

Nr 56.

Ankom till riksdagens kansli den 25 maj 1920 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets memorial angående talmannens i Första kammaren vägran av proposition på yrkande, att viss punkt i motiveringen till konstitutionsutskottets utlåtande nr 38, i anledning av väckta motioner angående folkomröstningsinstitutet, måtte godkännas.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, frih. Adelswård*, Hellberg, K. J. Ekman, Thulin, von Geijer, Norling*, Vindahl, H. G. Andersson, Larsén, Magnusson i Tumhult*, Janson i Kungsör, Hallén, Jansson i Edsbäcken, Zander, Henrikson, Hansson i Gårda, Forssell* och Eliasson.

* Ej närvarande vid memorialets justering.

I sitt utlåtande nr 38 hemställde konstitutionsutskottet »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning, ävensom därefter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kan giva anledning.»

I motiveringen till denna hemställan anfördes bl. a.: »Den föreslagna utredningen bör givetvis omfatta olika former såväl av egentligt referendum som folkinitiativ; uppmärksamhet synes även böra ägnas åt den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen, ehuru väl 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.»

Enligt utdrag av första kammarens protokoll för den 12 innevarande månad har vid föredragningen av omförmälda utlåtande yrkats dels bifall till, dels avslag å den del av nyss citerade punkt i utskottets motivering, som börjar med »huruväl» och slutar med »rättigheter». Sedan talmannen därefter vägrat proposition på yrkandet om bifall till denna del av utskottets motivering samt kammaren beslutat yrka, att sådan proposition skulle framställas, förklarades överläggningen vilande, jämlikt § 61 riksdagsordningen, och målet förvisades till konstitutionsutskottet för den i nämnda paragraf omförmälda åtgärd.

Enligt vad utskottet inhämtat, anförde talmannen som skäl för sin vägran följande:

»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».

Talmannens rätt att vägra proposition regleras som bekant i § 61 riksdagsordningen, vars första punkt lyder: »Talmän 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 klämman, 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, »talmän 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 »talmän må ej vägra proposition, utom när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse» innebära annat än: »talmän 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 grundlagenligheten av varje yrkande, som till proposition framställs; »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 förklarar överläggningen slutad; börjande 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 pro-

position, måste anses utgöra väckt fråga och sålunda falla inom ramen för § 61 riksdagsordningen, framställer sig därnäst spørgsmålet: »kan den sålunda väckta frågan anses vara mot grundlagen stridande?»

Vid besvarandet av detta spørsmål 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 uttrönande 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 deltagar 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 samhällliga 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 regeeringsformens § 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.

Stockholm den 25 maj 1920.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer:

1) av herrar *Clason, K. J. Ekman, von Geijer, H. Gösta Andersson, Magnusson* i Tumhult, *Henrikson* och *Forssell*, som anfört:

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 önskingar.

Utskottsmajoritetens försök att i avseende härpå uppdraga en skillnad mellan en folkvilja, som statsrättsligt förpliktar, och en annan, som blott uttalar folkets önskemål, eger 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 samhällseliga korporationer och därför kunna ske annorledes än genom riksdagen. De olika samhälle-

liga 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 grundlagarnes 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.

2) av friherre *Adelswärd*.

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 statsrätligt företrädes av riksdagen».