdagens hand ligger ju här som i andra fall att ej ägna i demonstrationssyfte väckta motioner större uppmärksamhet än de förtjäna.

På grund av dessa skäl har kommittén icke ansett sig böra föreslå särskilda bestämmelser angående rätten att väcka förslag om konsultativ folkomröstning. Denna rätt bör enligt kommitténs mening normeras av riksdagsordningens allmänna regler.

I anslutning till vad sålunda anförts har kommittén utarbetat förslag till nya bestämmelser i § 49 regeringsformen samt §§ 1 och 38 riksdagsordningen.

Förslag

till

ändrad lydelse av § 49 regeringsformen samt §§ 1 och 38 riksdagsordningen.

Regeringsformen.

§ 49.

1:o. Riksdagen representerar — — — sammankalla.
Hos urtima riksdag — — — sammanhang.

2:o. Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas. I lagen bestämmes, vilken eller vilka frågor skola genom omröstningen besvaras, så ock tid och sätt för densamma. Rätt att deltaga i omröstningen tillkommer en var, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

Riksdagsordningen.

§ 1.

1. Svenska folket representeras — — — myndighet.
Riksdagsmännen kunna — — — grundlagar.

2. Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas, efter vad i regeringsformens 49 §, 2 mom. är stadgat.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — stadgar.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen.

3. Utskottet åligger — — — stadgat.

4. Utskottet tillkommer — — — proposition.

Särskilt yttrande

av herr von Geijer.

Såsom av inledningen till kommitténs betänkande framgår, har kommitténs arbete hittills varit huvudsakligen ägnat åt särskild utredning rörande den konsultativa folkomröstningen; och har kommittén utarbetat förslag till sådan ändring i grundlagen, att så kallad konsultativ, rådgivande folkomröstning må kunna efter samfällt beslut av konung och riksdag anställas; medan kommittén beträffande övriga former för folkomröstning hänvisat till fortsatt utredning.

Som bekant, har på senare tider inom riksdagen och annorstädes den meningen framförts och med skärpa försvarats, att anställande av rådgivande folkomröstning kunde av konung och riksdag beslutas redan inom ramen av nu gällande grundlag. Under debatten härom har bestämd åtskillnad uppdragits emellan de olika formerna för folkomröstning — den rådgivande å ena samt övriga former å andra sidan. Oavsett att uppdelningen avsett endast den statsrättsliga sidan, torde allmänna meningen av debatten påverkats därhän, att den påstådda egenarten ansetts gälla jämväl i annat än rent statsrättsligt avseende, så att det skulle kunna gå för sig att rycka loss den rådgivande folkomröstningen och avgöra den för sig samt tills vidare undanskjuta övriga former, därvid man hänvisade till fortsatt utredning. En given fördel skulle också vara, att kodifierade bestämmelser vunnes på ett konstitutionellt område, där meningarne ginge skarpt isär och där tvister vore att vänta.

Det framstår dock för mig med ganska stor tydlighet, att en i vårt land aktuell, särskild fråga, nykterhetsfrågan, varit den avgörande. Nykterhetskommittén har i ett utlåtande, som avgavs omedelbart före folkomröstningskommitténs första sammanträde, förordat nykterhetsfrågans bringande till lösning genom folkomröstning, och från andra håll har samma utväg förordats.

Jag saknar anledning att i detta sammanhang ingå på frågan om nykterhetsspörsmålet över huvud bör lösas genom folkomröstning, så mycket kan jag dock säga, att jag icke av vad hittills förekommit känner mig övertygad om denna nödvändighet; och även om anlitandet av folkomröstning skulle anses

som sista utvägen, följer därav icke att den konsultativa formen därvid måste användas. Under alla förhållanden betingar, enligt min mening, nykterhetsfrågan ej så brådstörtade åtgärder, att icke folkomröstningsfrågan först må vinna sin lösning — och det är detta, det här är fråga om.

Emellertid, redan från början har jag hyst betänkligheter — och framförde dem — mot en dylik uppdelning. Under utredningsarbetets fortgång hava dessa betänkligheter vunnit i styrka, och jag anser mig därför, oavsett kommitténs, vid dess första sammanträde beslutade skrivelse, äga rätt framhålla, att jag anser, att frågan om konsultativ omröstning icke bör bedömas särskilt för sig och fristående utan i sammanhang med folkomröstningsfrågan i hela dess vidd, varav den endast utgör en sida.

Frågan, huruvida en fristående behandling av den rådgivande folkomröstningen icke behöver eller får bliva prejudicerande för folkomröstningsproblemet i övrigt, torde det vara omöjligt att besvara på förhand. Men, införande av rådgivande folkomröstning är ett betydelsefullt steg och innebär ett godkännande av själva principen om en direkt medverkan av folket i vissa statsangelägenheter. Det synes mig näppeligen antagligt, att kommitténs fortsatta arbete kommer att mynna ut i rent negativt förslag. Fastmer synes det mig antagligt, att kommittén kommer att framlägga jämväl förslag till någon annan form av folkomröstning. Svårt torde då kanske bliva att hålla igen, sedan man redan godkänt principen, så mycket mindre som efterhandsomröstningen av mången torde anses vila på rationellare grund än den rådgivande. Jag kan därför ej annat se än att fara föreligger, att i vårt land komme att genomföras i ett slag, vad som i andra länder trängt sig fram så småningom och efter hand som utvecklingen kunnat visa sig betinga sådant, nödvändigt. Genom att reformerna bedömas var för sig, ej i ett sammanhang, förhindras ett, enligt min mening, nödvändigt vägande mot varandra av de olika formerna för folkomröstning.

Jag anser därför frågan om införande av rådgivande omröstning i varje fall vara för tidigt väckt.

Det förefaller mig nämligen vara en ofrånkomlig rätt för svenska riksdagen att få sig frågan förelagd i hela dess vidd, att få en överblick av de olika formerna och en sammanställning av de erfarenheter, som vunnits i de länder, där statslivet ordnats efter dessa nya linjer, och att om möjligt få material för ett bedömande av omfattningen av den förändring i vårt statsskick och om de följder — mera vittgående sannolikt än mången torde förmena — som den nya ordningen skäligen kan tänkas medföra. Det är här icke fråga om en utveckling, som organiskt vuxit fram på vår egen mark, ur de

egenartade förhållanden, som vi sedan gammalt själva danat och ordnat; det gäller att omplantera hos oss något, som utlandet — med andra förutsättningar för såväl detta nyas tillkomst som dess användning — kan hava för sig funnit lämpligt. Föreliggande problem får, enligt min mening, icke tagas så att säga från sidan utan ovanifrån, ej bedömas och behandlas styckevis utan i ett sammanhang och i hela dess vidd.

Varje form av folkomröstning, evad namn den må bära, måste inverka på riksdagens befogenhet och kringskära dess hittills oinskränkt tillerkända rätt att ensam representera svenska folket. I detta avseende kan ingen artskillnad, möjligen en gradskillnad, uppdragas mellan de många olika former för folkomröstning, som redan använts eller som kunna tänkas förekomma. Ett ökat deltagande från huvudmannens sida måste alltid minska ombudets inflytande. Huru kraftigt det ena eller andra systemet komme att i detta avseende verka, är svårt att på förhand bedöma, omöjligt utan en föregående och noggrann jämförande prövning av alla till ämnet hörande delar. Det är ingalunda uteslutet, att det kan visa sig, att just nu föreliggande form, det konsultativa referendum i de frågor, där det bringas till användning, komme att inverka på riksdagsmannens ställning som representant mest lika mycket som det decisiva, och detta kanske på ett olämpligare sätt; den decisiva omröstningen kan bli betraktad som skiljedömande emellan olika meningar, den konsultativa som befallande. Erfarenheten från Schweiz visar, att valmännen gång på gång omvalt sina representanter, även om decisiva omröstningar upprepade gånger förkastat beslut, som dessa fattat. Någon säkerhet för att samma uppfattning skulle föreligga hos en valmanskår, som på förhand uttalat sig, föreligger icke, i synnerhet icke om omröstningen tillkommit på folkinitiativ.

Institutet kallas konsultativ, rådgivande, upplysande folkomröstning. Det kallas så i brist på bättre terminologi. Emellertid, härigenom har, enligt min mening, en oriktig och vilseledande betoning givits begreppet. Varje form av folkomröstning såsom den här är tänkt måste bliva en viljeyttring, som gör anspråk på att efterföljas; men begreppet viljeyttring, särskilt med sådan karaktär som angivits, kan icke sammanfalla med, knappast innefattas i begreppet råd, upplysning; riksdagen kan komma att betrakta resultatet som en befallning och rätta sig därefter. Förr eller senare blir kanske den allmänna uppfattningen den, att respekt kommer att krävas för den genom folkomröstningen uttalade meningen och fordran uppställas att bliva åtlydd.

Redan på rent spekulativ väg kan denna effekt av den konsultativa omröstningen förutsägas; men erfarenheten bekräftar en sådan slutledning. Av den speciella utredning angående förhållandena i utlandet, som bifogas detta

yttrande, framgår att i utlandet i vissa fall det visat sig, att det konsultativa referendum haft till följd, att vissa frågor, som varit föremål för sådan omröstning, avförts ur valstriderna, och detta enär man fattat folkets genom omröstningen uttalade mening som ett imperativt mandat för de valda kandidaterna, och deras personliga åsikt i frågan har man under sådana förhållanden ej ansett sig behöva taga hänsyn till. Belysande är, att det lider intet tvivel, att i vissa särstater i U. S. A. eller de länder, där ett konsultativt referendum vunnit utbredning — jag hänvisar till vad utredningen härom innehåller — institutet framdrivits av obenägenhet hos representationen att fatta ståndpunkt i brännbara frågor, ur en bestämd önskan att slippa ifrån ansvaret och sålunda slippa riskera sitt mandat med alla de konsekvenser, som därav kunna följa. Ej är dylik jordmån lämplig att fostra politiska karaktärer. Som en sammanfattning av erfarenheten i denna del innehåller utredningen vidare: "Så mycket synes man dock kunna fastslå som regel, att en omröstning, som negerande besvarat en fråga, alltid ansetts lämna mindre frihet för representationen än en, som lämnat ett jakande svar. De konsultativa omröstningarna ha sålunda i allmänhet betraktats såsom åtminstone i den ena riktningen avgörande och i denna mening ha de faktiskt icke fått mer än en semikonsultativ karaktär".

Erfarenheten visar sålunda vad antagas kunde, att bakom det konsultativa referendum, framför allt om det utbygges med folkinitiativ, skymtar det imperativa mandatet. Och ej alls orimligt är ett antagande, att en sådan utbyggnad kommer till stånd; sedan första steget är taget, sedan lämpligheten och nödvändigheten erkänts, att i vissa fall folket bör få bestämma genom ett förhandsuttalande, torde det bliva svårt att försvara den meningen, att ena parten ensam skall bestämma dessa fall och ej den andra, vars ord dock, om det får avgivas, blir avgörande. Anspråk på utvidgad befogenhet härutinnan torde för visso ej utebliva och, som sagt, visa sig svåra att avvisa. Ett dylikt folkinitiativ till konsultativt referendum finnes lagfästat i en stat i U. S. A., Illinois.

Men, oavsett detta, även om det skulle lyckas att hålla igen och försvara den intagna positionen, även om initiativet komme att ligga kvar, där lagförslaget förutsätter, eller med andra ord, om en dylik omröstning ej komme att äga rum utom i de undantagsfall, då konung och riksdag ena sig om att påkalla sådan, förefaller det mig att lämpligheten och nödvändigheten ej äro uppenbara, snarare att stora olägenheter äro att befara. Ofrånkomligt är först och främst, att vi kasta in i vårt politiska liv, tillräckligt upprört ändå, ett nytt agitationsämne. Det lär väl ej kunna förutsättas annat än att gång på gång förslag att bringa en fråga under förberedande folkomröstning kommer

att föras fram i partisyfte, för att driva propaganda, av oppositionslystnad, till och med av rent okynne.

Någon begränsning till vissa ämnen har kommittén icke föreslagit. Rena principiella uttalanden, förhandsuttalanden, republik eller monarki exempelvis, skulle kunna bliva föremål för folkomröstning likaväl som ämnen, fallande uteslutande under Konungens beslutanderätt, således hela området för den ekonomiska lagstiftningen, polisförordningar och ordningsföreskrifter över huvud för att taga ett exempel. I motsats till vad, så vitt jag känner, undantagslöst är förhållandet med varje form av decisiv folkomröstning, där alltid någon ämnesbegränsning föreligger, skulle sålunda allt vad som är föremål för statsmakternas verksamhet kunna dragas under folkets omröstning. Nåväl, säger man, om konung och riksdag så gemensamt besluta. Ja, men å andra sidan, vilket fält för agitationen! Varje enskild riksdagsman har ju motionsrätt, på varje valmöte kan begäras och sannolikt i många fall genomdrivas en resolution, att den eller den frågan bör avgöras, först sedan folket fått yttra sig på förhand. För visso komma de ojämförligt flesta av dessa förslag att förkastas av riksdagen, men det var kanske just vad vederbörande önskade för att få sak mot ett visst parti eller system. "Se, de vågade icke medgiva folkomröstning av rädsla att folket skulle giva dem orätt." Vilket tacksamt ämne i en valstrid, och hur skall icke folkets begär att på denna punkt vidga sitt inflytande stimuleras; agitatorer i syfte att väcka opinion härvidlag torde icke komma att saknas. Fara föreligger uppenbart för en makttvist mellan riksdag och folket och — då den ekonomiska lagstiftningen jämväl skulle kunna bliva föremål för omröstning — mellan regering och folket. Jag fruktar för att förmågan att hålla igen så småningom slappas både emot framställda förslag inom riksdagen, att en fråga bör gå till folkomröstning, och mot krav på ökat inflytande härutinnan från folkets sida, folkinitiativ, och att sålunda den påstådda fasta garantien kommer att visa sig vara endast ett utanverk, som lätt nog kan stormas.

Självfallet är, att kommittén, som utgått ifrån att institutet skulle vinna användning endast i de fall, då konung och riksdag pröva sådant nödigt — sålunda själva önska att erhålla rådet, upplysningen — icke kunnat föreslå ett obligatoriskt konsultativt referendum; ett förslag i den riktningen skulle varit ologiskt.

Emellertid, det torde kunna ifrågasättas, om den rådgivande folkomröstningens egen natur icke är sådan, att genom institutets användning vissa frågor eller slag av frågor vinna den karaktär, att beträffande dem för framtiden rådgivande folkomröstning kommer att bliva mer eller mindre obligatorisk.

På sätt ovan framhållits, har den erfarenheten vunnits från utlandet, att frågor, som varit underkastade konsultativ folkomröstning, vid därefter uppkommande valrörelse avförts från denna, då valmannen betraktat det genom folkomröstningen framkomna svaret som imperativt mandat. Jag befarar, att denna uppfattning kommer att göra sig gällande även efteråt, så att därest en lag antages efter det densamma eller dess ledande principer vunnit gillande av majoriteten vid en folkomröstning, torde en väsentlig förändring av lagen eller ett upphävande av densamma sannolikt icke komma att av konung och riksdag beslutas, med mindre jämväl förslaget härom först underkastats folkomröstning och därvid vunnit majoritet. Enahanda synes förhållandet bliva, om en folkomröstning givit ett avböjande svar och lagförslaget därefter fallit, men vid ett annat senare tillfälle frågan på grund av ändrade förhållanden tages upp på nytt.

Från utlandet saknas för övrigt ej exempel därpå att konsultativt referendum är obligatoriskt beträffande vissa grupper av frågor.

Vid varje form av folkomröstning föreligger svårighet att formulera lämplig frågeställning och att få nödigt upplysningsarbete anordnat och utfört. Vad den förstnämnda delen beträffar, torde svårigheterna framträda till och med i högre grad vid konsultativt referendum än vid decisivt. Kommittén har också nödgats nöja sig med att föreslå ett tillägg till gällande grundlag, varigenom institutets bringande till användning möjliggjorts, och hänvisa frågan om frågeställningen till avgörande fall efter fall genom en varje gång stiftad särskild lag. I och för sig är detta en brist vilken jag dock icke vill lägga kommittén till last men institutet. Alla de svårigheter, som kunna uppstå, lämnas sålunda till framtiden, men härigenom kommer man endast tills vidare förbi men ej ifrån dem. Emellertid, då vissa av dessa svårigheter äro inneboende hos och betingade av institutet självt och vid tillämpningen ofrånkomliga samt enligt min mening av sådan beskaffenhet, att de måste hava inflytande på bedömandet av frågan, om en sådan omröstningsform över huvud bör förordas, vill jag — om också de redan i viss mån framhållits i kommittéutlåtandet — ytterligare något uppehålla mig vid dem.

Självfallet är, att varje fråga, som skall bliva föremål för omröstningen, bör kunna besvaras med ja och nej. Härvid är att märka, att ett bestämt svar kan endast givas så länge leden i frågeställningen helt utesluta varandra, alltså när "något tredje" icke gives, utan leden äro kontradiktoriska. Men huru ofta föreligga i praktiska politiska livet sakerna så? Aldrig, torde man kunna säga, då det gäller ett förhandsyttrande, ett ställningstagande i en principiell strid, och det är just vid sådana frågor rådgivande omröstning skulle tillgripas.

Principerna härvid äro nästan alltid modifierade och beroende av villkor och andra förutsättningar. Meningen är visserligen, att den konsultativa folkomröstningen skulle tillgripas endast vid segslitna utdebatterade frågor, men ej minst vid sådana föreligga flera skiftande meningar; och svårt torde bliva att ur denna mångfald få fram en rent principiell synpunkt, en kontradiktorisk frågeställning, varigenom det avgörande besvarandet kan på ett tillfredsställande sätt erhållas. Tag till exempel den fråga, som, enligt vad jag ovan antytt, torde hava föranlett förslagets framläggande, rusdrycksfrågan. De olika möjligheterna till frågans besvarande äro mångfaldiga emellan polerna absolut totalförbud och helt fri näring. Om frågeställningen förenklades till totalförbud eller icke totalförbud, vilka led till synes utesluta varandra, skulle svaret alldeles säkert bliva vilseledande och alls icke motsvara sitt syfte. Det senare ledet, icke totalförbud, innehåller alla tänkbara restriktionsförslag men jämväl absolut fri näring. Omöjligt är givetvis, att kunna förena alla dessa skiftande och sinsemellan disparata meningar till en enhet i motsats till något annat. En strängare mening inom denna kategori står sannolikt totalförbudet mycket närmare än den står till en liberalare uppfattning för att ej säga till den yttersta ståndpunkten inom ramen, absolut frihet. Gränserna emellan motsättningarna äro svåra för att ej säga omöjliga att uppdraga. Men även det första ledet, totalförbud, även om man förstärker det med epitetet absolut, är ej så begränsat och klart, att icke här svårigheter av samma art yppa sig. Även här kunna mångfaldiga skiftningar tänkas, exempelvis: var skall alkoholgränsen sättas, skall vin eller öl inbegripas, skall redan förtärandet av spritdrycker eller innehavet av sådana vara underkastat straffbestämmelser, vilka skola över huvud dessa senare vara, skola stränga urbota straff bestämmas, skall angivare- och spionerisystem införas o. s. v.? Flera modifikationsförslag i samma principiella fråga kunna ej heller samtidigt ställas under folkomröstning bredvid varandra; faran bleve då överhängande, att flera förslag, som ej samtidigt kunde bliva lag, finge majoritet och sålunda hela omröstningen bleve en orimlighet. En omröstning åtminstone, i Australien, visar, att ett sådant antaget fall kan uppkomma. Dessa svårigheter äro emellertid beroende av den konsultativa omröstningens eget väsen, och denna kan aldrig befrias från dem. Det teoretiska syftet torde därför snart sagt aldrig nås. Det förefaller mig, att rådet, upplysningen näppeligen någonsin kan komma att givas och att hela institutet kan betecknas som tämligen värdelöst, om man ej vill räkna som en fördel den möjligheten, att vankelmodiga riksdagsmän kunna få något formellt att stödja sig på eller krypa bakom.

Men även den nödiga upplysningsverksamheten eller med andra ord bibringandet hos dem, som skola avgiva den avgörande rösten nödig insikt i frågan bjuder också stora svårigheter, så stora till och med, att man torde kunna säga, att de må betecknas som oövervinneliga. Orsakerna äro, delvis åtminstone, att finna i samma omständigheter, som framhållits vid behandlingen av frågeställningen, att det här icke såsom vid decisiv efterhandsomröstning föreligger ett av representationen antaget fullt utarbetat och motiverat lagförslag utan en mer eller mindre konturlös principiell fråga.

Upplysningen måste för att kunna tjäna sitt ändamål vara uttömmande och objektiv och måste nå så många av de röstberättigade som möjligt. Men huru åstadkomma en sådan angående denna fråga, som ovan framhållits som exempel, nykterhetsfrågan? Alldeles omöjligt torde därvid vara att försöka rulla upp frågan i hela dess vidd eller ens att uttömmande behandla de huvudsakliga mot varandra stående förslagen; och alldeles lönlöst är väl att hoppas på en objektiv upplysning. Kommittén har berört denna sida av saken; och jag vågar uttala den meningen, att av denna utredning framgår, att alla försök, som kunna tillgripas, komma att visa, att agitationen blir ultima ratio, yttersta och till slut enda sättet för verksamheten, även om officiellt vidtagits åtgärder, som kallas för objektiv upplysning. Detta är så mycket antagligare, som ingen ledning torde våga lita på kraften hos den "objektiva upplysningen" utan anser sig tvungen — det är gamla segslitna tvistefrågor det väl under normala förhållanden kommer att i allmänhet gälla — att kasta propaganda över landet.

Med denna konsekvens som utgångspunkt förefaller det mig, att själva det använda begreppet rådgivande omröstning, såsom den här tänkts, i sig innehåller en motsägelse; man vänder sig till en person för att hämta råd och upplysning i en sak men är tvungen att med uppbjudande av alla sina krafter söka bibringa denna person insikt i och en mening om saken.

Det förefaller mig icke tilltalande — att utan, så vitt jag kan förstå, motsvarande nytta — införa en lag, som med nödvändighet tvingar fram en dylik agitation. Statsmakterna hava på senare tiden gång på gång antagit lagar, som haft till bestämt syfte just att minska politisk agitation. Ingen invändning har gjorts från något håll emot detta syftes lämplighet för att ej säga nödvändighet; vad som ändock kommer att kvarstå, är mer än tillräckligt.

Någon anledning att biträda ett förslag, vars nytta synes mig synnerligen tvivelsam och som ofrånkomligt kommer att stimulera agitationen, denna avigsida av ett utvecklat parlamentariskt statsliv, synes mig icke föreligga.

På grund av det anförda anser jag mig därför böra avstyrka, att kommitténs förslag till grundlagsändring föranleder någon framställning till riksdagen.

Skulle de av mig framhållna betänkligheterna icke vinna beaktande, utan frågan det oaktat bringas till avgörande, vill jag hava framhållet att jag ej har något att erinra mot den form lagförslaget erhållit, dock med den inskränkning att jag icke vill förorda, att konsultativ folkomröstning må kunna anställas jämväl beträffande frågor, vilkas avgörande är konungen ensam förbehållet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

Skrivelse till Konungen III

Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning 1

Inledning 3

Olika slag av folkomröstning 3

Den konsultativa folkomröstningen 4

Historik 5

Folkomröstningsfrågan före 1920 5

Herr Bergströms motion 1897 5

Herr Staaffs m. fl. motion 1908 5

Herr Lindhagens motion 1917 6

Herr Lindhagens motion 1919 8

Herr Vennerströms m. fl. motion 1919 ang. omröstning om republik 9

Folkomröstningsfrågan under år 1920 11

Herrar Clasons och Vennerströms samt Lindhagens motioner 11

K. U:s utlåtande om motionerna 12

Propositionsvägran i första kammaren 12

K. U:s yttrande ang. propositionsvägran 13

Herr Vennerströms m. fl. motion ang. omröstning om republik 18

Nykterhetskommitténs alternativa förslag om folkomröstning 20

Folkomröstningskommitténs tillsättning 21

Kommitténs yttrande 22

Folkomröstningens förhållande till nu gällande grundlagar 22

Den bekräftande folkomröstningen 23

Är konsultativ omröstning förenlig med våra grundlagar? Uttalanden vid riksdagarna 1897, 1919 och 1920 27

Skiljaktiga meningar inom kommittén 28

Herr Edéns yttrande 29

Den statsrättsliga frågan i Sverige och andra länder 29

Säregna förhållanden i Förenta staterna och Australien 29

Schweiz och andra europeiska länder med grundlagstadgad folkomröstning 30

Frankrike och Belgien 31

Norge 1919 31

Danmark 1916 32

För den statsrättsliga frågan i Sverige ingen verklig analogi från andra länder 32

1920 års konstitutionsutskotts ståndpunkt 32

Sid.
Konstitutionsutskottets princip och villkoren för beslut om folkomröstning 34
Konstitutionsutskottets princip möjliggör folkomröstnings anordnande utan riksdagens beslut 35
Konstitutionsutskottets "förutsättningar" för principuttalandet ej hållbara 37
Kritik av utskottets motivering 37
Grundlagarnas tillämpning "efter ordalydelsen" 37
Den konstitutionella frågan måste prövas efter hela vårt representativa system ... 38
Enligt grundlagarna företräder riksdagen i allo svenska folket 39
Konsultativ folkomröstning icke analog med inhämtande av utlåtanden, utan ett nytt statsrättsligt institut 40
Den konsultativa omröstningens faktiska verkan 42
Skälen för 1920 års konstitutionsutskotts principuttalande ej hållbara 42
Konsultativ folkomröstning kan ej inrymmas i författningens utveckling genom praxis 43
Herr Reuterskiölds teori om konsultativ folkomröstning 43
Slutsats 44
Herr v. Geijers yttrande 44
Herrar Hellbergs, Larssons och Vennerströms yttrande 44
Herr Brusewitz' yttrande 51
Realbehandling av frågan om konsultativ folkomröstning 57
Meningsmotsättning i den konstitutionella frågan förhindrar icke utarbetande av grundlagsförslag 57
Förslag om konsultativ omröstning kan framläggas fristående 57
Skäl för grundlagsförslag rörande konsultativ omröstning 60
Principer för grundlagsförslag om konsultativ omröstning 63
Konsultativ omröstning endast rådgivande; konungens och riksdagens beslutanderätt orubbad 63
För konsultativ folkomröstning bör fordras samfällt beslut av konung och riksdag 64
Rätt att deltaga i folkomröstning 66
Begränsning av frågor, i vilka folkomröstning kan föreslås? 66
Omröstning endast i frågor av särskild vikt och beskaffenhet 68
Frågeställningen vid omröstningarna 68
"Objektiv upplysning" vid omröstningen? 69
Sättet och tiden för omröstningen 72
Meddelande av omröstningsresultatet 73
Grundlagsbestämmelsernas placering 73
Utskottsbehandling av förslag till folkomröstning 73
Initiativ till förslag om folkomröstning 74
Förslag till grundlagsändringar 76
Särskilt yttrande av herr von Geijer 77