

## N:o 26.

Ank. till Riksd. kansli den 22 maj 1908, kl. 7 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående utredning af frågan om folkomröstning såsom medel att vinna afgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor.*

Uti en inom Andra Kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 332, hafva herrar *Karl Staaff, Ernst Beckman, Johan Ericsson, G. Lindgren* i Islingby, *Jakob Pettersson, J. Bromée, Fridtjuv Berg*, friherre *Carl Carlsson Bonde, Aug. Henricson, Karl Starbäck, S. H. Kvarnzelius, Victor Moll, Th. af Callerholm, Jacob Larsson* och *Joh. Ström* hemställt att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta anställa en allsidig utredning af frågan om folkomröstning såsom ett medel att vinna afgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor, samt därefter för Riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagen, hvartill utredningen kan gifva anledning.

Till stöd för sin hemställan hafva motionärerna anfört följande:

»Tvåkamarsystemet, hvars grundprincip är att representationen bör i form af två skilda afdelningar innefatta två olika element — framstegets och den återhållande besinningens — är behäftadt med en stor risk. De två sålunda författningsenligt åtskilda elementen kunna råka i alltför stark motsats till hvarandra — en motsats, hvarur betänkliga och för just det lugna framåtskridande, som systemet är afsedt att främja, äfventyrliga konflikter kunna uppstå. Man har därför i olika

länder på åtskilliga olika sätt sökt ordna förhållandet mellan representationens båda afdelningar så, att dylika faror skola förekommas. Ett af dessa sätt och väl det vanligaste är att göra de båda afdelningarne i viss mån olikställda i makt och myndighet. Man träffar anordningar — särskildt i afseende å budgeten — som åstadkomma en bestämd öfvervikt hos den ena kammaren — deputeradekammaren — öfver den andra — senaten.

Hos oss råder däremot den grundsatsen — uttryckt i 49 § regeringsformen och 1 § riksdagsordningen — att kamrarne äga lika behörighet och myndighet. Allenast i ett fall har man träffat en särskild anordning för att förekomma ett absolut afstannande af hela maskineriet. Detta är i afseende å statsutgifter eller beviljning, riksbanks- och riksgäldskontorsfrågor, i hvilka fall man rent af frånträdt tvåkammarprincipen och genom den gemensamma omröstningen sammanslagit de bägge afdelningarne till en beslutande enhet.

Men därmed har man ansett sig hafva gjort nog. Med afseende å andra frågor gäller, att Riksdagen icke anses hafva fattat något giltigt beslut, såvidt ej båda kamrarna hvar för sig fattat samstämmiga beslut. Visserligen skall i vissa fall en sammanjämkning försökas, i händelse kamrarne stanna i olika beslut. Men sammanjämkningen har till förutsättning, att kamrarne hvar för sig fattat positiva beslut och att dessa äro sådana, att en sammanjämkning är möjlig. Står den ena kammarens ja mot den andra kammarens nej eller hvilade de positiva besluten på alldeles olika grunder, har ärendet förfallit. Kommer ett sammanjämkningsförslag till stånd, men förkastas i någondera kammaren, har frågan ock förfallit.

Det är påtagligt, att sådana grundsatser kunna åstadkomma ett fullkomligt stillastående i landsviktiga frågor, som kräfva en lösning. Och exempel finnas ju på, att sådant stillastående beträffande vissa frågor hos oss fortfarit i en hel mansålder. Nu förmena visserligen många, att förhållandet skulle blifva ett annat, därest det vid 1907 års riksdag såsom hvilande antagna förslaget om utsträckning af den politiska rösträtten blifver upphöjdt till grundlag och i samband därmed det villkorligt antagna förslaget om reformering af den kommunala rösträtten till lag. Men detta torde vara mer än tvifvelaktigt. Ju mer man skärskådar förslagens innebörd, desto sannolikare vill det synas, att Första Kammaren för en lång framtid kommer att bibehålla en betydande stark konservativ majoritet. Och det får ej förgätas, att den i viss mån demokratiska läggning, som själfva sammansättningsgrunden för kammaren skulle få, lätteligen torde verka därhän, att dess majori-

tet blefve mera benägen att betrakta sin kammare såsom ett äkta uttryck af folkviljan och mindre benägen att taga hänsyn till Andra Kammarens ståndpunkt.

Vi kunna således i de hvilande förslagens eventuella upphöjande till gällande grundlag respektive lag ingalunda se någon verklig garanti för att ett sådant samförstånd och samarbete mellan kamrarna skulle kunna uppkomma, som gjorde det obehöfligt att uppsöka utvägar till förekommande af ett landsskadligt stillastående i lagstiftningen. Fastmera anse vi det synnerligen påkalladt, att sådana utvägar sökas och vilja genom denna motion framhålla en, som synes oss i hög grad förtjänt af ett allvarligt öfvervägande.

I samband härmed må framhållas, hvilken betydande svårighet en dualism emellan två kamrar innebär med afseende å regeringens ställning. Man önskar i närvarande tid handlingskraftiga, målmedvetna regeringar. Men huru skall det vara möjligt att befrämja ett sådant önskemål, om regeringen kommer att befinna sig mellan två kamrar, hvar med sina särskilda tänkesätt och sina från hvarandra vidt skilda sträfvanden? Äfven ur denna synpunkt måste det vara synnerligen angeläget att skapa en möjlighet att öfverkomma det hinder för en kraftig styrelse och ett energiskt reformarbete, som en splittrad folkrepresentation bildar.

Den utväg, på hvilken vi vilja fästa uppmärksamheten, är att vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna bereda tillfälle till frågans hänskjutande till folkomröstning. Vi skola längre fram närmare antyda, under hvilka förutsättningar folkomröstning borde ega rum. Här må tillsvidare endast framhållas, att de röstberättigade vid folkomröstning gifvetvis måste utgöras af de röstberättigade till Andra Kammaren. Det torde vara själfklart, att någon inskränktare rösträtt än den, som gäller till Andra Kammaren, ej kan komma i fråga. Men lika påtagligt är ock att det icke kan finnas någon giltig grund att utsträcka deltagandet i en sådan folkomröstning, hvarom här är fråga, utöfver de gränser som dragas för rösträtten till Andra Kammaren.

Vidare torde redan här böra anmärkas, att folkomröstning bör kunna företagas i lagfrågor och grundlagsfrågor men icke förr än de föreligga i fullt beredt skick, med andra ord, då de formulerats i lagresp. grundlagstext. Att införa folkomröstning i fråga om förslag till riksdagsskrifvelser, om hvilka kamrarna stannat i olika beslut, synes både onyttigt och olämpligt. Klart är ock, att införande af folkomröstning icke innebär någon nödvändighet, att sådan skall kunna krävas, så snart kamrarna stanna i olika beslut i någon lag- eller grund-

lagsfråga. Man kan naturligtvis bestämma, att, för att folkomröstning skall få ega rum, den kammare, som åstundar en förändring skall ha fattat beslut därom åtminstone mera än en gång. Vi skola nu upptaga till skärskådande de mera afsevärda invändningar, som kunna tänkas mot det föreslagna nya institutet.

Mot användande af folkomröstning torde göras den principiella invändning, att man genom en sådan anordning skulle öfverlämna afgörandet af viktiga spörsmål åt en röstarekår, som alls icke vore kompetent för en sådan uppgift. Sedan den allmänna politiska rösträtten upptagits på alla partiens program och i princip ingått i ett grundlagsändringsförslag, som genom kamrarnes samstämmiga beslut blifvit hvilande, kan man ju visserligen icke längre påstå, att folkets stora massa skulle vara helt och hållet politiskt inkompetent. Men man torde i stället påstå, att det är en sak, att folket kan utse representanter till att afgöra riksärendena, en helt annan sak att folket själf skulle kunna afgöra dem och att man väl kan tillerkänna folket kompetens i förra afseendet men på samma gång bestämdt bestrida, att det skulle kunna äga kompetens i det senare. Efter en sådan åsikt borde folkviljan sålunda helt igenom verka genom representanter. Statsskicket borde vara rent representativt.

Onekligen synes detta resonnemang vid första påseendet äga åtskilligt för sig. Det kan ju icke bestridas, att det är en lättare uppgift att deltaga i utseendet af en representant, på hvars omdöme man litar än att själf afgöra svåra ärenden. Det kan synas ligga vida närmare till hands, att en röstberättigad medborgare skulle kunna misstaga sig om, huru en särskild statsangelägenhet borde erhålla den bästa lösningen än att han skulle kunna misstaga sig om, att en kandidat, åt hvilken han gifver sin röst, äger de nödiga förutsättningarne för att bedöma samma statsangelägenhet och andra liknande.

Emellertid torde man svårligen kunna påstå, att vår nuvarande statsförfattning intager en sådan ståndpunkt. Visserligen afgöras nu inga frågor direkt af de röstberättigade på det sätt, att de med ja och nej rösta öfver dem. Detta slags afgörande hvilar för närvarande helt och hållet hos representanterna. Men i vissa fall synes grundlagen själf förutsätta, att de röstberättigade skola bilda sig en bestämd åsikt i viktiga frågor och att de därefter skola välja sådana representanter, som öfverensstämman med denna deras åsikt. Sålunda stadgar grundlagen att ett af båda kamrarna bifallet förslag till grundlagsändring måste hvila till dess att nya allmänna val till Andra Kammaren ägt rum. Först om det efter sådana val för andra gången af kamrarna bifalles,

blifver det upphöjdt till grundlag. Här få de röstberättigade till Andra Kammaren sålunda genom grundlagens uttryckliga föreskrift tillfälle att bilda sig en mening i de hvilande grundlagsspörsmålen, och denna mening förutsättes gifvetvis kunna inverka på deras utöfning af röst-rätten.

Än klarare framträder denna författningens ståndpunkt i stad-gandet om Konungens rätt att förordna om nya val till endera kam-maren eller båda kamrarne. En sådan åtgärd har uppenbart alltid sin grund i, att Kungl. Maj:t i en viss fråga eller i vissa frågor har en mening, medan någondera eller båda kamrarne omfattat en annan. Finner Kungl. Maj:t då i landets intresse nödigt att söka genomföra sin mening, kan han genom förordnande af nya val vädja till folket. Denna vädjan innebär sålunda en anmaning till valmanskåren att välja emellan Kungl. Maj:ts mening och den dittillsvarande Riksdagens mening. Men för att gifva ett svar på denna vädjan måste påtagligen valmän-nen fatta ståndpunkt i den eller de frågor, som ligga till grund för åtgärden. Meningen kan icke vara att de skola sända representanter, hvilkas åsikter i dessa frågor de icke känna eller hvilkas åsikter där-utinnan kunna vara olika valmännens, ehuru dessa ändock hysa tillit till dem. Utan meningen måste vara, att de skola sända just sådana och blott sådana representanter, som öfverensstämma med valmännens åsikter i de förelagda spörsmålen. Otvetydigt framstår här grundlagens tillit till valmännens omdöme i själfva sakfrågorna.

Hvad de frågor angår, hvilka sålunda genom anordnande af nya val kunna hänskjutas till valmännen själfva att medelbarligen — d. v. s. genom utseende af representanter med utpräglade åsikter just i de frågorna — afgöra, kunna de naturligtvis vara af mångfaldig art. Men en gemensam egenskap hafva de säkerligen, nämligen att vara särskildt betydelsefulla, för fosterlandet viktiga frågor. Då sålunda å ena sidan ändringar i själfva författningen uppenbarligen just på grund af sin vikt hänskjutas till valmännen, å andra sidan de frågor, som kunna tänkas föranleda anordnande af nya val, helt visst äfven äro spörsmål af syn-nerlig betydelse, finner man, att det blifver de viktigaste ämnen i stats-lifvet, hvilka redan med nuvarande bestämmelser underställas valmän-nens eget omdöme. Och det må tilläggas, att de viktigaste frågorna påtagligen icke äro de lättaste utan snarare kunna förutsättas vara af särskildt svår beskaffenhet.

Vi hafva hittills betraktat själfva författningen och sett till, i hvad mån dess bestämmelser kunnat belysa vårt ämne. Låt oss nu öfvergå till att se, huruvida vi af den utveckling, som det representativa systemet

i tillämpningen hos oss fått, kunna draga några slutsatser af intresse. Det är ju nämligen så, att en författning i många hufvudsakliga afseenden ofta icke gifver mera än vissa allmänna regler, bildar så att säga en ram, inom hvilken den lefvande verkligheten kan gestalta sig på det ena eller andra sättet.

I vår grundlag finnas sålunda endast allmänna formella föreskrifter om folkets — eller den röstberättigade delens däraf — rätt att utse representanter. Några sakliga grunder, efter hvilka valmannen bör välja, finnas däremot icke och skulle, om de funnes, förmodligen vara af ringa verkan. Det är således möjligt för en valman att utöfva sin valrätt efter två väsentligen olika principer. Antingen kan han tänka sålunda: jag vill rösta på en dugande man af godt omdöme och god karaktär, och sedan må han träffa hvilka afgöranden han finner riktiga och lämpliga i de frågor, som förekomma under riksdagsperioden, sak samma hvilka de äro. Eller ock kan han tänka: jag vill rösta på en representant, som visserligen äger de nyssnämnda egenskaperna, men som tillika sammanstämmer med mig och mina politiska meningsfränder i sin allmänna politiska åskådning — särskildt måhända i sin åskådning beträffande de och de på dagordningen stående frågorna.

Det lär icke behöfvas mycket verklighetssinne för att inse, att den politiska utvecklingen i Sverige med stora steg gått och går i den riktning, som betecknas af det senare alternativet. Och skulle den politiska rösträtten utsträckas i enlighet med det nu hvilande förslaget, sker detta utan tvifvel med öppna ögon från lagstiftarnes sida för detta faktum. Huru kan man då anse, att valmannen är kompetent till att bilda sig egna meningar i politiska frågor, kompetent till att antaga för sin del det eller det programmet, efter hvilket han sedan väger kandidaten och ser till, om han kan gifva honom sin röst, men icke kompetent till att i politiska frågor träffa direkt afgörande med sitt ja eller nej? Låt oss se till, huru han vinner sin kompetens i förra fallet. Tydligt genom läsning af pressen, genom åhörande af föredrag, genom deltagande i politiska diskussioner, genom rådgörande med politiska meningsfränder o. s. v. Men det är ju gifvet, att alldeles samma medel att orientera sig skulle komma att stå honom till buds, i händelse ett spörsmål hänskötes till folkomröstning. Äfven då skulle pressen i artiklar belysa saken, äfven då skulle politiska talare i föredrag behandla den, äfven då diskussioner hållas och rådföring med politiska meningsfränder finna plats. Alltså: kan åt den stora mängden af landets befolkning öfverlämnas att välja representanter, så kan förvisso också åt samma mängd öfverlätas att träffa ett direkt afgörande i den eller den

frågan. Ty i stort sedt väljas numera representanter med hänsyn till deras ställning till vissa frågor, i hvilka valmannen redan bestämt sin ställning. Förutsättningarna för att val efter allmän rösträtt skola frambringe för fosterlandet gagneliga resultat och förutsättningarna för att detsamma skall blifva fallet med folkomröstning äro i själfva verket alldeles desamma, nämligen en god folkkaraktär, en sund folkbildning samt en vaken press.

Men det kan också göras en annan invändning mot folkomröstning, då den ifrågasättes såsom skiljedom emellan kamrarna. Man skall måhända från Första Kammarens sida säga: detta blir ingen skiljedom, ty skiljedomaren är naturnödvändigt jäfvig. Valmännen till Andra Kammaren komma förvisso alltid att gifva den kammaren rätt. Hela anordningen blifver blott en omväg för att utan enkammarssystemets form införa enkammarssystemets resultat.

Vi skulle icke tro, att det förhåller sig så. Se här våra skäl för en motsatt åsikt. Vi ha nyss framhållit, att vid riksdagsmannaval valmannen numera i allmänhet bildat sig en mening i vissa på dagordningen stående frågor, och att en förutsättning för att han skall gifva en kandidat sin röst i allmänhet är, att han finner samstämmighet mellan sin egen åsikt och de åsikter, kandidaten tillkännagifver särdeles i dessa frågor. Men det kan nog inträffa, att ehuru kandidaten icke hyser samma åsikter som valmannen i alla vid valet framträdande frågor, han likväl erhåller valmannens röst. Valmannen kan nämligen finna, att kandidaten mer än någon annan möjlig kandidat närmar sig hans åskådning. Hällre än att kasta bort sin röst på någon, som i allt fall icke har utsikt att bli vald och hällre än att nedlägga sin röst och därigenom indirekt hjälpa en bestämd motståndare, kan valmannen då skänka sin röst åt den, med hvilken han i några ehuru ej i alla afseenden är liktänkande. Sålunda kan det förvisso ofta inträffa, att en representant blifver vald af en valmansmängd, som blott i vissa afseenden sympatiserar med hans åsikter men i andra alldeles icke gör det eller af hvilken en del valmän ansluta sig till hans åsikter i vissa ämnen, en annan del i andra o. s. v. Antag t. ex., att en kandidat framställt sina åsikter beträffande det föreslagna militieombudsmansämbetets införande och därvid förklarat sig för detsamma, i fråga om lokalt veto och därvid förklarat sig önska dess införande samt i fråga om prygelstraffet och ställt sig afvisande däremot. Det är då ganska möjligt, att t. ex. alla hans valmän dela hans mening beträffande militieombudsmansämbetet, men endast en del äro ense med honom i vetofrågan och en — måhända annan del — i fråga om prygelstraffets

olämplighet! Det är följaktligen uppenbart, att den enighet, som uppnått vid utseende af denne kandidat till representant, visserligen skulle bestå, i händelse frågan om det nya ämbetet underkastades hans valmäns direkta afgörande men däremot skulle upphöra, om någon af de andra frågorna hänskötes till samma valmän.

Men vidare bör man erinra sig, att det ju i hvarje fall blott är ett fåtal af de frågor, hvilka blifva föremål för en representants bedömande, som vid själfva valet bragts å bane. Det stora flertalet af sådana frågor komma fram först under hans verksamhet i Riksdagen. Beträffande dessa frågor lär det i allmänhet vara mycket svårt att med bestämdhet afgöra, huruvida hans mening stämmer öfverens med hans valmäns eller icke. Och således torde det nog också vara högeligen ovisst, huru en folkomröstning skulle utfalla i den ena eller den andra frågan.

Det vill därför synas som om det egentligen blott vore en kategori af spörsmål, rörande hvilka man med stor sannolikhet skulle kunna förutspå utgången af en folkomröstning. Och denna kategori består af de frågor, hvilka vid ett andra kammarval uppställts såsom hufvudsakliga programfrågor och hvilka en afsevärd majoritet af valmännen omfattat. Beträffande dem bör det ju vara högeligen troligt att, i händelse de återkomma till valmännen i form af föremål för en folkomröstning, de äfven då skola vinna majoritet. Men detta borde icke afskräcka någon — icke heller dem som i Första Kammarens makt se en garanti för statslivets lugna utveckling — från att acceptera folkomröstningen. Ty sedan demokratien kommit till en viss punkt, lär det nog vara fåfängt att tänka, att upprepade förstakammarbeslut *för alltid* skulle kunna förhindra en bestämd folkviljas kraf att göra sig gällande. En allmän opinions tryck, framträdande i en på allmän rösträtt vald kammares gång efter annan fattade beslut, skall nog till sist inverka på en än så stark första kammares majoritet. Det enda, som vinnes genom ett långvarigt motstånd, blifver ett visserligen i somliga fall långt uppskof med eftersträfvade reformer och en stigande ovilja mot den kammare, som förorsakat uppskofvet. Ja, det kan till och med hända, att själfva denna ovilja ej oväsentligt kan bidra till att gifva fart åt andra önskemål, som, om de fått behandlas ur rent saklig synpunkt och icke stärkts af ett stigande missnöje med Första Kammarens motstånd i allmänhet mot reformer, måhända icke skulle väckt så stor anklang. Riktigast, synes oss, uttrycker man därför det ifrågasatta institutets verkan, om man säger, att framstegspolitikken därigenom skulle vinna den fördelen, att hvad som är ett verkligt, obestriddligt



folkkraf också skulle blifva förverkligadt utan långvariga uppslitande strider, men den politik, som företrädesvis vill värna om det bestående, skulle vinna säkerhet för att hvad som endast är en mer eller mindre tillfällig partibildnings riksdagspolitik komme att förflyktigas i folkomröstningens skärseld.

Med fullt skäl kan sålunda sägas, att folkomröstningen såsom skiljedom mellan kamrarne är en rättvis anordning, ägnad att låta hvardera kammarens särskilda uppgift i statsskicket komma till fullt förverkligande.

Måhända kan äfven den invändningen mot införande af folkomröstning förväntas, att detta institut skulle ställa alltför stora anspråk på allmänhetens tid och intresse. Visserligen — skulle man måhända vilja säga — kan man förutsätta, att medborgarne skola från sina vanliga sysselsättningar kunna afsätta den tid, som deltagandet i valen och förberedelserna därtill kräfva, men att de dessutom skulle kunna bereda sig tillfälle att då och då — kanske ej så sällan — deltaga i folkomröstningar och offra den tid och det arbete, som erfordras, för att efter bästa förmåga sätta sig in i de frågor, som därvid skola afgöras, vore mycket begärddt.

För att bemöta denna invändning måste vi söka göra oss reda för, i hvilken utsträckning folkomröstningen sannolikt hos oss skulle komma till användning. Vi erinra då för det första, att, såsom ofvan sagts, det ingalunda synes böra ifrågasättas, att andra beslut än sådana, som innefatta ett fullt formuleradt förslag till lag, respektive grundlag, skulle kunna föranleda folkomröstning. Att underkasta ett skrifvelseförslag en dylik procedur vore af lätt insedda skäl föga påkalladt och föga lämpligt.

Det är vidare tydligt, att ingalunda alla de frågor ens af nyss antydda beskaffenhet, i hvilka kamrarne mer än en gång stannat i olika beslut, komme att hänskjutas till folkomröstning. Den kammare, som önskar det positiva beslutet, skall nämligen helt visst noggrannt öfverväga ändamålsenligheten af att begära folkets afgörande, innan den besluter sådan begäran. Det finnes många önskemål, som kunna vinna en majoritet, utan att denna majoritet, fördenskull så särdeles starkt intresserar sig för frågans lösning. Dels kan frågan själf vara af mindre betydande art, ehuru, då den en gång blifvit väckt, ett förslag till någon positiv åtgärd samlar flertal. Dels kan någon del af majoriteten med en viss tvekan hafva gifvit sina röster åt ett segrande förslag. De, som så gjort, skola då vara ganska litet benägna att drifva förslaget till folkomröstning. Och äfven de af majoriteten, som

med lifligt intresse omfattat förslaget, skola i medvetande om sina kamraters tveksamhet betänka sig mera än en gång, innan de söka åstadkomma frågans hänskjutande till folket. De skola nämligen inse, dels att deras kamraters tvekan kan vara ett tecken till att tvekan råder äfven utom riksdagen, och dels att dessa kamrater troligtvis blifva ganska osäkra bundsförvandter, då det gäller att i orterna intressera folket för saken och framhålla förslagets goda sidor. För öfrigt kan det ju hända, att majoriteten för förslaget varit så liten, att redan detta i och för sig manar till betänksamhet.

Kort sagdt, det är förvisso ett långt steg emellan att ett förslag vinner flertal i ena kammaren och att samma kammare skulle anse förslaget så moget att den vill begära folkets utslag. Och det behöfver icke sägas, att det naturligtvis för en kammarmajoritet skulle vara föga uppbyggligt eller stärkande, om den i otid hänvisade förslag till folkomröstning och desamma måhända med stort flertal vid omröstningen afsloges. Likaså är det väl tämligen gifvet, att en kammare, som på förhand med till ovisshet gränsande sannolikhet kunde förutse, att en folkomröstning, som af medkammaren komme att begäras rörande något visst förslag, skulle utfalla i enlighet med sistnämnda kammares mening, skall betänka sig mer än en gång, innan den genom ett upprepadt nej motsatte sig förslaget.

Särskilda anordningar kunde för öfrigt vidtagas till förebyggande af att folkomröstning behöfde förekomma alltför ofta. I detta syfte kunde man ju rent af stadga, att folkomröstning icke finge äga rum oftare än en gång under hvarje period för valen till Andra Kammaren. Tillika borde någon viss tid på året i lagen utsättas, t. ex. september månad, under hvilken folkomröstningen å de olika orterna skulle äga rum. Skulle folkomröstning hafva påyrkats rörande mera än ett förslag, borde naturligtvis förslagen sammanföras såsom särskilda punkter i en folkomröstning.

Den möjliga farhågan för att det nya institutet skulle blifva alltför betungande torde sålunda vid närmare eftertanke visa sig föga grundad. Skulle man emellertid ändock befara, att en mycket stor del valmän af sådana grunder komme att afhålla sig från att deltaga i omröstningen, finnes alltid den möjligheten att såsom förutsättning för att en folkomröstning skall anses giltig, stadga, att en viss procent af samtliga röstberättigade skola taga del i densamma.

Här må i fråga om förhållandet mellan proportionellt valsätt och folkomröstning erinras följande. Proportionalismens grundtanke är ju, att representationen bör vara ett så troget uttryck som möjligt för val-

manskåren. Proportionalisterna anse, att majoritetsvalen icke gifva tillräcklig garanti för att representationen verkligen kommer att gifva ett sådant uttryck. Först med proportionella val kan den, som det heter, noggrannt afspegla valmanskåren med alla dess skiftningar. Kärnpunkten i denna uppfattning är alltså en ifrig traktan efter att valmännens egna åskådningar skola bli respekterade och vinna största möjliga inflytande på statsangelägenheterna. Redan häraf framgår att från proportionalistisk sida något motstånd knappast — i händelse man vill vara konsekvent — bör vara att vänta emot folkomröstning. Tvärtom, intet borde för en konsekvent proportionalist vara mera tilltalande än att valmännen själfva utan all förmedling kunde få taga direkt del i frågornas afgörande. Härtill kommer emellertid ännu en synpunkt. Det är tydligt och äfven erkänt af uppriktiga proportionalister, att proportionalismen svårligen kan med full säkerhet uppnå sitt syfte — den trogna afspeglingsen af valmanskåren — därest ej hela landet får bilda en enda valkrets. I och med det, att landet delas i flera valkretsar, kan nämligen i någon valkrets uppstå röstöfverskott för ett visst parti utöfver det antal röster, som erfordras för det antal representanter, partiet i samma valkrets erhåller. I en annan valkrets kan ett liknande öfverskott för samma parti förefinnas. I en tredje valkrets kan ett afsevärdt antal röster hafva afgifvits för samma parti, men utan att hinna upp till ett tal, som berättigar partiet till någon representant i den kretsen. Vore nu hela landet en enda valkrets, så är det gifvet, att dessa öfverskott komme att ingå i det samlade tal, som utgjorde partiets styrka öfver hela landet. Men det behöfver knappast erinras, att man däremot ingalunda kan med säkerhet påräkna, att öfverskotten fullt utjämnas partierna emellan, då landet är uppdeladt i en mängd valkretsar. Genom denna nödvändiga svaghet hos det proportionella systemet — en svaghet, väl att märka, ur systemets egen synpunkt — kan det således inträffa, att viktiga angelägenheter i Riksdagen kunna komma att afgöras i strid med den uppfattning, som hyses af flertalet valmän. Mot en sådan eventualitet utgör folkomröstningen ett verkamt botemedel. Ja, man kan säga, att införandet af denna anordning just ur äkta proportionalistisk synpunkt borde med stor tillfredsställelse mottagas såsom egnadt att slutligen bekräna det proportionella verket.

Motståndarne till det proportionella valsättet hafva åter grundad anledning att i folkomröstningen se ett medel att undanröja eller åtminstone i afsevärd grad oskadliggöra vissa betänkliga följder af detta valsätt. Man kan, såsom ofta blifvit framhållet, icke utan skäl befara,

att med ett proportionellt valsätt Andra Kammaren skulle kunna komma att förete ett helt annat utseende i fråga om partibildningen än den skulle göra, i händelse majoritetsvalsprincipen fortfarande komme att gälla. I senare fallet är det ju sannolikt, att kammaren komme att uppdelas sig i konservativa, liberala och socialdemokrater, hvartill måhända komme ett mindre antal partilösa. Men med ett proportionellt valsätt, som möjliggör för jämförelsevis små minoriteter, samlade omkring jämförelsevis underordnade syften, att insätta representanter i Riksdagen, kunde det lätt inträffa, att kammaren sönderföller i många små grupper, af hvilka hvar och en hade sitt speciella önskemål, hvilket uppsattes som främsta politiska programpunkt. Andra frågor, måhända till sin natur vida större och för fosterlandet betydelsefullare, kunde då komma att betraktas och behandlas mera såsom medel än såsom mål. De kunde komma att göras till bytesmedel och mellangifter vid den köpslagan mellan grupperna, som lätteligen komme att uppstå. Sådana möjligheter följa med det proportionella valsystemets införande. Det är därför väl värdt att uppsöka botemedel mot allt det onda, som skulle följa af ett nedsjunkande i antydd riktning. Botemedlet finnes åtminstone till en viss grad just i folkomröstningen. Man kan lära små partier och grupper i Riksdagen att underkasta sig hela det invecklade bytessystemet. Men de stora röstaremassorna skola förvisso icke underordna sig detsamma. Då en fråga ställes till dem att med ja eller nej besvaras, skall säkerligen i stort sedt vinnas ett uppriktigt ja eller nej såsom svar. Vid valen är, såsom vi förut påvisat, förhållandet ett annat, ty där kan röstas på kandidaten icke därför att valmannen vill allt hvad kandidaten vill, utan därför att valmannen delar hans åsikter i åtskilligt och icke kan få någon kandidat, hvars åsikter han delar i allo. Men när vid folkomröstningen en fråga utan förbindelse med andra frågor och utan förbindelse med personspörsmål ställes, då finnes intet skäl för röstaren att rösta annat än såsom han själf vill. Därmed vinnes, att åtminstone i sådana frågor, som hänskjutas till folket, man verkligen får ett oförfalskad utslag af folkets vilja. Och detta kommer sannolikt äfven att i sin mån tillbakaverka på riksdagspolitiken, så att man något mera tager sig till vara för den politiska byteshandeln.

Folkomröstning såsom ett permanent institut är ingalunda någon fullkomlig nyhet inom statsrätten. Den användes sedan lång tid tillbaka i såväl Schweiz som Amerikas Förenta stater. Och vi skola nu gifva en hastig öfverblick öfver, huru man i dessa statssamfund ordnat folkomröstningen.

I republiken Schweiz, hvilken som bekant är ett förbund af tjugu-

två särskilda kantoner, förekommer folkomröstning i stor omfattning. Dels användes den inom hvarje särskild kanton, i fråga om beslut, som kantonen själfständigt fattar, och lagar, öfver hvilka den är enrådlig. Dels utgör folkomröstningen ett mycket betydelsefullt institut i vissa förbundsfrågor. Vi skola här, för att ej bli för utförliga, allenast sysselsätta oss med detta senare slag af folkomröstning.

Härvid måste skiljas på å ena sidan förbundslagar och allmänt förbindande förbundsbeslut och å andra sidan författningsfrågor. Beträffande den förra kategorien gäller, att folkomröstning kan användas såsom veto. Alla sådana lagar och beslut skola nämligen, sedan de antagits af förbundsrepresentationens båda afdelningar, föreläggas folket till antagande eller förkastande, i händelse detta begäres af minst 30,000 röstberättigade schweiziska medborgare. Utfaller folkomröstningen med majoritet för lagförslaget eller beslutet i fråga, så är detsamma antaget. Utfaller den med majoritet mot densamma, så är det förkastadt. Däremot finnes icke någon rätt att på folkomröstningens väg främja ett förslag af nu angifven art, hvilket icke genomgått representationens behandling eller blifvit förkastadt af någondera afdelningen af representationen.

Helt annorlunda är det beträffande författningsfrågor. I sådana skiljes mellan totalrevision och partialrevision. Beträffande totalrevision gäller följande. Om en afdelning af förbunds församlingen beslutar totalrevision och den andra icke bifaller detta eller om femtiotusen röstberättigade schweiziska medborgare begära totalrevision af förbunds författningen, så måste i ena som i andra fallet frågan, huruvida en sådan skall äga rum eller icke, föreläggas det schweiziska folket till afgörande. Såvida flertalet af de röstande schweiziska medborgarne uttalar sig jakande öfver frågan, skola båda representationsafdelningarna nyväljas för att företaga totalrevisionen.

Partialrevision — d. v. s. införande af någon ny bestämmelse eller upphäfvande eller ändring af bestämda artiklar i förbunds författningen — kan begäras af femtiotusen röstberättigade schweiziska medborgare. En sådan begäran kan framställas antingen i form af en allmän uppfordran eller i form af ett utarbetadt utkast. Framställes begäran i form af en allmän uppfordran och acceptera representationens båda afdelningar densamma, så hafva de att utarbeta partialrevisionen i enlighet med de sökandes afsikt och att förelägga densamma folket och kantonerna till antagande eller förkastande. Biträda representationsafdelningarna icke framställningen, så skall frågan om partialrevisionen underställas folket till omröstning, och såvida flertalet röstande uttalar sig jakande,

skall revisionen af förbunds församlingen företagas i enlighet med folkbeslutets mening. Blifver åter begäran om partialrevision framställd i form af utarbetadt förslag och biträder förbunds församlingen densamma, så skall förslaget föreläggas folket och kantonerna till antagande eller förkastande. Ifall förbunds församlingen icke biträder förslaget, kan den utarbeta ett eget förslag eller hemställa om förslagets förkastande och samtidigt med det inkomna förslaget underställa sitt eget förslag eller afslagshemställan folket och kantonerna.

Den reviderade förbunds författning resp. den reviderade delen däraf träder i kraft, om den antagits af flertalet af de röstande medborgarne och af flertalet kantoner (d. v. s. flertalet röstande i hvarje kanton af ett flertal kantoner).

Nordamerikas Förenta stater erbjuder en typ af folkomröstningen, som ganska mycket skiljer sig från den schweiziska. Folkomröstning förekommer icke i Förenta staterna såsom helstat betraktad. Men däremot är detta institut synnerligen mycket användt i de särskilda staterna.

Sålunda är i det öfvervägande antalet af dessa stater såväl en totalrevision som en partialrevision af författningen underkastad folkomröstning. Och vanligen är den underkastad tvenne. Den förhärskande regeln är nämligen, att folkrepresentationen förelägger folket till allmän omröstning, huruvida en konstituerande församling för revisionens företagande skall sammankallas. Om folkomröstningen gifver ett jakande svar på denna fråga, blir en dylik församling vald, hvarefter den har att upprätta förslag till antingen en hel reviderad författning eller vissa ändringar i den bestående författningen. Därefter hänskjutes dess förslag till ny folkomröstning. Och först om vid denna det utarbetade förslaget bifalles, blifver det upphöjdt till grundlag.

Jämväl i åtskilliga andra fall kan folkomröstning äga rum i de nordamerikanska staterna.

Frågar man nu, huru folkomröstningsinstitutet verkar och hvilket förtroende det åtnjuter i de båda republikerna, så torde svaret kunna uttryckas sålunda.

I Schweiz anses folkomröstningen såsom ett omistligt moment i författningen. Och, långt ifrån att området för densamma begränsats, har det tvärtom under den senare delen af förra seklet afsevärdt utvidgats. De utslag, den gifver, äro icke radikala. I åtskilliga fall har det tvärtom visat sig, att folkmeningen varit mindre benägen för stora förändringar än representationen.

Det politiska lifvet i Förenta staterna är som bekant behäftadt

med stora brister. Ett partiväsen råder därstädes, som ofta mycket mera tjänar partimedlemmarnes egenlyttiga syften än stora politiska mål. Affärsintressen spela starkt in i det politiska lifvet. Bestickningar äro icke sällsynta. Mot denna urartning af demokratien betraktas i Amerika folkomröstningen såsom en hälsosam motvikt. Det är vida lättare, anser man, att med obehöriga medel påverka en mindre lagstiftande församling än en stor röstarekår. I många stater åtnjuta representationens beslut ringa aktning, folkomröstningens resultat vida större.

Visserligen förekommer hvarken i Schweiz eller i Förenta staterna folkomröstning såsom skiljedom mellan representationens afdelningar i den mening vi här förorda. Men den framställning, som gifvits rörande dessa länder, torde dock äga sitt värde så till vida som man däraf kan draga slutsatser om folkets förmåga att genom omedelbar röstning träffa sitt afgörande i statens angelägenheter, utan att några betänkliga följder däraf uppstå.

Vi vilja till sist korteligen antyda, huru det ifrågasatta nya institutet skulle kunna tänkas ordnad.

Hufvudförutsättningen för folkomröstnings anställande skulle, såsom i det föregående sagts, vara, att de båda kamrarne stannat i skiljaktiga beslut angående en lag- eller grundlagsfråga. Skiljaktigheten kan naturligtvis bestå antingen däri, att den ena kammaren bifallit ett positivt förslag och medkammaren afslagit detsamma eller ock att kamrarne i en och samma angelägenhet fattat hvar sitt positiva beslut utan att sammanjämkning kommit till stånd.

Men det synes oss gifvet, att på sätt ofvan antydts ett enda beslut af en kammare icke bör vara tillräckligt för att folkomröstning skall komma till stånd, utan det borde fordras, att samma kammare, efter det val till Andra Kammaren mellankommit, upprepar sitt beslut. Och beträffande grundlagsfrågor kunde ju fordringarne skärpas därhän, att beslutet för tredje gången — efter än en gång skedda val till Andra Kammaren — blifvit fattadt.

Frågan, hvilken som skulle äga fordra folkomröstning, synes böra afgöras sålunda, att å ena sidan Kungl. Maj:t bör kunna anbefalla sådan, å andra sidan den kammare, hvilken bifallit ett förslag, som af medkammaren icke antagits, bör kunna med bindande verkan hos Kungl. Maj:t begära anställande af folkomröstning. Att Kungl. Maj:t bör äga den antydda befogenheten, synes påtagligt. Likaväl som Kungl. Maj:t kan upplösa den ena eller båda kamrarne, likaväl bör Kungl. Maj:t kunna, i händelse en kungl. proposition gång efter annan antagits af

den ena, men förkastats af den andra kammaren, hänskjuta frågan till folket. Men lika nödvändigt är, att den kammare, som bifallit ett inom Riksdagen framkommet förslag, hvilket förkastats af medkammaren, äger rätt påkalla folkomröstning. Det är uppenbarligen icke tillräckligt, att Kungl. Maj:t äger en sådan rätt. Det kan ju inträffa, att den ena kammaren bifaller ett förslag, som visserligen lifligt omfattas af kammaren själf, men däremot alls ej äger sympati hos regeringen. Tilltror sig då kammaren att visa, att dess åsikt äger folkets gillande, bör den utan fråga kunna själfständigt begära folkets uttalande. För förebyggande af hvarje missförstånd må emellertid här betonas, att Konungens grundlagsenliga makt naturligtvis icke skulle på något sätt begränsas genom det nya institutet.

Vi hafva redan i annat sammanhang framhållit, att folkomröstning icke borde kunna äga rum när som helst, och antydningssvis framkastat, att den måhända allenast borde kunna ske under ett visst år af hvarje valperiod till Andra Kammaren.

Spörsmålet, när folkomröstningen skall anses hafva gifvit ett giltigt resultat, kan naturligtvis afgöras på flera olika sätt. Dels kan, såsom redan antydt är, bestämmas en viss minimiprocent af deltagare i folkomröstningen, för att den skall anses giltig. Dels kan tänkas, att i särskildt betydelsefulla grundlagsfrågor på visst sätt kvalificerad majoritet skulle erfordras.

Öfver hufvud hafva vi med denna motion icke afsett att uppdraga några bestämda konturer för det sätt, hvarpå hithörande frågor borde ordnas. Vårt syfte har fastmer varit att söka framhålla själfva grundtanken, och vi betona uttryckligen, att de närmare detaljerna här endast förslagsvis berörts.»

*Utskottets  
yttrande.*

Den nya samhällsinrättning, som motionärerna önska få hos oss införd, eller folkomröstning, skulle i stort sedt vara en efterbildning af det referendum, som kommit till användning såsom en beståndsdel af författningen i vissa länder såsom Schweiz och Nordamerikas Förenta Stater. Men om man undersöker de fall, då sålunda referendum användes, skall man finna, att detta äger rum för att bereda en förbundsstats särskilda delar skydd mot helstaten eller folket garanti mot förhastade lagstiftningsåtgärder från representationens sida. Utskottet kan ej finna, att detta skäl för ifrågavarande institut har någon tillämplighet på svenska förhållanden.

Att den af motionärerna föreslagna folkomröstning icke skulle vara riktad mot representationen i dess helhet utan förnämligast mot



en del af densamma, i det att den ena kammaren kunde under iakttagande af vissa former använda den emot den andra synes utskottet än mindre göra den passande för det svenska representationsskicket, som hvilar på principen om folkets representerande genom Riksdagens båda kamrar och lagstiftningsarbetets fortgång under deras samarbete.

Härtill kommer, att, enligt utskottets mening, intet behof förefinnes af en sådan anordning, som motionärerna föreslagit. Själfva förutsättningen för ifrågavarande förslag, nämligen att kamrarna icke kunna enas, hvarigenom ett samhällsnyttigt lagstiftningsarbete förhindras, synes utskottet sakna verklig grund. Den utveckling, som ägt rum, och de reformer, som under hela det nya riksdagsskickets tid och icke minst under de senaste åren tillkommit, vittna om att ett fruktbringande samarbete mellan kamrarna icke saknats.

Den föreslagna folkomröstningen torde för öfrigt komma att verka i motsatt riktning mot den, som utmärker referendum i andra land. I dessa är nämligen dess uppgift, såsom ofvan antydts, i allmänhet att utgöra en garanti mot allt för hastiga lagstiftningsåtgärder. Den af motionärerna ifrågasatta folkomröstningen skulle däremot blifva ett medel att söka framdrifva allehanda förslag, som blott kunnat vinna endera kammarens bifall. Enligt vår författning ligger möjligheten såväl till lifligt initiativ som till lugn och återhållande pröfning just i vårt tvåkammerssystem, och hvarje sådan inrättning som den af motionärerna föreslagna skulle endast rubba de grundsatser, hvarefter detta system ordnats. Den föreslagna reformen måste sålunda anses onödig. Men ej nog härmed. Den skulle säkerligen komma att medföra skadliga verkningar. Det lider nämligen icke tvifvel, att en anordning sådan motionärerna tänkt sig lätt skulle hos Riksdagen försvaga den känsla af ansvar, som ensam kan gifva verkligt värde åt en folkrepresentations arbete, liksom den skulle förringa Riksdagens auktoritet och därigenom minska dess verksamhetsförmåga.

På grund af hvad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion ej må föranleda någon Riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 maj 1908.

På utskottets vägnar:

HUGO BLOMBERG.

**Reservation:**

af herrar af *Callerholm, Beckman, Ericsson* i Vallsta, *Staaß*, friherre *Bonde* och *Kvarnzelius*, som ansett, att motionen bort af utskottet tillstyrkas.

---

Det skulle här antecknas, att herr *Nyström* icke deltagit i detta ärendes behandling inom utskottet.

---