

Nr 20.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om införande av beslutande folkomröstning.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 9 i första kammaren av herr *Andrén* m. fl. och nr 17 i andra kammaren av herr *Håstad* m. fl., dels de likalydande motionerna nr 140 i första kammaren av herr *Bergvall* m. fl. och nr 245 i andra kammaren av herr *Ohlin* m. fl., dels ock de likalydande motionerna nr 215 i första kammaren av herr *Näsgård* och herr *Persson, Ivar*, och nr 350 i andra kammaren av herr *Johansson* i Mysinge m. fl.

I motionerna I: 9 och II: 17 hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning — särskilt genom undersökning av erfarenheterna utomlands — och förslag angående införandet i regeringsformen av beslutande folkomröstning såsom en folkrättighet i viktigare statliga angelägenheter, liksom angående möjligheter till folkomröstning i kommunerna rörande viktigare frågor av allmänt intresse».

I motionerna I: 140 och II: 245 hemställes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående införande i Sveriges författning av fakultativ avgörande folkomröstning».

I motionerna I: 215 och I: 350 hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning av frågan om införande i vår författning av beslutande folkomröstning samt att Kungl. Maj:t sedan måtte framlägga förslag för riksdagen i ärendet».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Den beslutande (decisiva) folkomröstningen såsom komplement till det representativa systemet har tidigast utvecklats i Schweiz och Amerikas förenta stater.

Enligt nu gällande schweiziska författning måste vissa beslut av folkrepresentationen ovillkorligen underställas folket (obligatoriskt referendum). Så är fallet med alla ändringar av författningen. Denna stadgar även om folkomröstning rörande av representationen antagna lagar och s. k. allmänt förbindande förbundsbeslut samt långfristiga traktater på begäran av 30 000 röstberättigade (fakultativt referendum) samt om rätt för 50 000 röstberättigade medborgare att få författningsförslag framlagda till folkomröstning (författningsinitiativ). Institutet har spelat en framträdande roll i Schweiz' politiska liv, och ett stort antal viktiga frågor ha på särskild begäran underställts folket.

I Förenta staterna finnes folkomröstningsinstitutet icke i unionsförfattningen men väl i flera delstatsförfattningar. Av gammalt finnas där bestämmelser om att ändringar i statsförfattningarna kunde beslutas blott under väljarnas medverkan vid referendum. I slutet av adertonhundralet och i början av nittonhundralet infördes under direkt inflytande från Schweiz i ungefär hälften av unionens stater de moderna folkomröstningsformerna såsom fakultativt referendum och folkinitiativ, vilket senare gav en väljargrupp rätt att kräva att ett visst av gruppen framlagt förslag underställdes folket. För hela det politiska systemet i Förenta staterna är betecknande att folkomröstningen föga användes som ett vapen i striden mellan de stora partierna. Folkomröstningarna begäras ej sällan av de s. k. påtryckningsgrupperna (pressure groups), som i viktiga hänseenden tjäna som ersättningar för partier av europeisk typ.

Särskilt i samband med den demokratiska rörelsen efter första världskriget infördes bestämmelser om folkomröstning såsom en folkrättighet i ett stort antal europeiska stater, bl. a. Tyskland, Österrike, Estland och Lettland, Litauen, Eire och Tjeckoslovakien; institutet kom dock endast i ett fåtal fall till användning i dessa länder. I Danmark stadgades om obligatoriskt författningsreferendum år 1915. Norge och Finland ha hittills nöjt sig med folkomröstningar utan stöd i grundlagen, i Norge år 1905 rörande unionsupplösningen och monarkien samt två senare, om förbudet, i Finland år 1931 likaledes i förbudsfrågan. Nämnas bör också, att folkomröstningsinstitutet efter det andra världskriget tillämpats både i Frankrike och Italien samt där inskrivits i dessas nya författningar.

I Sverige kom frågan om beslutande decisiv folkomröstning före i riksdagen första gången år 1908 genom en motion (II: 332) av herr Staaff m. fl., i vilken hemställdes om utredning och förslag angående folkomröstning såsom ett medel att vinna avgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna (utl. nr 26) under hänvisning till 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 tvåkammar-systemet. Det av utskottet gjorda avslagsyrkandet bifölls av kamrarna.

Vid 1917 års riksdag upptogs frågan på nytt i en motion (II: 290) av herr Lindhagen, vari hemställdes om en allsidig utredning angående decisiv folkomröstning och förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kunde giva anledning. Motionären yrkade vidare 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) i ärendet anförde, att de väckta förslagen icke syntes »högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa». Utskottet hemställde därför, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Till utskottets betänkande var fogad en reservation av herr Olof Olsson m. fl., i vilken hemställdes om generell utredning rörande beslutande folkomröstning i landsviktiga

frågor. Vid utlåtandets behandling i kamrarna stannade dessa i olika beslut. Första kammaren biföll utskottets hemställan, under det att andra kammaren antog reservationen.

År 1919 upptogs åter folkomröstningsfrågan i riksdagen genom en motion (I: 142) av herr Lindhagen, som i huvudsak anslöt sig till ovannämnda motion år 1917. Konstitutionsutskottet tillstyrkte, i sitt utlåtande (nr 47) över motionen, skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om »en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågasvarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning, ävensom där-efter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna, var-till utredningen kan giva anledning». I sin motivering hade utskottet ytterligare betonat, att problemet borde undersökas i hela sin omfattning och med omsorgsfull hänsyn tagen till säregna svenska förutsättningar, innan ett definitivt ställningstagande kunde ske. Vid behandlingen i kamrarna stannade dessa i olika beslut, i det första kammaren avlog utskottets hemställan, under det att andra kammaren biföll densamma.

Vid 1920 års riksdag väcktes åter en motion (I: 220) av herr Lindhagen av i stort sett samma innebörd, som de tidigare år 1917 och 1919 väckta motionerna, varjämte motionsvis framfördes (I: 217 och II: 324) av resp. herr Clason och herr Vennerström i huvudsak samma yrkande som konstitutionsutskottet framställt i ovan nämnda utlåtande år 1919. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande (nr 38) de två sistnämnda motionerna, vilka även biföllos av riksdagen, som i skrivelse (nr 343) till Kungl. Maj:t begärde utredning i ämnet.

Samma år tillsattes en kommitté för att utreda frågan om folkomröstningsinstitutets införande i den svenska författningen. År 1921 avgav kommittén betänkande angående konsultativ folkomröstning. I betänkandet framhöll kommittén bl. a., att statsmakterna haft att lösa allvarliga och ömtåliga spörsmål, och nya sådana kunde framkomma, i vilka det kunde finnas önskvärt att folket självt finge giva uttryck åt sin mening utan den besvärliga och ej alltid användbara proceduren avseende konungens upplösning av andra eller båda kamrarna och förordnande om nya val. Det kunde, enligt kommittén, i vissa fall tänkas, att utrönandet av folkets uppfattning lämpligare skedde medelst en folkomröstning än genom nyval, i det att vid en dylik omröstning en fråga kunde 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.

Kommittén föreslog följande tillägg till 49 § regeringsformen: »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.»

Inom första kammaren väcktes år 1921 en motion (nr 177) och inom andra kammaren tre motioner (nr 261, 266 och 267) av respektive herr Kvarnzellius m. fl., herr Sävström, herr Edén m. fl. och herr Vennerström, i vilka, under åberopande av kommitténs förslag, yrkades införande i den svenska författningen av bestämmelser angående konsultativ folkomröstning. Under hänvisning till kommitténs betänkande tillstyrkte konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 37) ifrågavarande motioner, vilka även biföllos av riksdagen. Följande år grundlagfästes bestämmelserna. De nya reglerna torde ha påskyndat folkomröstning i den vid denna tid aktuella förbudsfrågan, och institutet har kommit till användning endast vid avgörande av sådana spörsmål. Enligt särskild lag förelades i augusti år 1922 frågan om införandet av ett allmänt rusdrycksförbud.

I sitt år 1923 avgivna huvudbetänkande avstyrkte kommittén — med reservation av herr Vennerström — tanken på att införliva ett mera allmänt folkomröstningsinstitut med den svenska författningen. Som skäl härför framhöll kommittén bl. a., att den allmänna motsättningen mellan representation och väljare, som ansåges nödvändiggör införandet av en sådan form av folkomröstning, ej föreläge i Sverige. Kommittén uttalade även, att sedan regler för ett konsultativt referendum införts i grundlagarna och omröstning enligt dess regler kommit till stånd, det torde kunna påstås, att någon mera utbredd önskan om decisiv folkomröstning knappast förefunnnes. Kommittén kunde alltså icke finna, att tanken på ett beslutande folkomröstningsinstitut ägde någon större aktualitet. Ett annat med det nyss anförda sammanhängande huvudskäl för ett negativt ställningstagande syntes kommittén ligga däri, att demokratiseringen av det svenska statskicket så nyligen fullbordats. Innan verkningarna av denna reform kunde överblickas syntes det mindre lämpligt att vidtaga en så betydelsefull omläggning av förhållandet mellan folk och representation, som införandet av en beslutande folkomröstning skulle innebära. I denna sin uppfattning hade kommittén i viss mån bestyrkts av erfarenheterna från de val, som förekommit efter de senaste rösträttsreformerna. Dessa syntes oförtydligt giva vid handen, att folket behövde tid för att växa in i de rättigheter och plikter, som medföljde valhandlingarna. Det föreföll kommittén knappast tillrådigt att under sådana förhållanden resa nya krav på folkets politiska förmåga och intresse genom att dessutom hänskjuta sakfrågor till dess direkta avgörande. Innan man mer ingående behandlade frågan om införandet av ett mera allmänt folkomröstningsinstitut, borde man, tillade kommittén, först på allvar diskutera den fakultativa avgörande folkomröstningens förhållande till konungens vetorätt, dess omfattning och betingelserna för dess anordnande.

Frågan om beslutande folkomröstning aktualiserades på nytt år 1926 genom en motion (I: 37) av herr Lindhagen. I denna hemställdes, att riks-

dagen ville hos regeringen begära ett snart övervägande av införande i någon form av verklig (decisiv) folkomröstning i vårt land samt framläggande för riksdagen av det förslag om tillägg till grundlagen, vartill förhållandena kunde föranleda. Under hänvisning till de skäl som anförts i folkomröstningskommitténs betänkande angående decisiv folkomröstning avstyrkte konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 4) motionen. Båda kamrarna biföllo vad utskottet i detta utlåtande hemställt.

År 1928 och år 1931 framställdes motionsvis (I: 252 respektive I: 207) av herr Lindhagen liknande yrkanden som i ovannämnda motion år 1926. Under återopande av de av folkomröstningskommittén angivna skälen avstyrkte konstitutionsutskottet i sina utlåtanden (1928: 32 och 1931: 10) motionerna. I det sistnämnda utlåtandet framhöll utskottet även att det bristande intresse för tillämpningen av nu gällande grundlagsbestämmelser om folkomröstning i dess konsultativa form, som kommit till uttryck bland annat däri, att riksdagen sedan år 1922 icke vid något tillfälle handlagt någon fråga om detta grundlagsbuds tillämpning, visat, att folkomröstningsinstitutet åtminstone icke ännu fått det fäste i den allmänna opinionen, som utgjorde en av förutsättningarna för dess vidare utvidgning i författning till decisiv form. Riksdagen biföll vid båda dessa tillfällen vad utskottet hemställt.

Efter år 1931 har frågan om införande av beslutande folkomröstning icke motionsvis aktualiserats i riksdagen förrän genom de vid årets riksdag väckta likalydande motionerna I: 9 av herr Andrén m. fl. och II: 17 av herr Håstad m. fl., de likalydande motionerna I: 140 av herr Bergvall m. fl. och II: 245 av herr Ohlin m. fl. samt de likalydande motionerna I: 215 av herr Näsgård och herr Persson, Ivar, och II: 350 av herr Johansson i Mysinge m. fl. I motionerna yrkas, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning och förslag angående införande i regeringsformen av beslutande folkomröstning.

Beträffande frågan om den närmare utformningen av ett folkomröstningsinstitut i Sverige synas samtliga motionärer taga avstånd från den obligatoriska formen. Vad angår folkiniciativet uttalas i motionerna I: 9 och II: 17 samt I: 215 och II: 350, att det ej vore påkallat att för närvarande införa detta institut i Sverige. Det synes motionärerna naturligtast, att avgörande folkomröstning införes i någon fakultativ form. Härvid bör den, enligt motionärerna, utformas som en folkrättighet, d. v. s. såsom en rätt för en minoritet att få omröstning till stånd. I motionerna I: 140 och II: 245 samt I: 215 och II: 350 lämnas dock frågan öppen, huruvida även en minoritet inom riksdagen skall kunna begära folkomröstning, och i motionerna I: 9 och II: 17 diskuteras den möjligheten, att en viss procent väljare tillsammans med ett visst antal av riksdagens ledamöter skola kunna erhålla en dylik rätt. I motionerna I: 9 och II: 17 framhålles, att det bör utredas, hur stor procent väljare eller eventuellt riksdagsledamöter som skall krävas för utlösning av folkomröstningsapparaten.

Vidare diskutera motionärerna frågan om de ärenden, som böra kunna

bliva föremål för folkomröstning. I motionerna I: 215 och II: 350 anföres härvidlag, att som en allmän regel för den nämnda avvägningen kan uppställas, att folkomröstning bör komma till användning endast i väsentliga och principiellt betonade frågor. Liknande synpunkter återfinnas i de övriga motionerna. I motionerna I: 9 och II: 17 ifrågasättes slutligen om folkomröstningssystemet i Sverige icke borde utsträckas till att gälla även viktigare frågor av allmänt intresse i kommunerna.

De motiv, som i förevarande motioner ligga bakom kravet på utredning och förslag angående införandet i vår författning av beslutande folkomröstning, äro i stort sett enahanda. Vid en folkomröstning kan, framhålla motionärerna, en fråga bedömas fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid val av folkrepresentanter en sammankoppling med andra, främst större partiskiljande spörsmål, alltid måste äga rum. Särskilt i frågor, som skära igenom partilinjerna, torde därför frågans direkta hänskjutande till folkets avgörande utgöra det enda sätt på vilket ett adekvat uttryck för folkopinionens ställning säkert kan erhållas. I motionerna I: 9 och II: 17 framhäves, att genom folkomröstningsinstitutet folket ges större möjligheter att deltaga i och ansvara för de numera alltmer ingripande samhällsreformerna. Just därför att dessa äro så ingripande, vore det, framhålla motionärerna, en rimlig fordran att full visshet om folkets uppfattning skapades. I motionerna I: 9 och II: 17 samt I: 215 och II: 350 betonas även, att erfarenheten givit vid handen, att förekomsten av ett referenduminstitut gör folkrepresentationens beslut och särskilt lagstiftningen omsorgsfullare i synnerhet i den meningen att folkrepresentationen för att undgå referendum tvingas att starkare beakta olika medborgargrupperns rättmätiga synpunkter. Vidare anföres i motionerna I: 215 och II: 350, att folkomröstningen vid skärpta politiska motsättningar blir en säkerhetsventil, genom vilken det politiska trycket kan lättas. I samtliga motioner framhålls slutligen det motiv för folkomröstningsinstitutet, som ligger i dess politiskt uppfostrande betydelse.

De nyss återgivna, i förevarande motioner anförda synpunkterna till stöd för en utredning av frågan om införande av beslutande folkomröstning i vår författning finner utskottet i väsentliga stycken beaktansvärda. Med hänsyn härtill får utskottet förorda en allsidig utredning i ämnet. Enligt utskottets uppfattning bör utredningen vara förutsättningslös. Den bör alltså avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt förevarande institut lämpligen kan infogas i vårt svenska statsskick, vilket i flera hänseenden företer betydelsefulla särdrag, framvuxna ur våra speciella förhållanden. Utredningen bör emellertid begränsas till att avse frågan om införande av beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter; tillräckliga skäl synas nämligen ej föreligga att utsträcka densamma till att även omfatta kommunala angelägenheter.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att riksdagen i anledning av motionerna I: 9 och II: 17, I: 140 och II: 245 samt I: 215 och II: 350 i skrivelse till Kungl.

Maj:t ville hemställa om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan angående införande av avgörande folkomröstning i vår författning; samt

2) att motionerna I: 9 och II: 17, i den mån de icke kunna anses besvarade genom vad utskottet ovan under 1) anfört, ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 april 1948.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson, Karl August Johanson, Herlitz, Elmgren*, Björck, Mattsson, Lindén, Gustavson och Sandberg; samt

från andra kammaren: herrar Nordström i Torsby, Nilsson i Göteborg, Norén, Kyling*, Håstad, Jonsson i Haverö*, Edberg*, Dickson, Gustafsson i Bogla och Larsson i Stockholm*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

- 1) av herrar *Karl August Johanson* och *Nilsson* i Göteborg samt
- 2) av herr *Håstad* i anledning av vad utskottet anfört i fråga om folkomröstning i kommunala angelägenheter.