

Nr 266.

Av herr **Edén m. fl.**, om införande av konsultativ folkomröstning.

Den av Kungl. Maj:t under föregående år tillsatta folkomröstningskommittén har för ett par veckor sedan avgivit betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning.

När kommittén sålunda särskilt för sig upptagit frågan om den konsultativa folkomröstningen och utarbetat förslag till grundlagstiftning här- om, har detta, såsom anföres i kommitténs skrivelse till Kungl. Maj:t och närmare utvecklas i betänkandet, skett med hänsyn till att ifrågavarande form för folkomröstning kommit att under senare tid intaga en särskilt framskjuten plats vid folkomröstningsproblemets behandling i vårt land. Betänkandets utarbetande har synbarligen påskyndats i syfte att möjliggöra frågans framförande vid innevarande riksdag. Vi hava ingen som helst anledning att betvivla, att regeringen skall ägna densamma all uppmärksamhet, och vi hysa den förhoppningen, att en kunglig proposition i anslutning till kommitténs förslag i sinom tid skall framläggas. Då det emel- lertid icke under nuvarande förhållanden varit möjligt att erhålla visshet om att en proposition är att förvänta, ha vi ansett oss böra före den stad- gade motions tidens utgång även i motionsväg bringa detta ärende inför riksdagen.

De skäl, som härvid för oss varit bestämmande, äro i huvudsak de- samma, som anföres för kommitténs förslag. De torde enklast angivas ge- nom en hänvisning till kommitténs motivering för sitt ståndpunkttagande dels till frågan om den konsultativa folkomröstningen kan bli va föremål för grundlagstiftning, innan folkomröstningsinstitutet i dess helhet blivit fullständigt undersökt och spörsmålet om dess införande i vår författning kan företagas till enhetlig behandling, dels till frågan huruvida i sådant fall

skäl föreligga för att omedelbart utarbeta förslag enbart rörande konsultativ folkomröstning. Härom yttrar kommittén (betänkandet sid. 57—63):

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 folkomröstningsinstitutet 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 önskingar endast till upplysning för regering och representation, utvecklats 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 sårstater 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 upp vuxit 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 behöflig 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 tillämpas. 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 håda 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 spørsmålet 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 omröstning, får plats i vårt statsliv. Men i fall omröstningens rådgivande karaktär på vederbörligt sätt fastställs och i fall förutsättningarna för att den skall komma till stånd bestämmas så, att detta beror av konung och riksdag, behöves en grundlagstiftning angående konsultativ folkomröstning icke innebära något annat och mera, än att åt statsmakterna grundlagsenligt inrymmas rätt att konstatera folkmeningen i de fall, där de själva finna sådant behövt. 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.

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 obestriddligen mycket omfattande betydelse och lika obestriddlig aktualitet. Folkomröstningskommittén vill särskilt framhålla, att även de ledamöter av nykterhetskommittén

mittén, 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 nykterhetskommitténs 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 avlätit 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 lärdomar. 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 såväl 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 uttrönande 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 densamma. 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 utarbета ett förslag till grundlagsbestämmelser angående konsultativ folkomröstning.

De grunder, som sålunda anförts av folkomröstningskommittén, synas oss till fullo ådagalägga, att frågan om den konsultativa folkomröstningen kan upptagas för sig, och detta utan att på något sätt prejudicera ställningstagandet till övriga delar av folkomröstningsproblemet, samt likaså ådagalägga önskvärdheten av att bestämmelser om konsultativ folkomröstning införas i vår författning.

Vi ansluta oss även till de principer, som kommittén uppställt för sitt förslag, nämligen dels att omröstningens karaktär av endast rådgivande skall otvetydigt markeras, dels att villkoren för dess åvägbringande skola så bestämmas, att även i detta fall konungens och riksdagens ställning såsom statsmaktens bärare upprätthålles. Ej heller ha vi något att erinra mot det sätt, varpå dessa principer blivit i förslaget till grundlagstext utformade. Det torde vara tillräckligt att i detta hänseende hänvisa till specialmotiveringen i betänkandet.

På grund av vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen måtte såsom vilande i grundlagsenlig ordning antaga följande

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 statsdepartemen-

ten, 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.

Stockholm den 20 februari 1921.

Nils Edén.

Raoul Hamilton.

E. A. Nilson.

Felix Hamrin.

Carl Jansson.

Linus Lundström.

Rob. Karlsson.

W. Bäckström.

Erik Röing.

Ulrik Leander.

Jakob Pettersson.
