

Nr 37.

Ankom till riksdagens kansli den 25 april 1921 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående grundlagsstiftning om konsultativ folkomröstning.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Klefbeck, Hellberg, Strömberg*), Ljunggren, K. J. Ekman, Reuterskiöld, Lyberg, von Geijer, Norling, Andersson i Kolstad*), Jansson i Edsbäcken, Hallén, P. S. Hedlund i Östersund, Sävström*), Leander, Nilsson i Antnäs, Vennerström, Starbäck och Pehrsson i Göteborg.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 177, och i tre inom andra kammaren väckta motioner, nr 261, 266 och 267, hava herrar *Kvarnzelius m. fl.*, *Sävström*, *Edén m. fl.* och *Vennerström* hemställt, att riksdagen måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga här nedan intagna förslag till ändrad lydelse av § 49 regeringsformen samt §§ 1 och 38 riksdagsordningen.

Beträffande motiveringen hänvisar utskottet till motionerna.

I enlighet med 1920 års riksdags i skrivelse nr 343 gjorda hemställen uppdrog Kungl. Maj:t den 22 juni 1920 åt en kommitté att 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 samt avgiva de förslag, vartill utredningen kunde föranleda». Sedan Kungl. Maj:t, den 25 september 1920, beslutat medgiva kommittén »att omedelbart och utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat särskilt för sig verkställa utredning rörande frågan om anordnande av s. k. konsultativ folkomröstning och avgiva de förslag i denna fråga, som kommittén kunde finna påkallade», beslöt

*Utskottets
yttrande.*

Bihang till riksdagens protokoll 1921. 5 saml. 23 häft. (Nr 37—38.) 1

kommittén att till särskild behandling först upptaga frågan om konsultativ folkomröstning. Resultatet av kommitténs utredning föreligger i ett den 8 februari i år avgivet betänkande med bilagor. I detta betänkande föreslår kommittén grundlagsbestämmelser rörande konsultativ folkomröstning av samma innehåll som de i förevarande motioner påyrkade. Beträffande folkomröstningsfrågans historia i vårt land, det konsultativa folkomröstningsinstitutets ställning i utlandet samt beträffande detaljmotiveringen till förevarande grundlagsförslag anser sig utskottet därför kunna hänvisa till folkomröstningskommitténs nämnda betänkande samt den till detsamma fogade bilagan I. Utskottet skall sålunda endast angiva de huvudsakliga synpunkter, som varit bestämmande för dess ställningstagande.

Utskottet vill då först erinra om att nykterhetskommittén i sitt förra sommaren avgivna betänkande framfört ett förslag om folkomröstning i en fråga av synnerligen stor betydelse. Huruvida denna omröstning bör vara decisiv eller konsultativ har varit föremål för olika meningar inom kommittén, men enighet har rått om att folkomröstningen bör ingå som ett led i nykterhetsfrågans lösning. Grunden till denna nykterhetskommitténs ståndpunkt, som veterligen delas av vida kretsar inom vårt folk, är givetvis den, att frågan om en förbudslagstiftning anses vara av den art, att särskild anledning finnes att utröna, huruvida en dylik lagstiftning äger tillräcklig anslutning bland folket för att kunna genomföras. Nykterhetsfrågan är emellertid icke den enda fråga, vid vilkens behandling tanken på en folkomröstning aktualiserats. Särskilt vill utskottet erinra om att vid behandlingen av frågan om Sveriges inträde i Nationernas förbund kravet på en folkomröstning från olika håll framfördes.

Utskottet, som anser sig sakna anledning att ingå på spørsmålet, huruvida i någon av nämnda frågor en folkomröstning är eller varit påkallad, finner det obestridligt, att de vid olika tillfällen framförda kraven på en dylik omröstning utvisa ett verkligt behov av en möjlighet till inhämtande av folkets mening, därest man i särskilt betydelsefulla frågor så finner önskvärt. Allvarliga och ömtåliga spørsmål hava uppstått och kunna i framtiden uppstå, vid vilka folkopinionens ställning är av sådan betydelse för frågans riktiga lösning, att en direkt hänvändelse till folket kan vara i hög grad behövlig. Det synes då ock vara motiverat att åstadkomma bestämmelser, varigenom statsmakterna tillerkännes möjlighet till ett dylikt direkt inhämtande av folkets mening.

Särskilt vill utskottet betona, att ett utrönande av folkets ställning i en viss bestämd fråga lämpligare kan ske genom folkomröstning än genom nyval till riksdagens andra kammare. Vid en folkomröst-

ning kan nämligen, såsom folkomröstningskommittén påvisar, en fråga ses fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid val av folkrepresentanter en sammankoppling med andra, främst stora partiskiljande spörsmål alltid måste äga rum. Särskilt i frågor, som skära igenom partilinjerna, torde därför i vissa fall frågans direkta hänskjutande till folkets utlåtande utgöra det enda sätt, på vilket ett adekvat uttryck för folkopinionens ställning säkert kan erhållas.

I detta sammanhang vill utskottet även erinra om att man i våra grannländer Norge och Danmark, ävensom i andra länder, funnit nödigt att i vissa fall — och detta vid sidan av grundlagarna — anordna folkomröstning. Ett behov av samma styrka som det, vilket framdrivit dessa omröstningar i våra grannländer, kan givetvis även uppkomma hos oss, och lämpligheten av att institutet för sådana fall finnes att tillgå synes ligga i öppen dag.

Utskottet finner det ej påkallat att ingå på det konstitutionella spörsmålet, huruvida en konsultativ folkomröstning kan åvägabringas utan hinder av gällande författningsbestämmelser; i ovannämnda kommittébetänkande motiveras de olika meningarna rörande detta spörsmål utförligt. Utskottet vill emellertid i anslutning till kommitténs framställning framhålla, att spörsmålet om den konsultativa omröstningens förhållande till nu gällande grundlagar icke synes böra sammankopplas med frågan, om grundlagsstiftning rörande detta institut bör ske eller icke. Även de medlemmar av utskottet, som anse, att något hinder för en dylik omröstning icke finnes i gällande grundlagar, hålla i regel före, att institutet, därest detsamma skall komma till användning, lämpligen bör kunna i grundlagarna regleras. Genom dess normerande i grundlagarna vinnas garantier för att det icke skall giva möjligheter till missbruk. Skilda meningar rörande möjligheterna för dess användning ha kommit till uttryck även inom de meningsgrupper, som anse konsultativ folkomröstning förenlig med gällande grundlagar; det kan då endast vara en fördel att vissa enhetliga grundregler för dess användning fastställas.

Utskottet, som sålunda på anförda skäl principiellt ansluter sig till förslaget om grundlagsstiftning rörande konsultativ folkomröstning, har även funnit sig kunna biträda den närmare utformning, som detta förslag i folkomröstningskommitténs betänkande och de väckta motionerna erhållit. Däri betonas först och främst som sig bör, att omröstningen är rent »rådgivande» — avser att vinna upplysning — och att konungens och riksdagens beslutanderätt kvarstår orubbad. Beslut om omröstning bör fattas av konung och riksdag gemensamt; bestämmelsen härom utgör, enligt utskottets mening, den viktigaste garantien för institutets rätta an-

vändning. Rätten att deltaga i folkomröstningar bör tillkomma alla vid val till riksdagens andra kammare röstberättigade. Även övriga moment i den föreslagna grundlagstexten äro enligt utskottets mening väl motiverade. Bestämmelsen, att konsultativ omröstning endast bör äga rum i frågor av särskild vikt och beskaffenhet, utgör en lämplig erinran för statsmakterna att endast vid verkligt påtagligt behov använda institutet.

I fråga om vissa spörsmål — de frågor i vilka folkomröstning skall kunna föreslås, frågeställningen vid omröstningarna, eventuell »objektiv upplysning» vid desamma m. m. — har kommittén ej föreslagit någon reglering i grundlagarna. Kommittén har härvid utgått från förutsättningen, att någon begränsning av statsmakternas beslutanderätt härutinnan ej är behöfvig, då den starkaste garantien mot missbruk av institutet ligger just i fordran på konungens och riksdagens gemensamma beslut. Denna kommitténs uppfattning anser utskottet fullt riktig. En alltför detaljerad reglering av det nya institutet i grundlagarna synes ägnad att på ett obehörigt sätt binda statsmakternas handlingsfrihet; de närmare bestämmelserna om folkomröstning synas lämpligast böra givas från fall till fall med aktgivande på de omständigheter, som i det särskilda fallet kunna anses påfordra särskild uppmärksamhet.

De argument, som anförts mot förslaget om grundlagsstiftning rörande konsultativ folkomröstning, äro av två slag. Dels har mot det väckta förslaget riktats den i viss mån formella invändningen, att frågan om konsultativ omröstning icke gärna kan upptas till behandling fristående utan bör undersökas först, sedan den pågående utredningen rörande folkomröstningsinstitutet överhuvud är slutförd och den konsultativa omröstningsformen kan prövas under jämförelse med andra former av referendum. Dels ha invändningar framställts mot den konsultativa folkomröstningen överhuvud.

Vad beträffar frågan, om spörsmålet angående konsultativ folkomröstning lämpligen kan upptagas till fristående behandling, vill utskottet först framhålla, att den skrivelse, i vilken 1920 års riksdag begärde utredning angående folkomröstningsinstitutet, icke torde innehålla något, som kan anses lägga hinder i vägen härför. Riksdagen begärde visserligen utredning angående folkomröstningsfrågan i hela dess vidd, men detta utsluter givetvis på intet sätt, att utredningen kan ske successivt för olika former av referendum, och att resultatet av varje del av utredningen kan för sig framläggas till riksdagens prövning.

Enligt utskottets mening föreligga också så betydande skiljaktigheter mellan konsultativt och decisivt referendum, att det förra institutet

utan svårighet kan fristående behandlas. Det konsultativa referendum avser ju endast att lämna möjligheter till utrönande av folkets uppfattning rörande en viss fråga; statsmakternas beslutanderätt kvarstår orubbad såsom också i det väckta grundlagsförslaget otvetydigt framhålles. Det decisiva referendum åter innebär ju, att folket erhåller beslutanderätt, och åstadkommer sålunda en avsevärd omläggning av det representativa systemet. Att den konsultativa formen av folkomröstning kan provas och begagnas utan att sättas i relation till frågan om den decisiva framgår också med full klarhet av den redogörelse för utländska förhållanden, som lämnas i den till kommitténs betänkande fogade bilagan I. Särskilt vill utskottet erinra om den danska omröstningen rörande de västindiska öarnas försäljning 1916 och den norska omröstningen i förbudsfrågan 1919. Utskottet vill även framhålla, att det nu väckta förslaget om grundlagsstiftning angående konsultativ omröstning innehåller bestämmelsen, att dylik omröstning blott skall kunna äga rum efter gemensamt beslut av konung och riksdag; genom detta villkor för omröstningens anordnande, vilket, så vitt utskottet har sig bekant, ej förekommer vid någon existerande form av decisiv omröstning, erhåller det konsultativa referenduminstitutet en särställning, som ytterligare motiverar dess behandling utan sammankoppling med frågan om det decisiva.

Utskottet vill i detta sammanhang även betona, att en fristående behandling av den konsultativa folkomröstningen icke behöver eller får prejudicera behandlingen av folkomröstningsfrågan i övrigt. Införandet av konsultativ omröstning synes icke på något sätt böra påverka en eventuell framtida prövning av andra referendumformer, vare sig så, att den decisiva referendumformen skall anses följa som en konsekvens av den konsultativa, eller så, att den senare skall anses bringa den förra ur räkningen. Detta förhållande, som enligt utskottets uppfattning är en given konsekvens av de förut påpekade grundläggande skiljaktigheterna mellan dessa omröstningsformer, har utskottet ansett angeläget att uttryckligen fastslå.

Då utskottet nu går att pröva de skäl, som anförts mot den konsultativa folkomröstningen i och för sig, vill utskottet framhålla, att dessa skäl i regel väsentligen äro av den art, att de rikta sig mot folkomröstningsinstitutet överhuvud och i högre grad mot den decisiva än mot den konsultativa formen. Då man nu anför dessa synpunkter samtidigt som man argumenterar för en behandling av folkomröstningsfrågan i hela dess vidd, därmed antydande, att någon form av decisiv folkomröstning

eventuellt skulle vara att föredraga framför den konsultativa, synes man göra sig skyldig till en påtaglig inkonsekvens.

Mot den konsultativa folkomröstningen har bl. a. anförts, att densamma vore ägnad att kringskära riksdagens hittills oinskränkta rätt att representera svenska folket, att den formellt upplysande omröstningen i själva verket skulle komma att på ett avgörande sätt påverka riksdagens handlande och följaktligen föra i riktning mot det imperativa mandatet.

Denna uppfattning är enligt utskottets mening väsentligen byggd på ett missförstånd i fråga om arten av den påverkan, som en konsultativ omröstning är ägnad att utöva på riksdagen. I denna omröstnings natur ligger uppenbarligen, att den upplysning, som önskas om folkopinionens ställning, är av betydelse vid bedömandet av den fråga, som framlägges till omröstning. En konsultativ omröstning är sålunda blott i de fall berättigad, då folkets uppfattning i ett visst spörsmål utgör ett synnerligen betydelsefullt led i det motivkomplex, ur vilket den enskilde riksdagsmannens och riksdagens ståndpunkt rörande spörsmålets lösning växer fram. En dylik omröstnings syfte är alltså att klarlägga en av de faktorer, nämligen den allmänna opinionens ställning, som statsmakterna behöva känna när de gå att fatta sitt beslut. Härmed är också klart, att resultatet av en omröstning är ägnad att påverka riksdagen, men icke så, att detsamma betraktas som ett till riksdagen givet imperativt mandat, utan så, att riksdagen genom omröstningen erhåller kännedom om ett faktum, som anses vara av stor betydelse för frågans bedömande. Omröstningsresultatet utgör en del av det material, som förelägges riksdagen vid den till omröstning framlagda frågans avgörande. Men i fråga om värdesättningen av detta material har riksdagen full frihet och därmed följer, att olika uppfattningar inom riksdagen kunna och säkerligen också i de flesta fall komma att framställas rörande den betydelse omröstningens resultat bör tillmätas. Därmed är det enligt utskottets mening klargjort, att de så starkt framhävda farhågorna för att den konsultativa omröstningen skulle försvaga representationens ställning och främja det imperativa mandatets utveckling icke äga grund.

För att klargöra detta viktiga spörsmål kan ett konkret exempel anföras. När man på olika håll gör gällande, att i förbudsfrågans behandling en folkomröstning bör ingå, sker detta givetvis därför, att man vill undersöka, huruvida den ifrågasatta förbudslagstiftningen har ett tillräckligt starkt underlag i den allmänna opinionen för att lämpligen kunna genomföras; man vill alltså genom en dylik omröstning fullständiga det material, som för frågans bedömande är behövt. Att man däremot icke

anser, att resultatet av en eventuell omröstning skulle innebära ett av folket givet imperativt mandat, framgår klarast därav, att man på olika håll kräver olika starka majoriteter för en förbudslagstiftning för att anse densamma genomförbar. Detta förhållande, att man redan på förhand begynt värdesätta betydelsen av en eventuell omröstning i förbudsfrågan, utvisar med full tydlighet, att en dylik konsultativ omröstningsresultat fritt skulle kunna bedömas av statsmakterna, och att omröstningens utslag alltså icke skulle anses vara imperativt. Förhållandet skulle sannolikt bli detsamma även i andra likartade frågor. På olika håll kan en omröstningsresultat alltefter majoritetens styrka, antalet deltagande o. s. v. värdesättas på olika sätt, och därmed är tydligt, att eventuella konsultativa omröstningar icke blott formellt utan även reellt bli konsultativa, d. v. s. lämna statsmakterna fria händer vid frågans avgörande.

Man har även mot den konsultativa folkomröstningen riktat den invändningen, att svårigheterna i fråga om frågeställning m. m. i regel torde komma att bli så stora, att omröstningarna knappast någonsin skulle komma att fylla sitt ändamål: att lämna otvetydig upplysning rörande folkopinionens ställning till olika spørsmål. Utskottet tillåter sig att framhålla den påtagliga inkonsekvens, som ligger i att samtidigt som man kritiserar det föreslagna institutet ur den synpunkten, att de konsultativa omröstningarna skulle bli avgörande för riksdagens beslut och leda till det imperativa mandatet, man även påstår, att omröstningarna i själva verket bli värdelösa därigenom, att folkopinionen genom desamma icke kan utrönas. Enligt utskottets uppfattning är varken det ena eller det andra av dessa varandra motsägande skäl mot den konsultativa omröstningen hållbart. Utskottet förbiser visserligen icke de svårigheter, som i vissa fall kunna möta vid formuleringen av en sådan frågeställning, att omröstningen kommer att giva ett fullt adekvat uttryck för folkopinionen. Enligt sakens natur bör emellertid den konsultativa omröstningen endast användas i sådana spørsmål, där möjlighet förefinnes att genom en dylik utröna denna opinion. Och att en sådan möjlighet är för handen i de flesta av de frågor, där en konsultativ omröstning kan tänkas bli ifrågasatt, synes ligga i öppen dag. Om t. ex. en konsultativ omröstning i frågan för eller mot förbud skulle beslutas, kan den givetvis, såsom reservanten i folkomröstningskommittén framhåller, icke lämna besked om allmänna opinionens ställning till rusdrycksfrågan i alla dess detaljer, men att den vore ägnad att upplysa om folkets ställning just till förbudsfrågan torde vara obestridligt. Den konsultativa omröstningens förmåga att i frågor av sådan karaktär, att de lämpligen

kunna hänskjutas till folkets utlåtande, verkligen framkalla en såvitt möjligt exakt bild av opinionen bland de röstande ådagaläggas för övrigt med full tydlighet av erfarenheterna från bl. a. våra grannländer Norge och Danmark.

Slutligen har mot det föreslagna institutet anmärkts, att detsamma skulle innebära införandet av »ett nytt agitationsämne» i vårt politiska liv, dels redan därigenom, att förslag om konsultativ omröstning skulle komma att föras fram i parti- eller propagandasyfte, t. o. m. »av rent okynne», och att även, därest sådana förslag förkastades, de skulle giva förslagsställarna möjlighet att stimulera folkets önskan att vidga sitt inflytande, dels också därigenom, att i fall en sådan omröstning komme till stånd, den måste framkalla en särskild agitation just i den fråga, som sålunda framlagts till omröstning. Vad angår sistnämnda anmärkning vill utskottet till en början påpeka, att den åter är ett av de argument, som i själva verket innebär ett ställningstagande mot varje form av folkomröstning, decisiv såväl som konsultativ; det är nämligen uppenbart, att vid decisiv omröstning i ännu högre grad än vid konsultativ måste förutsättas en dylik agitation för och emot det förslag som omröstningen gäller, då ju vid decisiv omröstning folkets uttalande skulle bli definitivt avgörande för frågan. De som icke avvisa den decisiva omröstningen, kunna alltså alldeles icke avvisa den konsultativa på grund av den agitation, som därmed anses vara förbunden. Därjämte bör erinras, att en fråga, som kan tänkas bli föremål för konsultativ folkomröstning, uppenbarligen måste vara av den synnerliga vikt, att därest densamma icke skulle underställas dylik omröstning, den i stället måste spela en huvudroll vid valen till riksdagen och den därmed förbundna agitationen. En konsultativ folkomröstning skulle alltså alldeles icke framkalla en agitation, som utan sådan omröstning skulle utebliva, utan endast förlägga densamma till ett särskilt tillfälle för folkets ställningstagande i den speciella fråga, som omröstningen avsåg, vilket på sätt utskottet förut framhållit ur åtskilliga synpunkter kunde innebära en verklig fördel.

Lika litet kan utskottet tillmäta någon vikt åt farhågan, att själva väckandet av förslag om konsultativ omröstning skulle medföra agitationsämnena. Motioner i parti- och propagandasyfte eller »av rent okynne» kunna naturligen förekomma, vare sig de förbindas med förslag om konsultativ folkomröstning eller endast utmynna i yrkanden rörande själva den sak motionen angår, och riksdagen har ingalunda en svagare ställning vid avvisandet av sådana motioner i det förra fallet än i det senare. Tvärtom måste varje försök att missbruka den konsultativa folkomröst-

ningen för frågor, som icke äro av den särskilda vikt och beskaffenhet, att en dylik utomordentlig åtgärd kan med vägande skäl ifrågasättas, framkalla en särskilt stark reaktion mot ett dylikt förfarande icke blott inom riksdagen själf utan också bland folket. Utskottet finner sålunda, att även anmärkningen om den konsultativa omröstningens förmenta vådor såsom ett nytt agitationsämne i vårt politiska liv saknar fog.

Då utskottet sålunda anser det föreslagna institutet principiellt innebära en behöfelig konstitutionell möjlighet till närmare samverkan mellan folket och de beslutande statsmakterna, då utskottet vidare funnit de av motionärerna framburna, genom den verkställda utredningen framkomna förslagen till grundlagsändringar vara väl avvägda, och då utskottet vid sin prövning av de framställda anmärkningarna mot förslaget kommit till det resultatet, att dessa icke äro vare sig sakligt eller formellt vägande, finner sig utskottet böra biträda de väckta motionerna om grundlagsstiftning rörande konsultativ folkomröstning.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen med bifall till förevarande motioner måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag

till

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

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

Regeringsformen.

§ 49.

Riksdagen representerar svenska folket. De rättigheter och åligganden, som gällande lag tillägger rikets ständer, tillkomma hädanefter riksdagen. Den fördelas i två kamrar, vilkas ledamöter väljas på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Kamrarna äga i alla frågor lika behörighet

§ 49.

1:o. Riksdagen representerar svenska folket. De rättigheter och åligganden, som gällande lag tillägger rikets ständer, tillkomma hädanefter riksdagen. Den fördelas i två kamrar, vilkas ledamöter väljas på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Kamrarna äga i alla frågor lika behörighet

Bihang till riksdagens protokoll 1921. 5 saml. 23 häft. (Nr 37—38.) 2

(Nuvarande lydelse:)

och myndighet; skolande riksdagen i kraft av denna grundlag sammankomma till lagtima möte varje år den 10 januari, eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter; Konungen dock obetaget att, emellan lagtima riksdagar, urtima riksdag sammankalla.

Hos urtima riksdag må endast förekomma ärende, som föranlett riksdagens sammankallande eller av Konungen eljest för densamma framläggas, så ock vad med dylikt ärende står i oskiljaktigt sammanhang.

(Föreslagen lydelse:)

och myndighet; skolande riksdagen i kraft av denna grundlag sammankomma till lagtima möte varje år den 10 januari, eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter; Konungen dock obetaget att, emellan lagtima riksdagar, urtima riksdag sammankalla.

Hos urtima riksdag må endast förekomma ärende, som föranlett riksdagens sammankallande eller av Konungen eljest för densamma framläggas, så ock vad med dylikt ärende står i oskiljaktigt 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.**

Svenska folket representeras av riksdagen, fördelad i två kamrar, den första och den andra, vilka i alla frågor hava lika behörighet och myndighet.

Riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar.

§ 1.

1. Svenska folket representeras av riksdagen, fördelad i två kamrar, den första och den andra, vilka i alla frågor hava lika behörighet och myndighet.

Riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets 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.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, vallagen, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar ävensom stadgan om val till riksdagens utskott samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlags- och vallagsfrågor samt frågor rörande omförmälda stadgar.

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

3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälle vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av protokollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans av-

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, vallagen, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar ävensom stadgan om val till riksdagens utskott samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlags- och vallagsfrågor samt frågor rörande omförmälda stadgar.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som *an- tingen angå* stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte *och om allmän folk- omröstning i ämnen, som ej tillhöra an- nat utskotts behandling, eller ock röra överenskommer med främmande mak- ter i sådana ämnen.*

3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälle vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av protokollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans av-

(Nuvarande lydelse:)

görande av riksdagen, avgiva yttrande, därom är i regeringsformen stadgat.

4. Utskottet tillkommer jämväl att, då olika meningar mellan kamrarna uppstå, till vilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas, därom besluta, så ock att skilja mellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition.

Stockholm den 19 april 1921.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer:

1) av herr *von Geijer*, som, med instämmande av herrar *Nilsson* i Antnäs, *Starbäck* och *Pehrsson* i Göteborg samt i huvudsak av herrar *Reuterskiöld* och *Andersson* i Kolstad, anført:

Riksdagens år 1920 beslutade skrivelse, vari hos Kungl. Maj:t begärdes utredning och eventuellt förslag angående referendum, utmynnar i följande slutyrkande:

»På grund av vad sålunda anförts får riksdagen anhålla, det täcktes Eders Kungl. Maj:t låta verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktigare frågor införas i vår författning, ävensom därefter för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kan giva anledning.»

Riksdagen har sålunda, enligt min mening ofrånkomligt, begärt att få institutet i hela dess vidd undersökt och prövat, innan riksdagen ställes inför skyldigheten att fatta ståndpunkt till frågan.

Vid sådant förhållande synes åtgärden att rycka loss en sida av densamma och påkalla dess omedelbara lösning, medan övriga sidor av spörsmålet skjutas till fortsatt utredning, icke vara försvarbart och alls

icke överensstämmande med riksdagens uttalade önskan, detta så mycket mera som frågan bragts på riksdagens bord endast på grund av enskilda motionärers yrkanden. För mången, som biträdde skrivelseförslaget, torde denna förutsättning, den allsidiga utredningen, hava varit avgörande, under alla förhållanden ligger häri ett villkor, som bör respekteras.

Vidkommande en fråga, som för vårt kommande statsliv är av så utomordentligt stor betydelse, kräves, om någonsin, en översikt av problemet i hela dess vidd. Ett förfarande i annan ordning är enligt min mening icke förenligt med betänksam klokhets och skyldig hänsyn till andra.

De skäl, som motionärerna, och nu jämväl utskottet, åberopat, till stöd för sitt förslag att, det oaktat, redan nu brådstörtat antaga konsultativt referendum synes mig icke i någon mån verka övertygande.

Det förefaller som om utgångspunkten varit det antagandet, att tanken på konsultativt referendum, meningen om dess lämplighet och möjligheten av dess genomförande vunnit sådan utbredning och stadga, att här mest gällde att giva vederbörlig lagavfattning åt institutet, ej att giva frågan den ställningen: böra vi eller böra vi icke införa det nya institutet i vårt land.

Jag förnekar riktigheten av denna utgångspunkt. Låt vara att nykterhetskommittén för sin del föreslagit en sådan åtgärd — i sak det enda belägg för meningen, som kan åberopas — men innebörden, omfattningen, rättsverkningen av institutet har däremot ej blivit klarlagd, och större delen av befolkningen torde äga endast ringa eller ingen kännedom av detsamma; först genom riksdagens skrivelse av fjolåret fördes frågan fram till aktualitet.

Emellertid, riksdagen är sålunda redan nu, på ett förberedande stadium ställd inför nödvändigheten att inlåta sig på den principiella sidan: de olika formerna av folkomröstningsinstitut äro dock alla i detta avseende endast olika sidor av samma sak. Det gäller då att fatta innebörden och räckvidden av det första steg, som statsmakterna nu anmodas att taga, även med den eventuella följd att — i brist på fullständig utredning — vad i andra avseenden kunnat åberopas till försvar ej kommer under bedömande och ett ställningstagande nu kan verka prejudicerande för de övriga formerna.

Institutet kallas konsultativt — upplysande, rådgivande — folkomröstning. Taget efter ordalydelsen skulle detta ju innebära, att representationen ej skulle vidkännas någon inskränkning i sin rätt utan fortfarande vara lika obunden i sina beslut och endast hava fått ett tillskott i materialet för bildande av en åsikt. Jag förmenar att här är satsen

om ordets makt över tanken tillämplig. Faktiskt kommer effekten aldrig att bliva den antydda, huru mycket man än må försäkra, att så var meningen och man än må försöka att genom lagens formella avfattning bevara detta syfte. Varje form av lagstadgat referendum måste bliva en viljeyttring, som kommer att kräva åtlydnad, och riksdagen kommer att betrakta resultatet som en befallning och att rätta sig därefter. Utbygges så institutet med ökad initiativrätt, visar sig ett framtidsperspektiv, där representantbegreppet kommer att innefatta något så helt annat än det nuvarande, att den bundna formen för representationen i vissa fall bleve den förhärskande. Sedan genom detta första steg lämpligheten och nödvändigheten erkänts att folket i vissa frågor bör få avgiva ett förhandsuttalande, torde utvecklingen visa svårigheten för att ej säga omöjligheten att förbehålla initiativrätten endast åt konung och riksdag. Den uppfattning av representantskapet, som vunnit uttryck i RF § 49 och RO § 1, har allt från de tider, då representation funnits som en faktor i vårt statsliv, varit allenast en, den att representationen i sina beslut vore obunden. Det nya, varom här är fråga, innebär en förändring av denna urgamla svenska rättsuppfattning; ett godkännande av utskottets förslag innebär i princip ett medvetet avsteg från densamma.

Erfarenheten styrker ock de slutsatser som kunna dragas ur begreppet självt. En undersökning av de orsaker, som föranlett den konsultativa folkomröstningens uppkomst och utveckling samt av dess verkningar i de länder där det tillämpats, bekräfta vad på teoretisk väg kunde antagas. Institutet har uppkommit och vunnit stadga i Förenta Staterna. Även om exempel kunna visas att det använts jämväl i andra länder, måste Förenta Staterna betraktas som moderlandet och det, från vilket säkraste slutledningarna kunna dragas.

En sådan undersökning har verkställts genom folkomröstningskommitténs försorg. Undersökningen har omfattat samtliga länder där detta slags referendum förekommit. Jag tillåter mig här göra några citat. Dessa kunna betecknas som undersökningens samlade resultat, sålunda en sammanfattning av de slutledningar, som kunna dragas av hittills vunnen erfarenhet.

Angående institutets uppkomst heter det sålunda (sid. 12):

»Tidigast synes denna praxis (att frivilligt hänskjuta ett lagförslag till folkomröstning) kommit till användning 1849 i staten New York, där folkrepresentationen detta år antog en lag om obligatorisk statsbekostad skolundervisning med tillägg att lagen först skulle träda i kraft, sedan den gillats av majoriteten av de röstberättigade. *Anledningen till detta och liknande förfaringssätt uppgives i allmänhet ha varit en utpräglad be-*

*nägenhet hos de amerikanska statskongresserna att skjuta ifrån sig ansvaret för avgörande i tvivelaktiga och ömtåliga frågor*¹. Betecknande är, att det särskilt ofta tillämpats i fråga om de generella förbudslagar, vilka från och med 1850-talet antogs i den ena staten efter den andra, men även i en hel del andra spörsmål har man begagnat sig av detta tillvägagångssätt.»

Till synes skulle detta yttrande ej hava avseende på den konsultativa omröstningen; emellertid är dess sammanhang med den konsultativa formen obestridd. Tillvägagångssättets lagenlighet blev nämligen starkt ifrågasatt, och de amerikanska statsdomstolarna, till vilka frågor i flera fall dragits, hava i regel förklarat förfarandet bestämt strida mot konstitutionen. För undvikande av dylika domstolsförklaringar tillgrepo representationerna snart en hel del utvägar; en sådan utväg var det konsultativa referendum.

Vidare heter det i detta avseende (sid. 88): »Man kan också se, exempelvis i Amerika, att representationerna själva, då de bestämt sig för en folkkonsultation, ofta gjort detta i klart syfte att slippa ifrån ansvaret av eget avgörande, som de faktiskt överlämnat åt folket.¹»

Beträffande det inflytande, folkkonsultationen haft på representationerna anföres (sid. 88):

»För statslivet betyder det konsultativa referendum sålunda en ombildande kraft, ett uppmjukande så att säga av det representativa systemet,¹ ett medel till närmande mellan folket och representationen, som i verkligheten kan föra fram detta till deltagare i de förefallande frågornas avgörande.»

Vidare (å sid. 89): »Så mycket synes man dock kunna fastslå som regel, att en omröstning, som negerande besvarat en fråga, alltid ansetts lämna mindre frihet för representationen än en, som lämnat ett jakande svar. De konsultativa omröstningarna ha sålunda i allmänhet betraktats såsom åtminstone i den ena riktningen avgörande,¹ och i denna mening ha de faktiskt icke fått mer än en semikonsultativ karaktär.»

Ett sista referat (sid. 89):

»Egenskapen hos det konsultativa referendum — som det för övrigt delar med referendum i allmänhet — att isolera en frågas behandling, har givit upphov till en alldeles speciell användning av sagda institut, som i detta samband till slut förtjänar uppmärksammas. Genom att, såsom i Australien, anordna omröstningarna i sammanhang med de politiska valen har man åtminstone i vissa fall uppnått den fördelen, att en viss annars livligt omstridd fråga kunnat nästan helt undandragas

¹ Kursiv av reservanten.

valstriden. En avspänning i denna stridsfråga har inträtt genom att folket därom fått uttala sin särskilda mening, *vilken i dessa fall fattats som imperativt mandat för de valda kandidaterna, och dessas personliga åsikt i frågan har man under sådana omständigheter ej ansett sig behöva taga hänsyn till.*¹

Det anförda, synes det mig, giver bestämt stöd för påståendet, att den konsultativa omröstningsformens ofrånkomliga konsekvens är att i större eller mindre mån åstadkomma en bunden representation. Liksom dess ursprung varit obenägenhet hos representationerna att fatta beslut i brännbara frågor, så kommer dess användning allt mer att öka representantens känsla av bundenhet i de fall, där folket fått säga sin mening, ävensom öka folkets anspråk att få uttala denna mening.

Det förefaller mig till och med icke oantagligt, att utvecklingen skulle visa, att föreliggande form, det konsultativa referendum, mer än den decisiva kommer att inverka på riksdagens ställning som representant för folket; ett förkastande efteråt av ett redan fattat beslut kan innebära mindre faktisk inskränkning i den enskilde representantens känsla av obundenhet än ett direktiv; den decisiva omröstningen kan betraktas som skiljedömande, den konsultativa som befallande.

Oavsett dessa politiska följder av institutets införande, vilka jag för min del anse fullt tillräckliga för ett avslagsyrkande, visar sig vid en granskning av frågans tekniska sida, att den konsultativa formen är förenad med så betänkliga svårigheter och fel, att även därav — för att ej säga även ensamt därav — ett dylikt yrkande kan anses grundat.

Vid varje form av folkomröstning föreligger svårighet att formulera lämplig frågeställning och att anordna nödvändigt upplysningsarbete. Dessa svårigheter föreligga i särskilt hög grad vid den konsultativa formen. Kommittén och nu jämväl motionärer och utskott hava också nödgats skjuta denna svårighet åt sidan och hänvisa lösandet av densamma till särskild lag, stiftad fall efter fall, *lex in casu* således. Oförklarligt torde vara att detta i och för sig är en svaghet hos institutet. Låt vara, att detta härigenom får en kanske å vissa håll eftersträavad smidighet, men för mig ter det sig som en konturlöshet, och säkert är att härigenom ett nytt fält för stridigheter öppnar sig. Jag vet visserligen, att på senare tider framkommit meningar, som ansett, att uppfattningen om nödvändigheten av strängt kodifierad grundlag såsom reglerande vårt statsliv bör ändras dithän att större möjlighet till lättare och snabbare anpassning efter nya tillkomna förhållanden beredes — nu föreliggande förslag är ett steg i

¹ Kursiv av reservanten.

den riktningen — men jag för min del finner alls icke, att lämpligheten och nödvändigheten av denna förändring vore ådagalagd.

Att svårigheterna för frågeställningens formulering skola visa sig vara särskilt stora vid den konsultativa omröstningsformen är påtagligt. Det gäller här ett förhandsuttalande, ett ställningstagande i en rent principiell strid och utan stöd av ett genomarbetat, motiverat förslag. Men principerna äro nästan alltid modifierade och beroende av villkor och andra förutsättningar. Endast de som omfatta yttermeningarna äro i stånd att avgiva en verklig viljeyttring; alla, som omfatta mellanmeningarna — och de torde representera det större antalet —, få icke tillfälle att giva sin mening tillkänna. Att åstadkomma en frågeställning, som verkligen uttömmar frågan torde därför i de flesta fall vara fullständigt omöjligt.

Sammanhängande härmed är svårigheten för objektiv upplysning. Utan att i detta sammanhang fördjupa mig i denna sida av saken, vågar jag det bestämda påståendet, att varje hittills använd eller tänkt form för åstadkommande av sådan på officiell väg, i de flesta fall åtminstone, då det gäller en brännbar fråga faktiskt kommer att underkännas såsom »objektiv», och att *agitationen* blir den enda form, på vilken någon kommer att lita.

Jag finner detta perspektiv föga tilltalande; tillräckligt upprört är för visso vårt politiska liv redan förut. Kostnad, besvär, oro och split blir resultatet, och i sak ingen nytta. Att medvetet stimulera denna mindre tilltalande benägenhet hos det politiska livet synes mig ej vara att förorda. Det må vara mig tillåtet att upprepa vad jag förut i annat sammanhang anfört, att själva namnet, som ju skulle karaktärisera begreppet, är vilseledande och i sig själv innehåller en motsägelse: man vänder sig till en person för att hämta råd och upplysning angående en sak, men är tvungen att med uppbjudande av alla sina krafter söka bibringa denna person någon insikt i och mening om saken.

Jag saknar anledning att i detta sammanhang ingå på prövning av spörsmålet, om nykterhetsfrågan bör lösas genom folkomröstning eller icke. Visserligen är det denna fråga, som ensam varit bestämmande för framläggande av förslaget, men ett ingående på ett materiellt bedömande om lämpligheten av det föreslagna lösningssättet torde här ej vara berättigat i vidsträcktare mån än som anmärkningar kunna framställas mot den *omröstningsform*, som föreslagits, hämtade ur dennas egen natur. Sådana föreligga enligt min mening.

Det är redan framhållet, att frågeställningen och den »objektiva» upplysningen vid ett principiellt förhandsuttalande i allmänhet bjuder

stora, i viss mån oöverstigliga svårigheter. Detta gäller för visso även nykterhetsfrågan. Mellan totalt förbud och absolut fri tillverknings- och försäljningsrätt ligger en skala så lång och så skiftande, att det torde vara alldeles uteslutet att kunna förena de disparata meningarna till två, varandra helt uteslutande frågesatser. Mer än två få ej förefinnas, i annat fall kan resultatet bli en ren orimlighet, såsom i ett fall, i Australien, då majoritet nåddes för tre olika förslag, varigenom majoritet vanns för meningar, som voro motsägande och helt uteslöto varandra. Jag har ovan antytt att i verkligt segslitna frågor — och dit bör ju nykterhetsfrågan räknas — det blir endast de, som omfatta ytterlighetsmeningarna, som kunna giva ett bestämt besked. Men alla de andra, de som förstå och erkänna, att frågan är ytterst komplicerad och för sin lämpliga lösning kräver vissa modifikationer i en eller annan riktning, alla dessa komma att sopas bort, och då de tvingas att rangera in sig någonstans, vågar jag påståendet, att svaret ej blir den verkliga folkmeningen utan endast ett rätt så svårbestämbart uttryck för denna.

Samma svårighet bjuder härvid — kanske i vidsträcktare mån än vid de flesta andra frågor — den »objektiva upplysningen» eller — varför leka med ord — den våldsamma propaganda, som kommer att kastas över landet. Målsmännen för de talrika, skiftande meningarna komma, en var, att tala och verka för sin sak. Svårt är att förstå, hur valmännen skulle kunna finna reda i den förbistring, som måste uppstå, när de olika talarna efterträda varandra i talarstolarna och var och en förordar sitt patentrecept. Att en samvetsgrann riksdagsman ur detta kaos kan utläsa den verkliga folkmeningen förefaller mig svårt att förstå.

Men även om antages, att dessa svårigheter kunna undanrödjas — häri, i detta antagande, ligger för visso intet medgivande från min sida därav — men antaget, att ansträngningarna skulle kunna krönas med framgång, efter vilken norm skall resultatet bedömas? Jag utgår ifrån, för att taga ett exempel, att 56 % av valmännen deltagit i omröstningen. Av dessa rösta tre femtedelar för endera saken; dessa utgöra allenast 33,6 % av hela antalet röstberättigade, skall denna tredjedel i detta fall anses som ett fullödigt uttryck för folkviljan och bestämma frågans utgång. Än bjärtare blir förhållandet, om deltagaresiffran och majoritetssiffran sättas lägre. De frånvarande, de som tegat, vart skola de räknas? Varje försök att på laglig väg bestämma om värdesättningen av deras röster, om de skola anses böra räknas åt endera hållet, blir alltid konstruktion och endast ägnat att leda till tvister och strider. Detsamma blir förhållandet, om försök göres att vid omröstningen låta

män och kvinnor rösta var för sig. Redan en sådan uppdelning skulle betraktas som ett förringande av värdet hos den ena kategoriens röster.

Jag förmenar sålunda, att utsikterna för att på denna väg få ett verkligt uttryck för folkviljan äro synnerligen små, om ens några, och att hela vinsten bleve, att vankelmodiga riksdagsmän finge något formellt att krypa bakom. Den hittills iakttagna ordningen, att riksdagsmannen tvingas själv bilda sig en mening och stå för den, synes mig bättre än den föreslagna nya, som innebär ett bestämt avsteg därifrån.

Till sist ytterligare en anmärkning. Förslaget avser jämväl, att hela området för Konungens ekonomiska lagstiftning, sålunda, för att taga ett exempel, alla ordningsföreskrifter, polisförordningar o. s. v., skulle kunna bli föremål för konsultativ folkomröstning. Då jag, såsom ovan utförts, med bestämdhet anser, att institutets eget väsen är att medföra, att dylika omröstningar så småningom bli avgörande i frågan, som hänskjutits till omröstningen, synes det mig tydligt, att förslaget i sig bär fröet till en väsentlig förändring av den maktfördelning mellan konung och folk, det senare representerat av riksdagen, varpå vårt statskicks vilar och under alla förhållanden för till makttvister av allvarlig art. Det är medvetet som förslaget medtager detta lagstiftningsområde i omröstningssfären.

Detta sagt jämväl för att framhålla, att föga anledning föreligger för antagandet, att därest i vårt statsskick skulle införas även decisivt referendum, härifrån skulle kunna frändragas den ekonomiska lagstiftningen, om denna ansetts böra inryckas i den konsultativa formen.

Jag anser, att häri ligger ett ytterligare, mycket kraftigt skäl till avslag å det hela.

På grund av det anförda yrkar jag därför avslag å utskottets hemställan och de i ämnet väckta motionerna.

2) av herr *K. J. Ekman*, som anförde:

Ehuru jag till fullo delar de av herr von Geijer m. fl. anförda betänkligheterna emot de grundlagsändringar, som i de föreliggande motionerna föreslås, har jag likväl ansett frågan om en folkomröstning i nykterhetsfrågan, ordnad på sådant sätt att därav ett verkligt positivt resultat kan framgå, vara av den vikt, att förslag i sådan riktning nu bort framläggas, varför jag inom utskottet yrkat, att utskottet med anledning av de väckta motionerna och med begagnande av sin rätt till initiativ i grundlagsfrågor bort föreslå riksdagen,

att i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen måtte intagas fullständiga och tydliga stadganden om en omedelbar, avgörande folkomröstning med enkel röstövertikt i frågan om införande av ett allmänt rusdrycksförbud.

3) av herr *Ljunggren* mot viss del av motiveringen.
