

Nr 193.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1 mom. 2, § 38 mom. 2, § 45, § 55 mom. 1 samt §§ 58 och 63 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 12 mars 1954.

Under återopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogade förslag till ändrad lydelse av § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1 mom. 2, § 38 mom. 2, § 45, § 55 mom. 1 samt §§ 58 och 63 riksdagsordningen.

GUSTAF ADOLF.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Den svenska författningen upptar vissa år 1922 införda, alltjämt gällande bestämmelser angående rådgivande folkomröstning. Dessa innebär, att ett ärende av särskild vikt och beskaffenhet kan bli föremål för folkomröstning, om Kungl. Maj:t och riksdagens majoritet är ense därom. Folkomröstningen skall verkställas innan ärendet avgöres och efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning.

I propositionen föreslås utbyggande av folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter, så att rådgivande folkomröstning skall kunna komma till stånd redan på begäran av en minoritet inom riksdagen, bestående av minst 50 ledamöter i första kammaren och 77 ledamöter i andra kammaren; Kungl. Maj:ts samtycke skall alltså icke längre utgöra ett villkor för anordnande av folkomröstning. Däremot tages i propositionen avstånd från tanken att införa beslutande folkomröstning i vare sig grundlagsfrågor eller andra ärenden. Rådgivande folkomröstning skall enligt propositionen prin-

cipiellt vara tillåten i alla frågor, som kan komma under riksdagens prövning. Undantagna är dock ärenden som berör riksstatens reglerande, överenskommelser med främmande makt eller på riksdagen ankommande val. Därjämte föreslås, att riksdagens båda kamrar gemensamt skall äga avslå begäran om rådgivande folkomröstning i sådant ärende, som med hänsyn till sin beskaffenhet prövas icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på folkomröstning.

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1 mom. 2, § 38 mom. 2, § 45, § 55 mom. 1 samt §§ 58 och 63 riksdagsordningen.

Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

§ 49.

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 delta i omröstningen tillkommer en var, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

2:o. I ärende av särskild vikt må förordnas, att folkets mening skall inhämtas genom allmän folkomröstning. Sådan omröstning skall anställas, därest minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren förena sig i beslut därom. Folkomröstning må dock ej beslutas i frågor, som icke kunna prövas av riksdagen, eller i frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val. Ej heller må folkomröstning äga rum i det fall, att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.

Rätt att delta i allmän folkomröstning tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Varje röstande äger lika röst. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

Om utsättande av tid för allmän folkomröstning samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband stadgas i lag, stiftad av Konungen och riksdagen gemensamt.

Riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

§ 1.

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.

2. Allmän folkomröstning i ärende av särskild vikt må, enligt vad därom i regeringsformens 49 § 2 mom. är stadgat, påkallas av minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren.

§ 38.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om antalet statsdepartement och statsråd utan departement, om kommandomål, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om antalet statsdepartement och statsråd utan departement, om kommandomål, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning. Utskottet skall tillika meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor om anordnande av allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

§ 45.

1. Alla utskott — — — — — utsedda, sammanträda.
2. Utskotten välja — — — — — levnadsåren äldst.
3. Utskotten höra — — — — — dem ankomma.

4. Finner ständigt utskott eller i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott vid behandling av ärende, att allmän folkomröstning däri bör anställas, äger utskottet, oaktat yrkande därom ej framställts i proposition

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

eller motion, föreslå att sådan omröstning skall äga rum.

Förekommer i ärende fråga om allmän folkomröstning, bör utskott, utan att slutföra behandlingen av ärendet i övrigt, avgiva särskilt yttrande angående nämnda fråga, där omständigheterna icke annat föranleda.

§ 55.

1. Motion må — — — — — till handa.

Motion, som — — — — — till handa.

Har behandlingen av proposition uppskjutits till höstsession, må motion, som föranledes av propositionen, väckas sist dagen efter höstsessionens början.

Har behandlingen av proposition uppskjutits till höstsession, må motion, som föranledes av propositionen, väckas sist dagen efter höstsessionens början; dock må ej i denna ordning framställas yrkande om allmän folkomröstning.

Vad i — — — — — delgives kammaren.

I frågor — — — — — session pågår.

Motion bör — — — — — beskaffenhet sammanföras.

§ 58.

När proposition — — — — — utskottet uppehållas.

Är inom — — — — — ovillkorligen avgöras.

Kamrarna må — — — — — uppskov förfallet.

Uppskov må — — — — — stycke sägs.

Kamrarna må — — — — — extra session.

Av riksdagen — — — — — i § 64.

Väckes fråga om allmän folkomröstning, må frågan icke uppskjutas till annan session. Har sådan omröstning beslutats i ärende, som är under riksdagens prövning, skall ärendet vila i avbidan på omröstningens verkställande.

§ 63.

När fråga, varöver utskott sig utlåt, till avgörande förekommer, äger

När fråga, varöver utskott sig utlåt, till avgörande förekommer, äger

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

kammaren att antingen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut, eller, om ämnet anses fordra ytterligare utredning, målet till utskottet återförvisa.

kammaren att antingen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut, eller, om ämnet anses fordra ytterligare utredning, målet till utskottet återförvisa. *Avser utlåtandet fråga om anordnande av allmän folkomröstning, skall sådan återförvisning ske, om minst en tredjedel av kammarens samtliga ledamöter det begär.*

Stanna kamrarna — — — — — kamrarna inkomma.

Vad kamrarna — — — — — sessionen förfallit.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 12 mars 1954.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om utbyggnaden av folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter.*

Föredraganden anför följande.

Sedan Kungl. Maj:t den 20 januari 1950 bemyndigat mig att tillkalla sakkunniga för utredning av bland annat frågan om införande av beslutande folkomröstning i vår författning, tillkallade jag samma dag såsom sakkunniga dåvarande ledamoten i första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten i första kammaren borgarrådet J. Bergvall, dåvarande borgmästaren C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och numera avlidne ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Waltheim. De sakkunniga, som antog namnet 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, avgav den 26 mars 1952 ett betänkande (del II) angående allmän folkomröstning (SOU 1952:7)¹ och den 10 december 1952 ett betänkande (del III) rörande folkomröstning i kommunala angelägenheter (SOU 1952:47).

Yttranden över ett vid betänkandet del II fogat förslag till lag om allmän folkomröstning har avgivits av överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholm, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län. Länsstyrelsen i Malmöhus län har jämväl överlämnat yttranden av magistraterna i Malmö och Hälsingborg.

Jag anhåller nu att få upptaga frågan om en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter. Redan nu vill jag därvid erinra om att detta spörsmål, på sätt i det följande kommer att närmare redovisas, behandlats av riksdagen såväl 1952 som 1953.

¹ Genom utredningens försorg utarbetade redogörelser rörande folkomröstningsinstitutets tillämpning i främmande länder har offentliggjorts i SOU 1952:8 (Schweiz), 1952:9 (Förenta staterna) och 1952:18 (vissa andra länder).

Inledning.

Statliga folkomröstningar indelas allt efter omröstningarnas rättsliga verkan i två huvudgrupper, decisiva eller beslutande och konsultativa eller rådgivande.

Med *decisiv folkomröstning* avses ett slutgiltigt avgörande. Folkets ställningstagande är med andra ord bindande för statsmakterna. Omröstningen gäller ett av folkrepresentationen antaget beslut eller ett av ett visst antal väljare väckt förslag. Vid *konsultativa folkomröstningar* är folkets ställningstagande däremot icke bindande för statsmakterna, endast rådgivande. Sådana omröstningar avser följaktligen icke ett redan fattat beslut och vanligen icke heller ett i detalj utarbetat förslag utan en mera allmänt formulerad fråga av principiell innebörd.

När det gäller decisiva folkomröstningar, brukar man skilja mellan ett par huvudformer. Referendum av denna art kan sålunda vara antingen obligatoriskt eller fakultativt. Om i författningen föreskrives att ett visst slag av frågor alltid skall underställas folket, föreligger ett *obligatoriskt referendum*. Kan folkomröstning komma till stånd endast efter särskild begäran därom, benämnes den *fakultativ*.

Den svenska författningen upptar alltsedan år 1922 vissa bestämmelser om konsultativ folkomröstning (se § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1 mom. 2 och § 38 riksdagsordningen). Dessa bestämmelser innebär, att Kungl. Maj:t och riksdagen genom samfällt stiftad lag äger förordna att folkets mening skall inhämtas i ärende av särskilt stor vikt. Folkomröstningen skall verkställas innan ärendet avgjorts, och efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning. Vårt konsultativa referendum är alltså så konstruerat, att det icke kan komma till användning med mindre Kungl. Maj:t och riksdagens majoritet är ense därom. Att institutet införlivades med den svenska författningen berodde närmast därpå, att man ville utröna folkmeningen i förbudsfrågan, vilket skedde genom en folkomröstning år 1922. Detta blev det enda tillfälle då institutet hittills över huvud tagits i bruk. Visserligen väckte en enskild riksdagsman vid upprepade tillfällen i början av 1930-talet motioner om anordnande av folkomröstning i avrustningsfrågan och en annan motionär yrkade vid 1953 års riksdag, att folkomröstning måtte anordnas rörande motbokssystemets bibehållande eller avskaffande, men därutöver har icke riksdagen, som avlog båda dessa förslag, före innevarande år haft att pröva något direkt yrkande om anordnande av allmän folkomröstning. I slutet av 1940-talet aktualiserades emellertid frågan om en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet till att avse jämväl decisivt referendum, och sedan riksdagen år 1948 hemställt om utredning av spörsmålet (skrivelse nr 199), tillkallades i enlighet med vad inledningsvis anförts sakkunniga i ämnet.

Kommittébetänkandet.

Sammanfattningsvis må här nämnas att 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning icke funnit sig kunna förorda införande i vår författning av beslutande folkomröstning i allmänna frågor. Däremot har utredningen ansett möjlighet böra införas att till decisiv folkomröstning hänskjuta grundlagsförslag. Vidare har utredningen föreslagit vidgade möjligheter till rådgivande folkomröstning, närmare bestämt att den nuvarande bestämmelsen att sådan folkomröstning må äga rum endast efter samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen måtte upphävas och att det i stället skall ankomma på en minoritet inom riksdagen, bestående av 50 ledamöter av första och 77 av andra kammaren, att påkalla rådgivande folkomröstning. Sådan omröstning skall enligt förslaget principiellt vara tillåten i alla frågor som kan komma under riksdagens prövning. Undantagna är dock ärenden som berör riksstatens reglerande, överenskommelser med främmande makt och av riksdagen förrättade val. Därjämte har utredningen föreslagit, att riksdagens båda kamrar gemensamt skall äga avslå begäran om rådgivande folkomröstning i ärende av beskaffenhet att icke kunna utan avsevärt men uppskjutas.

Mot utredningens förslag om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor har en ledamot, herr Wallentheim, reserverat sig under yrkande att bestämmelser därom ej måtte införas. — Regler om beslutande folkomröstning även i andra ämnen än grundlagsfrågor har å andra sidan påyrkats i reservation av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund. Dessa tre ledamöter har sålunda föreslagit, att utöver det av utredningen förordade grundlagsreferendum måtte införas ett fakultativt beslutande referendum i lag- och anslagsfrågor. Sådan folkomröstning skall enligt dessa reservanternas förslag kunna påkallas av en minoritet inom riksdagen. Dock skall enligt förslaget kamrarna äga att utesluta folkomröstning för sådana fall där ett uppskov skulle föranleda avsevärt men. Såvitt angår storleken av nyssnämnda minoritet har herrar Bergvall och Håstad föreslagit, att den bestämmes till 40 ledamöter av första och 60 ledamöter av andra kammaren, medan herr Wahlund föreslagit 50 resp. 77 ledamöter. Även beträffande rådgivande folkomröstning har ledamöterna Bergvall och Håstad föreslagit, att den minoritet som skall äga påkalla folkomröstning bestämmes till 40 ledamöter av första och 60 ledamöter av andra kammaren.

Jag övergår härefter till att något närmare redogöra för de förslag som framlagts av majoriteten och minoriteten inom utredningen och för de synpunkter som därvid åberopats.

Beslutande folkomröstning i allmänna frågor.

Utredningens majoritet.¹

Utredningen redovisar inledningsvis vissa allmänna utgångspunkter i debatten för och emot beslutande folkom-

¹ Herrar Olsson, Engqvist, Skoglund och Wallentheim.

röstning. Därvid erinras till en början om att folkomröstningsinstitutets utveckling framdrivits av såväl idépolitiska som realpolitiska faktorer, i det att referendum betraktats som en konsekvens av den demokratiska åskådningen och som ett medel att korrigera det representativa systemets brister. Utredningen fortsätter:

När under senare år krav på beslutande folkomröstning rests i vårt land, har utgångspunkten varit den, att fullständig överensstämmelse i åsikter ej i alla situationer kan antas föreligga mellan folk och representation, även om representationen väljes enligt alltigenom demokratiska grunder. En person kan omfatta ett partis uppfattning i väsentliga frågor men i andra ha en avvikande mening; vid valen kunna emellertid dylika nyanser icke komma till uttryck. Stundom skära åsiktsmotsättningarna rakt genom partilinjerna. Genom folkomröstning är det möjligt att isolera frågorna, den röstande kan ta ställning obunden av partitillhörighet. Det har ansetts, att en större saklighet i det politiska livet härigenom skulle främjas. Dessutom skapas en motvikt mot partiernas dominerande inflytande. Folkomröstning kan vidare begagnas för att vinna klarhet om folkets inställning till ett betydelsefullt problem, som aktualiserats efter det senaste valet, eller för att utvärdera dess uppfattning om en åtgärd, som för sitt genomförande är i särskilt hög grad beroende av medborgarnas stöd. Man hävdar även att möjligheten att anordna folkomröstning måste tillerkännas en betydande indirekt verkan, då folkrepresentanterna tvingas att starkare beakta olika medborgargruppers synpunkter och över huvud taget kontakten mellan folk och representation stärkes.

Mot dessa synpunkter framhålles i betänkandet till en början att vid de tillfällen, då motsättningarna skär partilinjerna, detta förhållande torde återspeglas även i riksdagen. Det kan dessutom enligt utredningens mening ifrågasättas, om icke partiernas auktoritet i Sverige är så stor, att de röstande även i folkomröstningarna skulle i huvudsak gruppera sig efter partilinjer. Utredningen anför vidare:

Principiella invändningar kunna också riktas mot uppfattningen att riksdagens beslut i alla lägen skall fullständigt överensstämma med inställningen hos folkmajoriteten. Med hänsyn till statsverksamhetens invecklade karaktär och den speciella arten av åtskilliga problem, som därvid komma under bedömande, kan ofta icke ett självständigt ställningstagande väntas från folkets flertal. Den representativa principen innebär att medborgarna vid valen ange de allmänna riktlinjerna för politiken; inom denna ram ha statsmakterna full frihet att ta ställning till uppkommande problem. Folkrepresentanterna få genom sin verksamhet en vidare överblick och ha möjlighet att bilda sig en mer allsidig uppfattning om frågorna; det kan däremot befaras att väljarna i stor utsträckning skulle ta ställning till dem underställda förslag utan att tillräckligt beakta deras allmänna bakgrund och sammanhang med andra problem. En viss risk skulle härigenom kunna uppkomma för ett undertryckande av små gruppers intressen och synpunkter samt för en skärpning av friktionerna mellan olika kategorier i samhället. Genom att frågorna vid folkomröstning framläggas isolerade kunna motsättningarna mellan skilda gruppintressen — producenter och konsumenter, arbetsgivare och arbetare o. s. v. — renodlas och framträda oförmedlade, något som försvårar en sammanjämkning. En sådan utveckling kan tydligen ej betraktas som önskvärd.

Med referendum följer vidare risken att åtskilliga frågor — som annars

inom representationen kunna lösas i en lugn och saklig atmosfär — utnyttjas för en hänsynslös och demagogisk propaganda, något som i oroliga tider kan vara äventyrligt. Å andra sidan kan man göra gällande, att den stimulans av det politiska intresset som anordnande av folkomröstningar åstadkommer bör utgöra en folkuppfostrande faktor av värde. Härvidlag torde emellertid någon verkan av betydelse uppnås blott om folkomröstningar hållas jämförelsevis ofta.

Utländska erfarenheter visa att en folkomröstning i vissa situationer kunnat häva ett parlamentariskt dödläge. Om de olika partierna låst fast sig i vissa positioner som omöjliggöra lösningen av en omstridd fråga, kan en folkomröstning medföra ett avgörande. Ett typiskt exempel utgör förbudets upphävande i Finland. Folkomröstning kan på så sätt sägas fungera som en säkerhetsventil för det politiska trycket. Stundom visar det sig också, att en fråga som avgjorts genom folkomröstning avföres från dagordningen mera slutgiltigt än om beslutet fattats av representationen; folkmajoritetens avgörande åtnjuter en speciell auktoritet. Detta torde dock i allmänhet gälla endast om röstövertikten varit betydande. Har så icke varit fallet, kan i stället ett långvarigt kristillstånd uppstå. Härpå utgöra de många folkpensionsomröstningarna i Californien exempel; nämnas kan i detta sammanhang även den konsultativa folkomröstningen i Belgien år 1950, vilken snarast förvärrade den politiska oron.

Från praktisk synpunkt kan det ej bestridas, att anordnande av folkomröstning alltid utgör en omständlig, kostsam och tidsödande procedur.

Mot påståendet att folkomröstningsinstitutet skulle utöva ett välgörande indirekt inflytande på representationen invänder utredningen, att det i vissa situationer också kan tänkas, att medvetandet att en fråga ej slutgiltigt avgöres i riksdagen minskar folkrepresentanternas känsla av ansvar för frågans lösning.

Som en sammanfattning av de sålunda genomgångna, mera allmänna argumenten för och emot beslutande folkomröstning uttalar utredningen den mening, att referenduminstitutet i vissa situationer kan betraktas som en tillgång men att dess ogynnsamma verkningar måste bedömas vara minst lika betydande. Skälig anledning att i vårt land införa beslutande folkomröstning som en av statsmakterna oberoende folkrättighet synes därför — anför utredningen — föreligga blott om ett utbrett missnöje med vårt representativa system skulle vara för handen. Enligt utredningens uppfattning är detta icke fallet. Riksdagens förmåga att på ett tillfredsställande sätt representera de olika meningsriktningarna inom folket torde, yttrar utredningen, icke i större utsträckning bestridas, någon förtroendekris mellan folk och representation föreligger enligt utredningen icke. I de länder där folkomröstningsinstitutet blivit en verkligt betydelsefull faktor i statslivet har läget varit väsentligt annorlunda.

Utredningen uttalar vidare den uppfattningen att vårt representativa system i stort sett fungerat väl samt att den svenska lagstiftningsverksamheten, i vilken ingår ett grundligt utredningsarbete, remissbehandling och i vissa fall lagrådsgranskning, i själva verket torde utmärkas av ovanligt stor omsorg. Något behov av folkomröstning som ett kontrollmedel gentemot statsmakterna kan därför enligt utredningen icke anses föreligga.

Såsom ytterligare ett argument mot beslutande folkomröstning anför utredningen, att detta institut endast med svårighet torde kunna infogas i det svenska statsskicket.

Härvid anföres i betänkanudet:

Till det svenska statsskickets grundläggande principer hör allt sedan parlamentarismens genombrott, att partiernas styrkeförhållande i riksdagen bestämmer regeringsbildningen. Fråga är om detta system med fördel kan förenas med ett decisivt folkomröstningsinstitut. Problemet ställes på sin spets, om regeringen förfogar över en synnerligen knapp majoritet i riksdagen. Det kan då lätt inträffa, att ett av den parlamentariska oppositionen bekämpat förslag, som genomdrivits av regeringspartiet, förkastas i en folkomröstning. Hur bör ministären i sådant fall reagera? Oppositionen kan icke överta regeringsansvaret, eftersom den saknar underlag härför i riksdagen. En möjlighet är riksdagsupplösning och nyval. — — — Detta förfaringssätt kan, om nederlaget drabbat en för regeringens politiska linje fundamental fråga, te sig som den enda lösningen. I andra lägen torde emellertid det rimligaste vara, att regeringen kvarstannar utan att utlysa nyval och att förtroende för dess allmänna riktlinjer presumeras föreligga i kraft av väljarnas vid senaste val uttryckta mening, varigenom regeringspartiet tillförts majoritet. — — — Om landet styres av en minoritetsregering, synes det sannolikt att ett nederlag vid referendum ofta skulle medföra regeringskris. Det kan därför icke uteslutas att folkomröstningar ibland kunna bidra till uppkomsten av en politisk kris, vare sig en majoritets- eller minoritetsregering sitter vid makten.

Det problem som här diskuterats uppstår endast vid omröstningar, vilka gälla partiskiljande frågor. Av denna anledning måste läget bedömas på annat sätt, om alla större partier samverka i regeringsställning, eftersom någon parlamentarisk opposition av betydelse då icke finnes. Det har rentav hävdats, att en övergång till system med permanent samlingsregering måste kompletteras med införande av folkomröstning såsom en motvikt mot den maktkoncentration, som en sådan regering skapar. Samlingsregeringar ha emellertid i Sverige hittills icke förekommit under normala förhållanden. Genom att i det svenska statsskicket införa beslutande folkomröstning torde man därför i viss mån försvåra tillämpningen av det parlamentariska styrelsesättet och därmed löpa risk att rubba det politiska livets stabilitet i vårt land. Det bör understrykas att i de två länder — Förenta staterna och Schweiz — där folkomröstningsinstitutet användes i verkligt betydande omfattning, statsskicket väsentligt avviker från det svenska. De amerikanska delstaterna ha icke ett parlamentariskt system och i Schweiz väljas regeringens medlemmar för viss tid av folkrepresentationen. I det parlamentariskt styrda Australien är folkomröstningsinstitutet begränsat till författningsfrågor; referendum har där främst utgjort ett vapen för delstatspartikularismen.

Att utredningens majoritet icke velat föreslå införande av decisivt referendum såvitt angår andra frågor än grundlagsärenden motiveras slutligen därmed att en ändamålsenlig begränsning av dess användning i allmänna frågor erbjuder utomordentligt stora svårigheter. Utredningen erinrar om att nu gällande svenska bestämmelser om konsultativt referendum icke stadgar några som helst begränsningar beträffande de frågor, i vilka folkomröstning kan anordnas. Orsakerna härtill är, säger utredningen, uppenbarligen

dels det svenska referenduminstitutets konsultativa karaktär, dels det förhållandet att omröstning kan komma till stånd endast efter beslut av Konung och riksdag. Då det gäller införande av beslutande folkomröstning, vilken tänkes komma till användning oberoende av eller mot riksdagsmajoritetens önskan, blir läget enligt utredningens mening tydligen ett annat. Vissa ärenden måste då undantas från referendum. Till en början utgår utredningen som någonting självklart ifrån att i Sverige liksom i andra länder folkomröstning bör få komma till stånd blott i frågor, i vilka riksdagen har beslutanderätt. Lika uppenbart finner utredningen det vara, att möjlighet ej bör skapas att begagna folkomröstning i avsikt att åstadkomma kaos inom statsverksamheten; referendum angående hela budgeten eller en hel huvudtitel måste därför anses som uteslutet. Flertalet anslagsfrågor torde över huvud böra undantagas, i varje fall sådana som gäller de löpande statsutgifterna. Det kan vidare ej gärna komma i fråga att medgiva folkomröstning rörande avsöndringar, eftergifter, pensioner åt enskilda befattningshavare och liknande beslut, som icke är av generell natur. Från referendum synes också böra undantagas frågor rörande riksdagens arbetsformer. Starka skäl kan enligt utredningen vidare anföras mot att låta folkomröstning komma till stånd rörande traktater, i första hand risken för demonstrationsartade opinionsyttringar mot främmande makter. Utredningen erinrar om att traktatreferendum endast finnes i Schweiz och där infördes långt efter övriga folkomröstningsformer.

Den vidaste omfattning som ett decisivt folkomröstningsinstitut i Sverige kan tänkas erhålla torde enligt utredningens mening vara — fränsett grundlagsfrågor — vissa *budgetfrågor* samt *lagfrågor* inbegripande lagar tillkomna enligt § 87 RF, i regeringsreformen uttryckligen nämnda lagar, t. ex. kommunallagarna, och sådana författningar som enligt § 89 RF beslutas av Konungen och riksdagen samfällt. Här om anføres i betänkandet:

Lagfrågor. Enligt utredningens uppfattning skulle ett oinskränkt lagreferendum kunna medföra betydande olägenheter, då åtskilliga lagfrågor på grund av sin ömtåliga natur eller tekniskt komplicerade karaktär ej torde lämpa sig för folkomröstning. Att inom skilda ämnesområden angiva en rad frågor, som böra undantagas från referendum är givetvis tänkbart; metoden måste emellertid anses som otymplig. Avskiljandet av en stor grupp sakligt samhöriga ärenden torde tekniskt erbjuda mindre svårigheter. I flera stater ha sålunda alla frågor rörande försvaret undantagits från folkomröstning. Det synes emellertid icke vara möjligt att genom sistnämnda avgränsningsmetod vinna tillräcklig garanti mot att för referendum uppenbarligen icke lämpade frågor göres till föremål för folkomröstning.

Budgetfrågor. Beträffande *anslag* kan den avgränsningen tänkas att endast poster av viss storlek få framläggas till folkomröstning samt att blott nya anslag kunna ifrågakomma.

Att införa ett obegränsat *skattereferendum* måste enligt utredningens mening betraktas som uteslutet, då härigenom risk kunde uppstå för statsverksamhetens förlamande. Det kan i första hand erinras om att folkomröstning rörande fastställande av skatteprocentsatser skulle äventyra budgetens balansering. Vidare kunde referendum på detta område omöjliggöra genom-

förändret av redan fattade anslagsbeslut. Tänkbart är att införa referendum endast för nya skatter men ej för fastställande av procentsatser; en dylik gränsdragning skulle dock te sig sakligt föga motiverad, då den skulle utesluta folkomröstning vid stora skattehöjningar men icke vid upptagande av jämförelsevis obetydliga nya skatter.

Avslutningsvis yttrar utredningen, att den funnit de allmänna skäl som tala mot decisivt referendum väga tyngre än de som tala för. Något egentligt missnöje med vårt representativa system har, säger utredningen, ej kunnat påvisas. Då institutet beslutande folkomröstning, utformat som ett kontrollmedel mot statsmakterna, ej synes med fördel kunna förenas med den svenska parlamentarismen och då en ändamålsenlig begränsning av dess användning erbjuder utomordentligt stora svårigheter, säger sig utredningen icke vilja föreslå införande av decisivt referendum såvitt angår andra frågor än grundlagsärenden.

Utredningens minoritet.¹

Såsom inledningsvis omnämnts föreslår minoriteten, att ett fakultativt beslutande folkomröstningssystem införes i lag- och anslagsfrågor.

Minoriteten säger det vara dess bestämda tro, att ett vidgat möjliggörande av folkomröstningar skulle i vårt land betyda något nytt och värdefullt:

Det skulle göra vår svenska folkstyrelse mer levande och fördjupa dess grundvalar. Det skulle öka ej blott de enskilda medborgarnas intresse för den politiska utvecklingen utan även deras känsla av ansvar för denna. Det skulle ge den bästa stimulansen åt den alltid nödvändiga debatten om stat och samhälle, och det skulle medverka positivt till medborgarnas politiska fostran.

Dessa äro i koncentrat argumenten till förmån för folkomröstningssystemets utbyggnad. Debatten i vårt land behöver ej föras enligt de linjer, vari den fördes på sin tid i Schweiz och än mer i USA. I Schweiz riktade sig referendurn rörelsen när den bröt fram på 1860-talet mot tendenserna till obehöriga ekonomiska intressen i folkrepresentationerna och därmed också i regeringsorganen med dessas beroende av folkrepresentationerna. I USA:s delstater riktade rörelsen sin udd mot de korruptiva fenomenen i statslegislaturerna. Det representativa systemet i Sverige går fritt från dylik kritik eller dylika anklagelser. En bundenhet till klasser eller yrkesgrupper har alltid karakteriserat riksdagen i vårt land. Ganska givet skulle samma intressen framträda vid folkomröstningar. Likväl synes det oss uppenbart att den nutida mekaniseringen av det politiska livet har lett till ett nedtryckande av den fria opinionen hos de enskilda medborgarna. Folkrepresentationen tenderar till att bli ett slags ämbetsverk, där frågornas lösning ofta sker på alltför stort avstånd från folket. Då och då har man kunnat sätta i fråga, om riksdagens opinion varit fullt representativ för folkets. Då och då skulle det ha varit önskligt — ej blott för att undanröja dess tvivel utan också för att bättre kunna orientera en kritisk eller missnöjd allmänhet — att frågorna hade kunnat hänskjutas till folket. Önskemålen om utbyggande av referenduminstitutet dikteras således inte av någon misstro mot det svenska representativa systemet i och för sig utan bottna i det uppenbara förhållandet att detta system ej ensamt är fullgott såsom ett tillräckligt nyanserat uttryck för folkets skiftande meningar i det nuti-

¹ Herrar Bergvall, Håstad och Wahlund.

da komplicerade demokratiska samhället. När en medborgare vid ett val med sin röst stödjer ett visst parti betyder detta att han föredrar partiet framför övriga partier och att han sympatiserar med partiets politik i stort sett, men det behöver inte betyda att han ansluter sig till partiets politik i varje enskild fråga.

Reservanterna hävdar, att många av invändningarna mot den direkta demokratiens införande i vårt land förfaller, om referenduminstitutet ej göres alltför vittomfattande utan — på sätt minoriteten föreslår — blott tänkes använt mera undantagsvis och i särskilda fall:

Det kan då inte sägas att det representativa systemet undergräves. Fortfarande kommer riksdagen att bli den normalt utslagsgivande statsmakten, och normalt kommer folket att utrusta sina riksdagsledamöter med fullmakter att handla även i de frågor, som ej diskuterats vid valen eller ej behandlas i partiprogrammen eller också aktualiseras först efter valen utan att väljarna haft tillfälle att ta ställning till dem. Och införes intet s. k. folkinitiativ, kan riksdagen aldrig förbigås eller »överridas»; vad folket får att ta ställning till är antingen förslag, som enligt den konsultativa folkomröstningens metod efteråt skola definitivt avgöras av riksdagen, eller också beslut, som riksdagen fattat och som föreläggas folket i en beslutande folkomröstning. Om någon form av »Dringlichkeitsklausul» infogas i stadgandena om både konsultativt och decisivt referendum — och detta synes oss nödvändigt — kan statsmaskineriet i ett kritiskt läge ej heller bromsas upp.

Enligt minoritetens mening kan det icke heller under nämnda förutsättningar göras gällande, att referenduminstitutet skulle allvarligt kunna komplicera regeringsproblemets lösning. Minoriteten anför härom:

Vad först det konsultativa referendum beträffar är det föga troligt att dess utslag normalt behöva påverka regeringsfrågan. Dessa omröstningar ha ju åtminstone formellt ingen tvingande karaktär, och även om en omröstning skulle gå en regerings program eller en regerings proposition emot, förefaller det sannolikt att resultatet av omröstningen i så fall i första hand blir en modifierande anpassning av programmet eller propositionen i enlighet med folkmeningen. Endast i exceptionella situationer är det tänkbart att utslaget vid denna rådgivande omröstning skulle kunna föranleda en regering att avgå. När det gäller regeringsproblemet vid decisiva omröstningar bör det understrykas att denna omröstningsforms räckvidd inskränker sig till att förslag från regeringen, som riksdagen godtagit, kunna förkastas; däremot gör denna referendumentyp det inte möjligt att knäsetta ett nytt positivt beslut eller att tvinga regeringen och riksdag att slå in på en politisk kurs, som är helt ny eller motsatt den som regeringen och riksdagsmajoriteten ställt upp. Även i fråga om den decisiva folkomröstningen kan det normalt antagas att ett fällande beslut av folket i främsta rummet föranleder regering och riksdag att framlägga ett nytt med hänsyn till folkopinionen modifierat förslag och därför ej behöver uppfattas av regeringen som ett incitament till avgång. Åtminstone ända in på sista tiden har det för övrigt varit en oskriven regel i den svenska parlamentarismen att saknederlag för regeringen i riksdagen blott i exceptionella fall skola tas till intäkt för ministärens demission, och denna regel har enligt en samstämmig mening varit av stort värde, därför att den möjliggjort en i jämförelse med många andra länder förhållandevis stor regeringsstabilitet även under de tider, då intet parti ägt majoritet. Denna regel borde också kunna bli tillämplig när det gäller regeringens förhål-

lande till folket vid referendumavgöranden, i vart fall då frågan inte är av dominerande karaktär och så länge möjligheterna för regeringen till en kompromiss genom att framlägga ett nytt modifierat förslag inte uttömts. Så ha folkomröstningarnas utslag också tolkats i Australien trots att denna stat tillämpar ett parlamentariskt system, som är lika rigoröst som Englands. Inte heller om ett decisivt referendum införes, torde man därför behöva räkna med något egentligt försvårande av regeringsproblemets lösning.

Om upprepade och klara motsättningar mellan regeringen och folkets majoritet likväl skulle uppkomma, må här erinras om att regeringen i Sverige till skillnad från regeringarna i Schweiz eller amerikanska delstater har möjlighet till upplösning av riksdagen eller endera av kamrarna. Skulle det efter ett fällande referendumutslag vara tveksamt om regeringen fortfarande åtnjuter landets förtroende eller inte, kan regeringen därför genom ett upplösningsbeslut utröna hur det förhåller sig härmed. I ett sådant fall torde upplösningens resultat ge en anvisning om hur regeringsproblemet skall lösas i händelse regeringen förlorat sin majoritet eller dess tidigare parlamentariska underlag försvagats. Hårtill kommer att ingen i dag med säkerhet kan uttala sig om hur regeringsproblemet i framtidens Sverige, alldeles oavsett referendum, kommer att gestalta sig. Många betvivla att det klassiska mönstret med en regering och en opposition kan upprätthållas i längden i vår tid, särskilt med hänsyn till de starka organisationernas framväxt. Vi behöva här blott erinra om framlidne statsminister Per Albin Hanssons uttalanden till förmån för en regeringssamverkan på bredaste bas. Det system med koalitionsregeringar som vid ett par tillfällen kommit i bruk under de senaste decennierna kan också tydas som en medveten strävan att bredda regeringens underlag vida utöver vad som för några tiotal år sedan ansågs nödvändigt med hänsyn till den svenska parlamentarismens krav. Utan att i detta sammanhang uttala någon mening om hur regeringsproblemet i framtiden bör lösas, vilja vi här endast peka på den under senare tid förda debatten om partiregering eller samlingsregering, liksom på det förhållandet att en av andra omständigheter föranledd eller frampressad eventuell omläggning av regeringsproblemet i riktning mot en bredare samverkan vid ministärbildningen också skulle komma att beröra regeringsproblemet vid referendum i så måtto att anledningarna för regeringen att ta ett referendumunderlag till intäkt för avgång måste bli svagare ju bredare dess parlamentariska underlag är; det måste ligga i sakens natur att referendumutslagens partipolitiska udd alltmer avtrubbas, ju flera partier det är som bilda regeringens stödtrupper i riksdagen.

I fråga om sättet för påkallande av referendum framhåller minoriteten, att folkomröstningsinstitutets syftemål är att ävåbringa en folklig kontroll av parlamenten, varför dess funktion — med den begränsning som ligger i en »tvångslägesklausul» — helst borde vara alldeles oberoende av sådana medgivanden om folkomröstning, som i varje särskilt fall skall lämnas av parlamentet eller en minoritet i detta. Reservanterna yttrar vidare att det, om man syftar till att en direkt demokrati skall införas, synes dem oundvikligt att åtminstone subsidiärt lägga rätten att påkalla en folkomröstning hos en viss i grundlagen till storleken fixerad minoritet av folket. Det oaktat och trots att reservanterna anser starka skäl i och för sig tala för att en folkminoritet tillerkännes rätt att begära referendum rörande lag- och budgetfrågor, om ett fakultativt decisivt referendum grundlagfästes för dessa ämneskomplex, har reservanterna i denna

del under åberopande av lämplighetsskäl (se närmare betänkandet s. 79—80) kommit till samma resultat som utredningens majoritet i dess härom förda hypotetiska resonemang (betänkandet s. 38—39), nämligen att referendum icke bör utsträckas längre än till att bli en rättighet blott för en riksdagsminoritet.

Även reservanternas anser skäl tala för vissa begränsningar av ämneskretsen för folkomröstning. Något egentligt behov av traktatreferendum torde således enligt deras mening ej föreligga. Vidare är de av den uppfattningen, att decisiv folkomröstning i skattefrågor direkt sammanhängande med den aktuella budgeten åtminstone tills vidare ej torde böra förekomma. Däremot torde enligt reservanternas mening hinder ej böra möta för decisiva omröstningar i fråga om principbeslut rörande skattesystemets framtida utformning. I avseende på skatterefendum säger sig minoriteten ha beaktat erfarenheterna från Schweiz, som ej vore odelat gynnsamma. Å andra sidan förordar minoriteten ett utgiftsreferendum. Den anser dock, att decisiv folkomröstning ej bör avse budgeten i dess helhet och icke heller anslag, som beslutas till oförändrade belopp och på oförändrade villkor. Folkomröstningsrätten bör därför enligt reservanternas mening begränsas till nya anslag och till anslagshöjningar. Även om ändringen begränsar sig till utvidgade anslagsvillkor bör beslutet kunna göras till föremål för folkomröstning.

Beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.

Vid en undersökning av frågan, vilka ämnen ett decisivt folkomröstningsinstitut kan tänkas omfatta, är det enligt utredningen naturligt att skilja mellan grundlagsändringar och övriga ärenden. Lämpligheten att införa författningsreferendum måste nämligen — anför utredningen — bedömas mot bakgrunden av det förhållandet att grundlagsändringar kan slutligt antagas först efter beslut av två riksdagar, mellan vilka val till andra kammaren ägt rum, och att viss folklig medverkan redan nu kan sägas vara föreskriven för denna grupp av ärenden.

Utredningen yttrar, att de skäl den anfört mot ett som minoritetsrättighet utformat decisivt referendum i lika hög grad torde gälla grundlagsfrågor som andra ärenden. Utredningen fortsätter:

Det skulle rent av kunna hävdas att ett behov av folkomröstning ännu mindre torde föreligga beträffande grundlagsändringar, för vilka försvärande regler finnas i form av dubbel riksdagsbehandling och nyval. Möjlighet finnes emellertid att införa referendum, icke i avsikt att ytterligare försvåra grundlagsändringar, utan för att vid behov möjliggöra ett snabbare förfarande vid författningsändringar.

Då i regeringsformen upplagits en särskild regel för stiftande och ändring av grundlag, innebärande strängare krav än för den vanliga lagstiftningen, är detta ett uttryck för den naturliga strävan att med särskilda garantier kringgärda de grundläggande principer för statens styrelse och för de enskilda medborgarnas rättsställning, vilka innefattas i grundlagarna.

Den nu gällande bestämmelsen, enligt vilken för grundlagsändring erfordras samstämmiga beslut av Konungen och två riksdagar med nyval till andra kammaren mellan de båda riksdagsbesluten, innebär sålunda otvivelaktigt ökad trygghet för upprätthållande av önskvärd stabilitet inom statslivet, och den kan i kritiska lägen vara ägnad att bidra till en förhållandevis lugn utveckling. Till grund för nämnda stadgande torde även ligga en önskan att vid grundlagsändringar folkmeningen skall kunna komma till uttryck, i det att väljarna genom valet få tillfälle uttala sitt gillande eller ogillande av en föreslagen ändring.

Om gällande ordning för ändring av grundlag sålunda måste anses innefatta väsentliga fördelar och är i stort sett lämplig, kan det å andra sidan icke bestridas att den tidsutdräkt, som föranledes av den obligatoriska dubbla riksdagsbehandlingen, i vissa fall kan medföra påtagliga olägenheter. Även en angelägen reform, berörande något i grundlag reglerat ämne och om vilken måhända allmän enighet råder, kan sålunda komma att uppskjutas avsevärd tid. Särskilt kan det vid början av en andrakammarperiod — då ett uppskov i avbidan på ordinarie nyval till kammaren kan komma att sträcka sig över fyra år — framstå som menligt att avvakta den avlägsna tidpunkt då en grundlagsändring kan genomföras. För påskyndande av en brådskande grundlagsändring finnes visserligen den möjligheten, att Kungl. Maj:t kan upplösa riksdagen och förordna om nya val till andra kammaren. Att för dylikt ändamål tillgripa proceduren med riksdagsupplösning och särskilda val kan dock icke anses annat än som nödfallsutväg, och det kan därjämte vara synnerligen olägligt att riksdagens arbete avbrytes. Särskilt under krisförhållanden måste det ofta vara i hög grad angeläget att riksdagsarbetet obehindrat får fortgå, samtidigt med att i detta läge en ändring av grundlag kan framstå som nödvändig.

Med hänsyn till det anförda kan det enligt utredningens mening anses önskvärt att, vid sidan om hittills gällande ordning för grundlagsändringar, äga tillgång till ett förfarande enligt vilket sådan ändring, när det befines påkallat, kan genomföras med mindre tidsutdräkt än för närvarande och utan att riksdagsupplösning därvid behöver tillgripas. Utredningen understryker att det vid utformningen av ett sådant mera smidigt förfarande uppenbarligen är av den största vikt, att den särskilda grundlagsgaranti, som enligt gällande ordning ligger i den dubbla riksdagsbehandlingen, ej går förlorad. En lämplig lösning synes — anför utredningen — därvid erbjuda sig, om alternativt till en förnyad riksdagsprövning uppställes kravet, att beslut av Konungen och riksdagen i grundlagsfråga skall för slutligt antagande underställas folkomröstning. För nämnda lösning kan enligt utredningens mening ytterligare ett skäl anföras:

Ehuru under årens lopp vidtagits en mångfald ändringar i grundlagarna, torde det vara obestridligt, att vid hittills hållna andrakammarval de vid varje sådant val vilande grundlagsfrågorna nästan utan undantag rönt endast ringa uppmärksamhet och knappast kunna antagas ha påverkat valutgången. Detta kan delvis förklaras av att åtskilliga ändringsförslag varit av huvudsakligen formell natur och att, när ett förslag haft större principiell betydelse, ofta rätt allmän enighet om att det borde genomföras. Även om en grundlagsfråga icke, på sätt nu angivits, skulle sakna intresse vid ett val, torde dock i allmänhet väljarnas ställningstagande vid valet i långt övervägande utsträckning bestämmas av deras inställning till andra frågor. Genom

folkomröstning om en grundlagsfråga ställes denna på ett helt annat sätt än vid ett val i blickpunkten och kan mera omedelbart bli föremål för bedömande från de röstandes sida. Den nu tillämpliga ordningen för ändring av grundlag torde enligt det anförda ha sin största betydelse genom att möjlighet därigenom beredes riksdagens ledamöter att taga saken under förnyat övervägande, varemot den omständigheten att andra kammaren nyväljes i detta hänseende äger mindre vikt. När det gäller att bedöma, huruvida en föreslagen reglering i grundlag har tillräcklig förankring i den allmänna folkmeningen, torde däremot anordnande av folkomröstning utgöra ett mera ändamålsenligt förfarande.

För grundlagsrevision medelst referendum föreslår utredningen i princip följande tillvägagångssätt. I propositioner och motioner med förslag till grundlagsändring anges huruvida ärendet bör behandlas i vanlig ordning eller framläggas till folkomröstning. Riksdagen har härefter att, därest den antar förslag såsom vilande, för sin del besluta, om folkomröstning skall anordnas eller ej. Därest Kungl. Maj:t ej själv föreslagit folkomröstning, fordras för att omröstningen skall komma till stånd att riksdagens beslut därom godkännes av Kungl. Maj:t, som även har att utsätta dagen för omröstningen. Dennas resultat avgör frågan och någon ny riksdagsbehandling sker icke. Enligt utredningens förslag får man alltså två alternativa former för bekräftelse av vilande grundlagsförslag, nämligen dels liksom nu *nyval samt ny riksdagsbehandling*, dels *folkomröstning*.

När utredningen sålunda som ett alternativt förfarande för antagande av grundlagsförslag föreslår, att den senare riksdagsbehandlingen skall kunna utbytas mot folkomröstning, förutsättes enligt betänkandet att den hittillsvarande ordningen för grundlagsändringar med prövning vid två riksdagar alltjämt skall tillämpas i vanligt förekommande fall. Endast när särskilt skäl kan åberopas därför, bör — anför utredningen — beslutande folkomröstning kunna träda i stället för den andra behandlingen i riksdagen. Framför allt komma därvid sådana fall i fråga, när ändringen snabbt måste genomföras eller när den angår ett ämne, i vilket det är av särskilt värde att kunna påvisa ett omedelbart uttryck för folkmeningen.

Därigenom att folkomröstning kan komma till stånd endast efter samfällt beslut av Konung och riksdag undanröjes enligt utredningens mening flertalet av de olägenheter och risker, som medfölja referenda vilka anordnas oberoende av statsmakternas beslut. Sålunda — heter det i betänkandet — skapas en garanti mot att onödiga och omotiverade omröstningar komma till stånd, och vidare låter sig ett sådant »frivilligt» referendum lättare infoga i vårt parlamentariska system, då det icke kan utnyttjas som ett kampmedel av oppositionen.

I den förut omnämnda reservationen av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund uttala dessa, att de ansluter sig till betänkandets förslag i fråga om s. k. frivilligt beslutande referendum i grundlagsfrågor. Deras motivering för förslaget avviker dock något från de övrigas. I reservationen anföres sålunda:

Då grundlagsfrågor i regel bruka få en undanskymd plats vid valen, öppnar förslaget om frivilligt grundlagsreferendum möjligheter att till isolerat avgörande av folket hänskjuta sådana viktiga grundlagsförslag, som äro kontroversiella och lämpligen böra avgöras utan hänsynstagande till alla de spörsmål, som bruka dominera vid val. När vi frångå det gamla stadgandet om två riksdagars beslut vid grundlagsändringar såsom ovillkorligt, har vårt främsta motiv just varit att i särskilda fall äga denna möjlighet att lösgöra grundlagsfrågan från sammanblandningen med val. Däremot har det för oss ej varit något primärt intresse att åstadkomma ett medel att påskynnda ett vilande grundlagsförslags slutgiltiga antagande, så mycket mindre som det i bland visat sig vara en styrka att grundlagsändringar inte kunnat genomföras utan en längre eller kortare tidsutdräkt. Det kan dock tänkas, att grundlagsändringar sammanhängande med nya folkrättsliga förpliktelser eller internationella åtaganden kunna i framtiden behöva genomföras snabbare än hittills varit möjligt utan att andra kammaren upplöses.

Såsom förut anförts har en av utredningens ledamöter, herr Wallentheim, icke kunnat biträda förslaget om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Till stöd för denna sin uppfattning åberopar herr Wallentheim följande:

Grundlagsfrågor måste alltid i ett samhälle, där demokratien slagit igenom, behandlas med den allra största varsamhet. Folkmeningen bör i sådana ting ha tillfälle att stabilisera sig, innan definitiva ställningstaganden äga rum.

Det som gör mig till bestämmd motståndare till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor är emellertid främst utrikespolitiska skäl. Det måste alltid vara till fördel för en regering och riksdagen, vilka i allvarliga utrikespolitiska lägen kunna utsättas för starkt tryck från främmande makt i syfte att genomföra vissa ändringar i de medborgerliga rättigheterna eller i de demokratiska institutionerna i övrigt, att ha grundlagarnas förhållandevis starkt kringgårdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning. Exempel från det senaste världskriget torde i åtskilliga fall visa på värdet av fasta grundlagsreglerade bestämmelser, som inte utan mycket stora besvär kunna ändras.

Det är väsentligt lättare att i en specialfråga ordna med en folkomröstning under tryck av ett pressat utrikespolitiskt läge än att för eftergifter i den påtalade frågan nödgas förordna om nya allmänna val till riksdagens andra kammare och därmed rulla upp en diskussion över hela det politiska fältet.

Rådgivande folkomröstning.

Utredningen framhåller inledningsvis, att konsultativ (rådgivande) folkomröstning har till uppgift att utgöra en vägledning för statsmakterna men att den icke är rättsligt bindande. Utredningen fortsätter:

Det kan visserligen antagas att statsmakternas beslut i allmänhet utformas enligt den uppfattning som omfattats av flertalet bland de i omröstningen deltagande. Särskilt om resultatet på grund av låg röstningsfrekvens eller knapp majoritet ej ter sig entydigt, kunna regering och riksdag dock anse sig mer eller mindre obundna. Under alla förhållanden gives vid rådgivande folkomröstning möjlighet till sådana modifikation, som befinnas påkallade av praktiska eller andra skäl.

I detta sammanhang är även ett annat förhållande av vikt. Det decisiva referendum kan göra det nödvändigt att till folkomröstning framlägga detaljerade och synnerligen svåröverskådliga förslag; med den konsultativa omröstningsformen följer däremot möjligheten att låta de röstande ta ställning till mera allmänt formulerade principer, varefter beslutet utformas med ledning av omröstningens resultat. Det konsultativa referendum kan även lättare förenas med ett parlamentariskt system, då omröstningen i detta fall äger rum redan före folkrepresentationens beslut och icke kan häva detta.

Av det sagda torde framgå att de invändningar, som kunna riktas mot beslutande folkomröstning, ej med samma styrka göra sig gällande beträffande den konsultativa omröstningsformen. Möjligheten att före ett beslut inhämta folkets mening torde å andra sidan böra betraktas som värdefull. De uppgifter som folkomröstning avses fylla — framför allt att ge den röstande tillfälle att ta ställning obunden av partitillhörighet — kunna i väsentligen samma utsträckning tillgodoses vare sig omröstningen har decisiv eller konsultativ karaktär.

Beträffande rätten att påkalla konsultativ folkomröstning hävdar utredningen, att de nuvarande bestämmelserna härom — enligt vilka för att dylik omröstning skall komma till stånd erfordras samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen — är alltför restriktiva. Med hänsyn till att det enligt utredningens mening endast mera sällan förekommer frågor, som kan ge majoriteten inom riksdagen ett starkt intresse av att anordna folkomröstning, anser utredningen det icke rimligt att på dylikt sätt befrämja rätten att rådfråga folket. Även om något påtagligt missnöje med grunderna för vårt representativa system ej kan påvisas, synes det utredningen dock vara en fördel, att något vidgade möjligheter införas att genom rådgivande folkomröstning inhämta folkets mening i offentliga angelägenheter av större allmänt intresse.

Utredningen fortsätter:

Vid en undersökning av möjligheterna att modifiera nu gällande regler för att få till stånd rådgivande folkomröstning erbjuda sig samma lösningar som i fråga om decisivt referendum. Att i detta sammanhang ens i någon omfattning överväga införande av obligatorisk omröstning kan dock icke gärna ifrågakomma. För de fakultativa former, som kunna tänkas, har man att välja mellan referendum på begäran av *antingen* en minoritet inom riksdagen *eller* vissl antal röstberättigade *eller* en minoritet såväl inom riksdagen som inom folket. I samtliga dessa fall måste förutsättas, att godkännande av Kungl. Maj:t ej skall erfordras för anordnande av folkomröstning.

Med referendums karaktär av folkrättighet kunde synas bäst överensstämma att begäran skall utgå från en viss grupp inom folket självt. De olägenheter som följa med en omröstningsform grundad på namninsamlingsförfarande (se härom betänkandet s. 39) kunna emellertid göra sig i ännu högre grad gällande, då omröstningen är av rådgivande natur. Frågeställningen är vid konsultativt referendum ej på förhand given. Stor vikt måste fästas vid frågeställningens utformning; att överlåta frågeformuleringen åt grupper utanför riksdagen synes icke tillrådligt. Ej heller torde det vara möjligt att genomföra en ordning, enligt vilken petitionärerna och riksdagen gemensamt skulle äga att fastställa frågornas formulering. Möjligen kunde en sådan ordning genomföras, att för folkomröstning skulle

erfordras en allmänt hållen begäran därom av visst antal röstberättigade, medan frågeställningen sedermera närmare utarbetades inom riksdagen. Man kan dock ifrågasätta, huruvida en dylik medverkan såväl av en folkgrupp som av riksdagen för att en rådgivande folkomröstning skall komma till stånd kan anses erforderlig eller praktiskt lämplig. I varje fall kan ett namninsamlingsförfarande i syfte att påkalla folkomröstning av praktiska skäl svårligen komma i fråga när det gäller till riksdagen avlämnade propositioner, då den nödvändiga fristen för namninsamlingen skulle avsevärt försena förslagets behandling i riksdagen. Att begränsa användningen av rådgivande folkomröstning enbart till frågor, som ej kommit under riksdagens behandling, synes å andra sidan icke kunna komma i fråga.

I anslutning till nu utvecklade synpunkter har utredningen stannat vid den uppfattningen att rätten att påkalla rådgivande folkomröstning bör tillkomma en minoritet inom riksdagen.

Om en riksdagsminoritet sålunda skall äga att påkalla folkomröstning, innebär detta — fortsätter utredningen — från principiell synpunkt något nytt och oprövat, vilket i och för sig motiverar en viss försiktighet vid fastställandet av minoritetens storlek:

Det kan icke vara önskvärt att smågrupper erhålla möjlighet att, kanske i rent obstruktionssyfte, framtvunga folkomröstningar. Bakom krav på folkomröstning bör stå en så stor riksdagsminoritet, att några utsikter kunna anses föreligga, att dess uppfattning i en fråga delas av folkets flertal. I de stater, där bestämmelser funnits om referendum på begäran av en minoritet inom folkrepresentationen, har minimiantalet vanligtvis satts till en tredjedel av medlemstalet. Detta var sålunda förhållandet i Tyskland under Weimarförfattningens tid samt i Estland och Lettland. I dessa stater var visserligen fråga om beslutande folkomröstning, men å andra sidan uppställdes det kravet att riksdagsminoritetens yrkande inom viss tid skulle understödjas av ett visst minsta antal röstberättigade medborgare. Med hänsyn härtill synes det rimligt att för anordnande av rådgivande folkomröstning i vårt land kräva, att en tredjedel av antalet ledamöter i vardera kammaren skola förena sig i yrkande härom. Utredningen vill därför föreslå att rådgivande folkomröstning skall komma till stånd på begäran av 50 ledamöter i första kammaren och 77 i den andra.

Såsom förut omnämnts är ledamöterna *Bergvall* och *Håstad* i detta avseende skiljaktiga och anser, att minimisiffran bör sänkas till i princip en fjärdedel av resp. kamrars medlemstal, vilket de av lämplighets-skäl avrundar till 40 resp. 60. Reservanterna anför härom:

Vi äro av den bestämda meningen att en regel, innebärande en tredjedel i vardera kammaren, torde komma att leda till att även det nya rådgivande folkomröstningsinstitutet blir ett konstitutionellt ornament mer än ett levande författningsbud. Även om tredjedelsregeln givetvis kommer att göra det lättare än hittills att iscensätta en folkrådfrågning kan man nämligen utgå ifrån att en dylik i så fall främst torde komma till stånd vid knappa avgöranden i riksdagen i storpolitiska frågor. Däremot kan regeln komma att lägga alltför starka hinder i vägen för folkrådfrågningar vid andra tillfällen, även om det skulle gälla problem som mycket väl lämpa sig för denna form av folkomröstning. Det bör framhållas att redan det villkoret att samma procentuella andel av bägge kamrarna stipuleras är rigoröst och kan verka restriktivt. Om man tar nuvarande partiläge som utgångspunkt

— och en tämligen stor stabilitet har rått inom vårt partiväsende under ett trettiotal år trots styrkeförskjutningar — bör det vara tämligen naturligt att utforma minimiregeln på så sätt att ett rådfrågande referendum bör kunna komma till stånd, om medlemmarna av två av de fyra större partierna äro eniga därom. Enligt den i betänkandet uppställda regeln bleve detta likväl inte fallet.

Utredningen diskuterar därefter frågan, huruvida i övrigt några begränsningar bör uppställas ifråga om rätten att begära referendum. Härom anföres i betänkandet:

Om enighet kräves mellan ett jämförelsevis betydande antal riksdagsledamöter för att folkomröstning skall äga rum, torde — i all synnerhet med hänsyn till omröstningens enbart rådgivande karaktär — några långtgående begränsningar i övrigt av rätten att begära referendum knappast vara erforderliga. Ur praktisk synpunkt är detta en avsevärd fördel, då utformningen av dylika restriktioner erbjuder stora svårigheter. Icke ens en betydande minoritet inom riksdagen kan dock tilldelas helt obegränsad rätt att framkalla folkomröstning. Vissa frågor äro av den natur, att deras avgörande ej kan fördröjas eller att folkomröstning med hänsyn till deras saktliga innebörd är utesluten. Frågor berörande riksstatens reglerande, vilka enligt RO § 58 ej få uppskjutas till annan session, synas sålunda av nämnda skäl böra undantagas från folkomröstning. Att tillåta folkomröstning rörande överenskommelse med främmande makt torde icke heller vara lämpligt, då en sådan omröstning och den i samband därmed förda kampanjen lätt skulle kunna få karaktären av en demonstration och därigenom vålla utrikespolitiska förvecklingar. Som självklart kan betraktas att av riksdagen förrättade val ej böra bli föremål för referendum. Slutligen bör det enligt utredningens mening uttryckligen fastslås, att endast frågor som kunna komma under riksdagens prövning få framläggas till folkomröstning. Med nyss nämnda undantag bör i alla sådana frågor — således även i grundlagsfrågor — rådgivande folkomröstning principiellt vara tillåten.

Då rådgivande folkomröstning alltid — under förutsättning att den fråga det gäller redan är föremål för prövning av statsmakterna — måste medföra visst uppskov med frågans avgörande, torde icke kunna undvaras en regel, som ger möjlighet att utesluta folkomröstning i de fall där ett omedelbart avgörande framstår som nödvändigt. Rätt bör därför medgivas riksdagen att avslå begäran om referendum i ärende, som den finner vara av synnerligen brådskande natur. Det är av vikt att en dylik undantagsbestämmelse icke får tillämpning i andra situationer än dem, för vilka den är avsedd. Tendenser till en synnerligen extensiv tolkning av dylika bestämmelser om »emergency» eller »Dringlichkeit» ha på vissa håll framträtt i Förenta staterna och tidvis i viss mån även i Schweiz. Det bör därför understrykas att det nu föreslagna stadgandet på grund av den konsultativa karaktären hos de folkomröstningar som här äro i fråga får en annan konstruktion än de utländska förebilderna. I Schweiz och Förenta staterna innebär klausulens begagnande att ett beslut omedelbart träder i kraft och att framställande av begäran om referendum härigenom omöjliggöres; enligt utredningens förslag däremot skulle riksdagen kunna förklara ett ärende för brådskande först sedan yrkande om folkomröstning framställts. Ett sådant beslut måste därför alltid väcka uppmärksamhet i den offentliga debatten och, om en tendens till en alltför vidsträckt tolkning av bestämmelserna skulle visa sig, föranleda kritik. Det kan också framhållas att stadgandet i allmänhet torde gälla endast sådana fall, där sakfrågan redan kommit under riksdagens

behandling. Om stadgandet får den utformningen, att samstämmiga beslut av båda kamrarna krävas för att folkomröstning skall på nu angiven grund uteslutas, torde med hänsyn till det anförda några särskilda majoritetsbestämmelser för beslut av denna art i övrigt icke behöva uppställas.

Vad angår förfarandet i riksdagen vid väckande av yrkanden om rådgivande folkomröstning och vid sådana ärendens vidare behandling utmärkes utredningens förslag framför allt av önskemålet att finna en lösning, som garanterar största möjliga objektivitet vid frågeställningens utformning och vid vilken möjligheterna att uppnå allmän enighet i detta avseende tillvaratas. Till följd av referendurrättens utformning som en minoritetsrättighet har därvid mött särskilda problem. Förslaget innebär i korthet följande. Yrkanden om rådgivande folkomröstning skall väckas i vanlig ordning genom proposition eller motion. Enligt förslaget har vidare initiativrätt tillagts de ständiga utskotten i av dem behandlade sakfrågor. Folkomröstningsyrkanden skall alltid utskottsbehandlas, varvid utskottet i regel även skall utlåta sig om lämplig frågeställning vid den eventuella folkomröstningen. Först därefter avgöres genom votering i kamrarna, om rådgivande folkomröstning skall äga rum. I huvudfrågan avgör därvid den förut nämnda minoriteten. Skulle enighet ej ha uppnåtts angående frågeställningen, skall varje fråga om vilken en sålunda kvalificerad minoritet enar sig gå till folkomröstning, under förutsättning att ärendet ej är så brådskande att folkomröstning däri över huvud taget icke anses kunna äga rum.

Beträffande detaljerna i det avsnitt som rör förfarandet i riksdagen må här hänvisas till s. 49—56 i betänkandet. Vissa delar härav återges i det följande i samband med specialmotiveringen.

Det må påpekas, att enligt förslaget medgivande ej längre skall erfordras av Kungl. Maj:t för att rådgivande folkomröstning skall komma till stånd. Liksom vid beslutande folkomröstning skall det emellertid ankomma på Kungl. Maj:t att inom vissa i den föreslagna folkomröstningslagen angivna tider utsätta dag för omröstningen. I fråga om de yttre anordningarna skall vid folkomröstning — såväl beslutande som rådgivande — i stort sett gälla detsamma som vid andrakammarval.

Statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstning.

Utredningen understryker den stora vikten av att de röstberättigade, för att en folkomröstning skall kunna tillmätas något värde, blir väl informerade om den framlagda frågans innebörd samt anför:

I Schweiz och Förenta staterna har för tillgodoseende av detta syfte viss statlig upplysningsverksamhet organiserats. Vid omröstningarna i vissa av de amerikanska delstaterna består denna information blott däri, att lagtexterna till de framlagda förslagen någon tid före omröstningsdagen tillställas de röstberättigade; någon kommenterande framställning utsändes däremot icke. Vid kantonala folkomröstningar i Schweiz utarbetas emellertid genom regeringens försorg eller av en kommitté som tillsatts av representationen en redogörelse för frågornas innebörd. På sistone har ett för-

farande av detta slag vid ett par tillfällen begagnats även i den schweiziska förbundsstaten, där tidigare enbart lagtexterna tillställdes väljarna. Mot det schweiziska systemet kan riktas den anmärkningen att de utsända kommentarerna blott återge den inställning som omfattas av regeringen respektive representationens majoritet. Den opposition som eventuellt finnes får däremot icke sin uppfattning framförd. Ur denna synpunkt är den ordning som tillämpas i vissa amerikanska delstater mera tillfredsställande. Den innebär att såväl anhängare som motståndare till förslag ha rätt att själva utarbета argument, vilka införas i broschyrer som tillställas de röstberättigade. I några av dessa stater bekosta myndigheterna tryckningen av denna argumentation; i de stater där utgifterna måste bestridas av författarna — d. v. s. av de organisationer som äro engagerade i kampanjerna — har det visat sig att argumentationsrätten utnyttjats i mycket begränsad utsträckning.

De här beskrivna metoderna för s. k. objektiv upplysning infördes innan radion hade tagits i bruk. Enligt utredningens uppfattning torde detta förhållande böra tillmätas icke oväsentlig vikt vid bedömandet av frågan om statlig upplysningsverksamhet bör göras obligatorisk i vårt land. Den svenska radion synes på grund av sin politiska neutralitet lämpa sig särskilt väl för att i diskussionens form låta skilda meningar komma till tals. Det torde också kunna antas att en serie program om en till omröstning framlagd fråga skulle utgöra i stort sett lika effektiv information som en till alla röstberättigade utsänd broschyr. Erfarenheterna från Schweiz och Förenta staterna tyda på att radion i dessa länder erhållit allt större betydelse för folkomröstningskampanjerna. På grund av vad som här framhållits synes det överflödigt att efter amerikanskt mönster genom statens försorg publicera argument för och emot framlagda förslag.

Huruvida texten till grundlagsändringsförslag vid decisiva referenda samt själva frågeformuleringen vid konsultativa omröstningar bör utsändas till de röstberättigade synes tveksamt. Utredningen anser emellertid icke att ett dylikt förfarande bör göras obligatoriskt. Det måste nämligen betraktas som betydelsefullt att de med omröstningarna följande kostnaderna icke bli onödigt stora och det torde kunna ifrågasättas om icke pressens och radions upplysningsverksamhet gör det onödigt att till väljarna utsända folkomröstningsförslagen. I den kungörelse, som enligt utredningens förslag till lag om folkomröstning skall utfärdas av länsstyrelsen före varje omröstning och genom annonsering införas i dagstidningarna, bör emellertid anges den frågeformulering som skall begagnas.

I den av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund avgivna reservationen framhålles att man icke torde böra överdriva farhågorna för att ett utvidgat referendumsystem skulle draga med sig upprivande kampanjer eller att kostnaderna för dessa skulle ha olyckliga följdverkningar. Reservanterna fortsätter:

Naturligtvis kan man utan lagstiftning aldrig förebygga, att stora pengar offras i en referendumkanpanj. Att redan nu, utan varje erfarenhet, ifrågasätta att lagstifta om exempelvis maximum av utgifter för aktionskommittéer är dock ogörligt. Endast om verkliga missbruk skulle yppas kan tiden vara inne att överväga en sådan lagsliftning. Såvitt känt ha kostnaderna för referendumkanpanjer i Schweiz och USA eller andra länder i allmänhet inte vara orimligt stora, fastän åtminstone tidigare i Schweiz några undantagsfall ges. Snarast vill det synas som om utgifterna genomsnittligt varit lägre än man utifrån velat anläga. Uppenbarligen har emellertid finansie-

ringsfrågan kommit i ett mycket gynnsammare läge sedan radion blivit allas egendom. Som utredningens majoritet framhåller borde den svenska radion med dess objektiva ställning kunna före en folkomröstning bli det väsentliga mediet för information och diskussion. I vart fall skulle möten runtom i landets alla vrår eller översållningen av landet med allsköns broschyrer inte påkallas av något större eller trängande behov. Radion skulle med andra ord vid folkomröstningar bli de motsatta opinionernas egentliga uttrycksmedel och i bästa mening tjäna demokratiens sak. Härigenom skulle man också få den behövliga borgen för att referenduminstitutet inte blev ett maktmedel i starka organisationers eller intressens händer, och därigenom ligger referendumproblemet i vår tid faktiskt bättre till än det låg för trettio år sedan, då den förra folkomröstningskommittén framlade sitt betänkande. Om såsom vi föreslå referendum blott skulle komma till stånd efter en begäran från riksdagens kamrar eller en viss minoritet inom dessa, befrias också partierna eller aktionskommittéerna från de utgifter, som äro förbundna med insamlingen av namn på referendumlister. Ytterligare bör det understrykas att det är långt ifrån antagligt att det kommer att bli partierna, som utöver avgifterna för val och organisation alltid skola få bära utgifterna även för referendumkanpanjer. Säkerligen torde såsom vid förbudsomröstningen 1922 stridskostnaderna ej sällan gäldas av intresserade föreningar eller organisationer, som bryta igenom partilinjerna.

Även reservanternas betonar vikten av att folket i tillräcklig grad informeras rörande folkomröstningsfrågans innebörd:

Som vi redan framhållit bör radion vara ägnad att skapa de bästa tänkbara möjligheter för en objektiv allsidig upplysning. Vid ett referendum föreligger för väljarna endast ett problem, och detta är en fördel i jämförelse med en valdiskussion i radio, då ett flertal problem ställas under debatt samtidigt på ett sätt, som måste konfundera mindre initierade väljare. Eftersom diskussionen i en radiodebatt under en referendumkanpanj kan koncentreras till den enda föreliggande frågan, ges det större garantier än vid val för att »buskagitation» eller osakliga påståenden kunna avlivas eller reduceras till sin betydelse. Radiodebatterna förutsättas bli kompletterade av uttalanden och orienteringar i pressen. Härutöver kan det uppstå ett behov av s. k. objektiv upplysning i traditionell teknisk mening, nämligen utsändande till varje röstberättigad antingen av blott en enda officiell redogörelse för det föreliggande förslaget innebörd eller också av kortfattade, till omfånget lika stora redogörelser från både ja- och nejsidan. Det är emellertid ovisst, om dylik objektiv upplysning verkligen alltid erfordras. I likhet med kommittémajoriteten finna vi det för tidigt att nu utan någon erfarenhet föreslå särskilda stadganden härom. I varje fall behöver denna fråga icke regleras av grundlagen utan kan avgöras senare antingen genom ett tillägg till folkomröstningslagen eller genom beslut av riksdagen från fall till fall.

Folkomröstningsfrågans behandling vid 1952 års riksdag.

Den 26 januari 1952 — alltså innan 1950 års folkomröstnings- och val-
sättsutredning ännu avgivit sitt betänkande (del II) om allmän folkomröstning, vilket skedde den 26 mars 1952 — hemställdes i två likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motioner nr 243 i första kammaren av herr

Bergvall och nr 319 i andra kammaren av herr Håstad, att riksdagen måtte för sin del såsom vilande besluta ändringar av och tillägg till regeringsformen och riksdagsordningen avseende en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet enligt vissa närmare angivna huvudlinjer. De i motionerna framförda yrkandena överensstämde med de förslag motionärerna såsom ledamöter av utredningen senare kom att framlägga; rörande innehållet i dessa förslag hänvisas till den av mig tidigare lämnade framställningen.

I utlåtande nr 28, dagtecknat den 20 maj 1952, hemställde konstitutionsutskottet — som anmärkte att utredningens betänkande först den 26 april blivit i tryck tillgängligt för utskottet — att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Utskottet anförde härvid, att frågan om utbyggande av folkomröstningsinstitutet hade en betydande räckvidd och att vid den av riksdagen begärda utredningen i ämnet framträtt starkt delade meningar. Då utredningens resultat först nyligen blivit tillgängligt samt då spörsmålet krävde ett grundligare övervägande än som på grund härav varit möjligt, ansåg sig utskottet, utan att ingå på sakligt bedömande av de i frågan framförda skiljaktiga meningarna, böra avstyrka bifall till motionerna.

En minoritet bestående av sju av utskottets ledamöter (herrar Herlitz, Lundgren, Hansson, Swedberg, Nordkvist i Kalmar, Hammar och Håstad) reserverade sig till förmån för en skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om framläggande utan dröjsmål av förslag till utbyggande av folkomröstningsinstitutet. Reservanterna anslöt sig i princip till motionärernas förslag men med en viss modifikation i fråga om förslaget att vilande grundlagsbeslut skulle efter beslut av Konung och riksdag kunna hänskjutas till folket för avgörande. För att skapa en garanti mot oöverlagda grundlagsändringar ansåg reservanterna nämligen ett stadgande om kvalificerad majoritet i kamrarna såsom villkor för anordnande av folkomröstning i grundlagsfrågor vara naturligt.

Efter ingående debatter (se första kammarens protokoll nr 22 s. 61—82 och andra kammarens protokoll nr 23 s. 140—178) biföll riksdagen konstitutionsutskottets hemställan.

Folkomröstningsfrågans behandling vid 1953 års riksdag.

I likalydande motioner I: 100 av herr Bergvall m. fl. och II: 128 av herr Ohlin m. fl. hemställdes att riksdagen, under uttalande av angelägenheten att folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter bleve utbyggt i enlighet med reservanternas förslag inom 1952 års konstitutionsutskott, måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om framläggande till 1954 års riksdag av förslag härom.

Därjämte hemställdes i likalydande motioner I: 198 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 253 av herr Hjalmarson m. fl. att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till 1954 års riksdag till grundlagsbestämmelser av-

seende utbyggnad av det statliga referenduminstitutet i huvudsak enligt de förslag, som framlades av högerns och folkpartiets representanter i 1950 års folkomröstningskommitté.

Slutligen må nämnas att sambandet mellan folkomröstningsinstitutets utformning och representationsskicket uppbyggnad berördes i de likalydande motionerna I: 63 av herr Åman och fru Lindström och II: 89 av herr Edberg m. fl. med yrkande om en allmän författningsrevision.

Samtliga dessa motioner behandlades av konstitutionsutskottet, som i utlåtande nr 17 såvitt nu är i fråga anförde följande:

Utskottet anser att ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet skulle kunna medföra ett mera aktivt deltagande från folkets sida i statsverksamheten, vilket torde vara ägnat att ytterligare befästa vår demokratiska samhällsform. Detta syfte kan emellertid i väsentlig utsträckning vinnas genom en utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Det råder också en betydande enighet om ett sådant ökat utrymme för konsultativ folkomröstning. Däremot äro meningarna synnerligen delade om lämpligheten av att införa beslutande folkomröstning. Härtill kommer att vårt representativa system medger uttryck för så olika meningsriktningar inom folket att även åsiktsmotsättningar som skära partilinjerna komma att återspeglas i riksdagen, varför särskilda beslut av folket i andra former än genom de politiska valen ej synas erforderliga. Svårigheterna att förena beslutande folkomröstning med det parlamentariska styrelsesättet äro också uppenbara. Utskottet anser sig därför ej kunna förorda en så djupgående omgestaltning av vår konstitutionella rätt, som införandet i vår författning av bestämmelser om beslutande folkomröstning i anslutning till de i motionerna I: 100 och II: 128 samt I: 198 och II: 253 framställda förslagen.

I anledning av de berörda motionerna ävensom motionerna I: 63 och II: 89 får utskottet däremot tillstyrka en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag under innevarande andrakammarperiod till utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. De av folkomröstningskommittén i frågan antagna principerna om att en minoritet inom riksdagen skall äga påkalla rådgivande folkomröstning i frågor som kunna komma under riksdagens prövning — dock med undantag för vissa slag av ärenden — böra därvid kunna vara en grundval. Det bör emellertid särskilt prövas om det antal ledamöter i vardera kammaren (1/3) som enligt kommittéförslaget skall äga rätt att påkalla omröstning kan vara tillräckligt.

Konstitutionsutskottet hemställde i enlighet härmed, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren om utbyggande av institutet med rådgivande folkomröstning.

Inom utskottet förelåg tre skiljaktiga meningar. I en reservation av herrar Bergvall, von Friesen och Nordkvist i Kalmar anföres sålunda att Kungl. Maj:t syntes böra till 1954 års riksdag framlägga förslag om införande av decisivt och utbyggande av det konsultativa referendum i enlighet med vad som yrkats i motionerna I: 100 och II: 128, varjämte reservanterna starkt kritiserade majoritetens uttalande att det särskilt borde prövas, om det antal ledamöter i vardera kammaren (1/3) som enligt kommittéförslaget skulle äga rätt att påkalla folkomröstning kunde vara tillräckligt (utlåtandet s.

60). I en annan reservation, av herrar Herlitz och Håstad, förordades likaledes en utvidgning av folkomröstningsinstitutet, avseende ej blott ett underlättande av möjligheterna att få ett rådgivande referendum till stånd utan även införande av ett decisivt referendum (utlåtandet s. 62). Slutligen ansåg herrar Karl August Johansson och Sandberg, att utskottet bort avstyrka såväl förslagen om utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet som förslagen om införande av grundlagsbestämmelser om beslutande folkomröstning.

Konstitutionsutskottets hemställan bifölls av riksdagen. Kammardebatterna rörde icke blott folkomröstningsfrågan utan även övriga väckta författningsfrågor (se första kammarens protokoll nr 20, s. 33—76 och andra kammarens protokoll nr 20, s. 3—93).

Departementschefen.

Det demokratiska statsskicket kan erfarenhetsmässigt organiseras olika i olika länder och på olika tider, och delade meningar kan råda vilken utformning som är den lämpligaste. Det står likväl utom varje diskussion, att statsapparaten icke skulle kunna fungera ändamålsenligt, om det regelmässigt krävdes att folket direkt medverkade vid statsangelägenheternas avgörande. Med hänsyn till de statliga uppgifternas mångfald och samhällsförhållandenas alltmera komplicerade karaktär måste styrelsesättet i demokratiska stater följaktligen vara så anordnat, att folkviljan normalt får uttryckas genom folkets valda representanter. Även det svenska statsskicket vilar på den representativa demokratiens princip, i regeringsformens 49 § uttryckt med orden: riksdagen representerar svenska folket. Efter hand som inskränkningarna i rösträtten bortfallit har riksdagen också kommit att allt noggrannare avspegla det svenska folkets åsikter och sociala sammansättning.

Den omständigheten att en demokratisk stat måste bygga sin författning på det representativa systemet utgör emellertid icke något hinder att folket direkt medverkar i vissa särskilda frågor. Flera demokratier — dock långt ifrån alla, exempelvis icke Storbritannien — har också funnit det lämpligt att komplettera det representativa systemet med ett mer eller mindre utbyggt folkomröstningsinstitut. Även den svenska författningen upptar vissa år 1922 införda, alltjämt gällande bestämmelser angående konsultativt referendum. Dessa innebär, att ett ärende av särskild vikt och beskaffenhet kan bli föremål för folkomröstning, om Kungl. Maj:t och majoriteten i riksdagens båda kamrar är ense därom. Folkomröstningen skall verkställas innan ärendet avgjorts och efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning.

Vårt konsultativa referendum har som bekant tagits i bruk endast en gång, nämligen år 1922 för att utröna folkmeningen i förbudsfrågan. Intresset för tillämpningen av gällande bestämmelser om folkomröstning kan följ-

aktligen sägas ha varit tämligen obetydligt. Visserligen väckte en enskild riksdagsman vid upprepade tillfällen i början av 1930-talet motioner om anordnande av folkomröstning i avrustningsfrågan och en annan motionär yrkade vid 1953 års riksdag, att folkomröstning måtte anordnas rörande motbokssystemets bibehållande eller avskaffande, men därutöver har icke riksdagen, som avslog båda dessa förslag, före innevarande år haft att pröva något direkt yrkande om anordnande av allmän folkomröstning. Nämnas må dock att när andra lagutskottet år 1945 avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, utskottet samtidigt uttalade att det, därest frågan ånyo skulle komma under statsmakternas behandling, kunde ifrågasättas om icke folkmeningen borde undersökas genom folkomröstning.

Om alltså den föreliggande möjligheten att anordna folkomröstning aldrig blivit utnyttjad och knappast ens tilldragit sig något intresse i riksdagen under de mer än trettio år som gått sedan 1922 års förbudsomröstning, har likväl det principiella spørsmålet om en utbyggnad av vårt konsultativa referendum till decisiv form på senare år blivit desto mera uppmärksammat. Sedan några år tillbaka har sålunda representanter för framför allt högern och folkpartiet hävdadt, att införandet av ett beslutande referendum i vår författning skulle innebära en betydelsefull förstärkning och fördjupning av den svenska demokratin. Inom andra partier har man ställt sig avvisande till förslaget att införa ett statligt decisivt referendum i allmänna frågor, och till denna uppfattning anslöt sig riksdagen, när folkomröstningsfrågan i anledning av vissa förut redovisade motioner behandlades där år 1953. Samtidigt uttalade sig riksdagen även mot det förslag om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, för vilket majoritet vunnits inom 1950 års valsäts- och folkomröstningsutredning. Där emot förelåg inom riksdagen en visserligen icke enhällig men likväl mycket utbredd mening om önskvärdheten att vidga möjligheterna att använda rådgivande folkomröstning. Enligt riksdagsmajoritetens uppfattning borde sålunda dylik omröstning kunna komma till stånd redan på begäran av en minoritet inom riksdagen och icke som nu fordras, att regeringen och flertalet i de båda kamrarna är ense därom.

För egen del vill jag såtillvida ansluta mig till riksdagsmajoritetens uppfattning, att jag anser en viss utbyggnad av folkomröstningsinstitutet kan vara ägnad att ytterligare befästa vår demokratiska styrelseform. Det problem som då närmast uppställer sig är, huruvida ett beslutande referendum i allmänna statliga angelägenheter bör införas i vår författning — jag bortser ännu så länge från det speciella spørsmålet om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor — eller om det åtminstone tills vidare är lämpligare att stanna vid en utbyggnad av det konsultativa referendum.

I detta avseende må till en början framhållas att vissa av de argument, som i debatten brukar åberopas till stöd för införandet av ett beslutande referendum, icke kan anses särpräglade för just denna omröstningsform, utan torde bli lika väl beaktade vare sig man använder det konsultativa eller det decisiva referendum. När det sålunda till stöd för den senare om-

röstningsformen hävdas, att den i riksdagen förhärskande meningen i en viss fråga icke alltid motsvarar den aktuella folkmajoritetens åsikt samt att denna åsikt lätt kan utrönas vid en folkomröstning, enär det då är möjligt att bedöma frågan fristående från övriga aktuella spörsmål utan att alltså, såsom vid riksdagsmannaval, sammankoppla den med en mängd partiskiljande problem, så är att märka att detta argument — i den mån detsamma över huvud kan anses bärkraftigt — gäller lika mycket till förmån för en rådgivande som en beslutande folkomröstning. Uppenbart är vidare, att icke blott den beslutande folkomröstningen utan även den rådgivande kan fylla en av de funktioner, vid vilken man i debatten brukar fästa mycket stor vikt, nämligen ett stimulera de enskilda medborgarnas politiska intresse och därmed utgöra en värdefull folkuppfostrande faktor. I detta sammanhang må dock framhållas, att man ej torde höra överdriva betydelsen av sistnämnda argument. Icke ens de mest övertygade anhängarna av ett decisivt folkomröstningsinstitut ifrågasätter nämligen annat än att referendum endast skall bli använt mera undantagsvis och i särskilda fall. Allmänt anses tvärtom, att ett alltför flitigt begagnande av folkomröstningsinstitutet i Sverige kunde innebära viss risk för en försvagning av det politiska intresset.

Förespråkarna för ett decisivt folkomröstningsinstitut har under åberopande av utländska erfarenheter gjort gällande, att redan existensen av ett dylikt institut kommer att göra folkrepresentationens beslut och särskilt lagstiftningen omsorgsfullare »i synnerhet i den meningen att folkrepresentationen för att undgå referendum tvingas att starkare beakta olika medborgargrupperns rättmätiga intressen». Gentemot detta har i debatten invänts, att den parlamentariska grundligheten säkerligen är väl så stor i Sverige som exempelvis i Schweiz samt att Sveriges riksdag, bl. a. tack vare utskottsväsendets ställning, visat mycket stor vilja och förmåga till kompromisser och ömsesidigt hänsynstagande. Vad den centrala lagstiftningen beträffar kan vidare anmärkas att riksdagsbehandlingen regelmässigt föregås av noggrant kommittéarbete, vidlyftigt remissförfarande och — efter överarbetning i vederbörande departement — lagrådsgranskning. Få länder, om ens något, torde ha en motsvarighet till denna ordning.

Som ett särskilt starkt skäl för införande av beslutande folkomröstning har anförts, att i dagens samhälle den enskilde individen har alltför små möjligheter att påverka de politiska avgörandena samt att dessa möjligheter skulle ökas, om ett decisivt referendum infördes i vår författning. I anledning härav må till en början framhållas, att de enskilda medborgarna dock har — numera säkerligen i högre grad än förut — betydande möjligheter att vid sidan om de allmänna valen komma till tals i den politiska debatten, icke minst i sina olika organisationer. Obestridligen är det likväl ur allmän synpunkt ett önskemål att ytterligare öka den enskilde individens vilja till engagemang i viktiga samhällseliga angelägenheter. Det skall icke bestridas, att ett utbyggt folkomröstningsinstitut i detta hänseende kan komma att på vissa områden spela en ej oväsentlig roll. För den enskilde medborgaren är det härvidlag dock säkerligen av underordnad betydelse, huruvida den ena eller den andra omröstningsformen väljes.

Både anhängarna och motståndarna till ett decisivt folkomröstningsinstitut torde vara ense om att många politiska frågor, för att icke säga de allra flesta, numera blivit så invecklade och svårbedömda att de ej lämpar sig för folkomröstning. Utredningsminoriteten har uttryckt detta så, att tekniskt alltför komplicerade spörsmål såvitt möjligt ej bör underställas folket. Vilka problem som i praktiken skall hänföras till denna kategori kan givetvis vara föremål för delade meningar. Det är dock intressant att se, att vissa av de mest ivriga förespråkarna för vårt nuvarande folkomröstningsinstituts utbyggnad till decisiv form funnit en för gemene man så gripbar fråga som den, huruvida vi skall övergå till högertrafik eller icke, vara alltför teknisk för att lämpa sig för referendum. Det bör vidare uppmärksammas, att även utredningens minoritet funnit de med den löpande budgeten direkt sammanhängande skattefrågorna vara alltför ömtåliga spörsmål för att alls kunna hänskjutas till folket.

Även om många lagförslag och andra riksdagsfrågor tvivelsutan är mycket svårbedömda för den enskilde valmannen, hur politiskt allmänintresserad han än må vara, bygger de emellertid ofta på vissa huvudprinciper, till vilka det kan vara lättare att taga en mera bestämd ställning. Härmed har jag kommit in på ett förhållande, som enligt min mening leder fram till ett av de starkaste skälen mot utredningsminoritetens yrkande att ett beslutande folkomröstningssystem måtte införas i vissa lag- och anslagsfrågor. Såsom i betänkandet närmare utvecklas skulle detta system innebära, att ett av riksdagen redan antaget beslut underställdes folket, vars uppgift bleve att godtaga eller förkasta beslutet. Det är härvid noga att märka, att det omstridda beslutet i dess helhet skall framläggas för folket. Det decisiva referendum kan alltså göra det nödvändigt att till folkomröstning framlägga detaljerade och mycket svåröverskådliga förslag; gäller det ett vidlyftigt och invecklat lagförslag, får någon uppdelning av förslaget i sektioner eller paragrafer icke göras. Låt vara att referendumkampanjen i dylika fall icke kommer att taga sikte på varje särskilt spörsmål eller varje enskilt stadgande utan koncentreras på vissa huvudfrågor, kvar står likväl det faktum, att själva omröstningen måste avse riksdagens beslut i dess helhet. Denna ordning måste av flera skäl betecknas såsom olämplig. Dels får varken regering eller riksdag tillfälle att undersöka folkmeningen, innan ett lagförslag utarbetas och slutligt antages, och dels blir det icke möjligt att låta folket taga direkt ställning till var och en av de olika huvudprinciper, på vilka ett förslag bygger. Vid den decisiva omröstningsformen kan man alltså icke utröna, huruvida ett förslag i vissa delar har stöd i folkmeningen men i andra icke. De nu antydda olägenheterna elimineras, om man i stället använder den rådgivande omröstningsformen. Vid en sådan omröstning kan man på ett tidigt stadium välja ut vissa huvudfrågor i ett ärende samt precisera dessa i konkreta och noga definierade problemställningar, vilka till innebörden klarlägges för alla röstberättigade medborgare. Statsmakternas beslut kan sedan utformas med ledning av omröstningens resultat. Det får anses uppenbart, att detta system — som alltså gör det möjligt att till

folkomröstning framlägga principer i stället för detaljförslag — är ändamålsenligare än det system som följer med den decisiva formen. Visserligen skulle det här rent teoretiskt kunna invändas, att den allra bästa ordningen vore att först anordna en rådgivande folkomröstning men sedermera, när riksdagen väl fattat sitt slutliga beslut i ärendet, låta beslutet underkastas decisivt referendum. I praktiken är det dock icke troligt, att allmänhetens intresse skulle kunna hållas levande också för den senare omröstningen.

I detta sammanhang skulle jag vilja något uppehålla mig vid ett av de argument för decisiv folkomröstning, som utredningens minoritet åberopar i kommittébetänkandet. Minoriteten framhåller, att den enskilde medborgaren ofta har en mycket deciderad uppfattning i sådana frågor av religiös, moralisk eller kulturell art, där partierna är delade och vilka avsiktligt lämnas utanför debatten vid val. Dylika frågor sägs mycket väl lämpa sig för »ett avgörande direkt genom folket». En av de kategorier för beslutande folkomröstning som minoriteten föreslår är i enlighet härmed sådana riksdagsbeslut, vilka innebär »fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten». Som exempel på principbeslut av denna art nämner minoriteten 1931 års beslut om riktlinjerna för rättegångsreformen och 1950 års beslut om skolreformens principer. Väl är det i och för sig sant, att många spörsmål av exempelvis kulturell eller moralisk art icke är i egentlig mening partiskiljande och att folkomröstningsinstitutet kan tänkas erbjuda en god möjlighet att mäta folkets åsikter i sådana spörsmål. Därest det befines lämpligt att anordna referendum i en dylik fråga — viss försiktighet torde dock härvid böra iakttagas, så att man icke i onödan river upp religions- och sedlighetsstrider — är det emellertid enligt min mening uppenbart, att den rådgivande omröstningsformen regelmässigt äger ett bestämt företräde framför den beslutande. En annan sak är, att de av minoriteten anförda exemplen får anses föga väl valda. Både rättegångsreformen och skolreformen torde vara alltför invecklade frågor för att lämpa sig för referendum. Principbeslutet om skolreformen är dessutom ett typiskt exempel på en fråga, där det är nödvändigt att sammanjämka meningsmotsättningar och nå fram till enighet kring det väsentliga. En folkomröstning här hade kunnat skärpa motsättningarna i stället för att mildra dem.

Ytterligare ett skäl till förmån för det konsultativa referendum är, att endast denna omröstningsform ger statsmakterna möjlighet att i praktiken taga tillbörlig hänsyn till huruvida det utslag som folkomröstningen skänker verkligen uppbäres av en stadgad folkmening. Erfarenheterna från utlandet visar, att folkomröstningar understundom avgörs av en mycket liten del av medborgarna och att de redan därigenom ger ett dåligt uttryck för folkmeningen. Även om röstdeltagandet i och för sig är stort, kan emellertid majoriteten vara ytterst knapp. Det är icke säkert, att i ett dylikt fall det utslag en folkomröstning ger bör utan vidare vara bindande för statsmakterna. Tvärtom kan det i vissa frågor vara direkt olämpligt att låta ett mycket knappt folkflertal diktera ett slutgiltigt beslut.

Under diskussionen i folkomröstningsfrågan har stor uppmärksamhet ägnats spörsmålet, huruvida det decisiva referendum går att förena med det parlamentariska styrelsesättet. Problemet har ställts mot bakgrunden av att parlamentarismen innebär ett styrelsesystem, där regeringen för sin maktutövning är beroende av parlamentets förtroende. Det ligger i sakens natur, att detta problem icke får någon aktualitet för den händelse regeringen utgöres av en på samtliga politiska partier vilande samlingsregering. Men i ett land där regeringen är en majoritetsregering, som i parlamentet har att möta en siffermässigt icke alltför obetydlig opposition, kan en tillämpning av institutet beslutande folkomröstning i vissa lägen tänkas komma att på ett menligt sätt rubba stabiliteten i det politiska livet. Om en sådan regering lider nederlag i en beslutande folkomröstning rörande en principiellt synnerligen betydelsefull, verkligt partiskiljande fråga, måste man räkna med möjligheten att regeringen demissionerar, trots att den äger majoritet i riksdagen och trots att den måhända kan utgå från att utan hinder av referendumnederlaget bevara denna majoritet efter en riksdagsupplösning. Referendumnederlaget, som kan ha varit mycket knappt, kan nämligen ha avsett ett beslut, som gäller en viktig del av regeringens hela politik, ett beslut vars förverkligande är en förutsättning för att denna politik skall kunna konsekvent fullföljas. Resultatet kan då bli, att en minoritetsregering får träda till, en regering som i bästa fall kan hålla sig kvar genom att föra en vågmästarpolitik utan bärande linjer. Erfarenheterna såväl från vårt eget land som från utlandet visar, att en sådan ordning ingalunda är något att eftersträva. Med det nu sagda har jag icke velat göra gällande, att varje mothugg för den sittande regeringen vid en beslutande folkomröstning skulle behöva leda till en regeringskris. Men jag har velat bestämt vända mig mot dem, som helt bortser från svårigheterna att i vissa lägen förena det beslutande referendum med vårt hävdvunna och i stort sett mycket väl arbetande parlamentariska system. Det kan invändas, att även det konsultativa referendum kan tänkas få ogynnsamma verkningar på det parlamentariska systemet, men det torde vara uppenbart, att riskerna härför är mindre.

När det gäller de allmänna statliga spörsmålen — jag bortser fortfarande från grundlagsfrågorna, liksom jag här helt bortser från frågan om ett kommunalt referendum — blir min slutsats, att de praktiska synpunkter som kan och bör anläggas i ärendet alldeles bestämt talar mot den beslutande omröstningreformen. Däremot anser jag det såsom redan framhållits vara av värde, att ökat utrymme beredes åt det rådgivande referendum i vår författning. Det gäller emellertid att noga följa utvecklingen efter en reform i sådan riktning och att vara på sin vakt mot eventuella olägenheter för det parlamentariska systemet av en mera betydande utvidgning av det hittills i vårt land praktiskt taget helt oprövade konsultativa referendum.

Vad härefter beträffar frågan vem som skall äga rätt att påkalla konsultativ folkomröstning anser jag i likhet med utredningens samtliga ledamöter, att många konstitutionella och praktiska svårigheter skulle uppstå, om

en sådan rätt tillerkändes ett visst antal väljare. Icke heller under den debatt, som i övrigt förts i ärendet, har annat ifrågasatts än att nämnda rätt endast bör tillkomma en riksdagsminoritet. Däremot har meningarna starkt brutit sig rörande storleken av denna minoritet. Somliga har ansett att en tredjedel av vardera kammaren skall äga begära referendum, andra har menat att det bör räcka med en fjärdedel, under det att konstitutionsutskottets majoritet ifrågasatt om ens en tredjedel kunde vara tillräcklig. I anslutning till denna sistnämnda mening har i riksdagsdebatten från vissa håll föreslagits, att man borde kräva en minoritet på minst två femtedelar av vardera kammarens ledamöter. För egen del vill jag tillråda en viss försiktighet vid fastställandet av minoritetens storlek. Såsom utredningen framhållit kan det nämligen icke vara önskvärt, att alltför små grupper erhåller möjlighet att — måhända i rent obstruktionssyfte — framtinga folkomröstningar. Bakom ett folkomröstningskrav bör, såsom jämväl utredningen understrukt, stå en så stor riksdagsminoritet, att det kan finnas några utsikter till att dess uppfattning i en fråga delas av folkets flertal. Å andra sidan bör kraven icke ställas så höga, att skillnaden mot nu gällande regler blir alltför obetydlig. Ur dessa olika synpunkter synes det mig rimligast att stanna för talet en tredjedel. Jag vill följaktligen ansluta mig till utredningsmajoritetens ståndpunkt att rådgivande folkomröstning skall komma till stånd på begäran av minst 50 ledamöter i första kammaren och 77 i den andra. På de skäl utredningen enhälligt anfört bör dock riksdagen medgivnas rätt att avslå begäran om referendum i ärende, som den finner vara av synnerligen brådskande natur. Kungl. Maj:ts samtycke bör däremot icke längre utgöra ett villkor för anordnande av folkomröstning.

I likhet med utredningens samtliga ledamöter anser jag, att vissa frågor över huvud icke bör kunna bli föremål för folkomröstning. Som en första förutsättning för att ett spörsmål skall få underställas folket bör sålunda gälla, att frågan kan ankomma på riksdagens prövning. Vidare bör, i enlighet med vad utredningen föreslagit, från folkomröstning undantagas spörsmål som berör riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val. Då utredningen icke diskuterat den närmare innebörden av uttrycket »frågor, vilka beröra riksstatens reglerande», må här framhållas, att enligt vedertagen budgeträttslig uppfattning under detta uttryck hänföres alla sådana, i den löpande eller närmast följande budgeten ingående frågor rörande statens inkomster och utgifter, som kan bli föremål för gemensam votering.

Vad härefter angår utredningens förslag om införande av decisivt referendum i grundlagsfrågor innebär detta, att man skulle erhålla två alternativa former för slutligt antagande av vilande grundlagsförslag, nämligen dels liksom nu nyval samt ny riksdagsbehandling, dels folkomröstning. Utredningen förutsätter, att det nuvarande förfarandet alltjämt skall tillämpas i vanliga fall och att folkomröstning i grundlagsfrågor skall tillgripas endast om särskilda skäl föreligger, såsom ett brådskande läge eller att

det ter sig särskilt önskvärt att erhålla ett omedelbart uttryck för folkmeningen. Dylik omröstning skall enligt utredningens förslag kunna komma till stånd endast efter samfällt beslut av Konung och riksdag. Såsom förut nämnts har riksdagen icke velat godkänna utredningens ståndpunkt i denna del och de av riksdagens ledamöter, som i princip anslutit sig till förslaget, har likväl — för att skapa en garanti mot oöverlagda grundlagsändringar — ansett det naturligt att kräva kvalificerad majoritet i kamrarna såsom villkor för anordnande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.

För egen del vill jag utan tvekan ansluta mig till riksdagsmajoritetens uppfattning att beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor icke bör införas. Som skäl för min ståndpunkt vill jag i första hand åberopa de utrikespolitiska överbäganden, som inom utredningen anförts av reservanten Wallentheim. Med all rätt har denne understrukit fördelen för regering och riksdag att ha grundlagarnas förhållandevis starkt kringgärdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning mot en främmande makt, som övar starkt tryck i syfte att genomföra vissa ändringar i de medborgarliga rättigheterna eller i de demokratiska institutionerna i övrigt. Det skulle enligt min mening kunna innebära betydande risker att ändra den nu gällande ordningen. När utredningen till stöd för sitt förslag åberopar, att en folkomröstning utgör ett mera ändamålsenligt förfarande än ett nyval till andra kammaren, om man vill bedöma huruvida en viss grundlagsändring har tillräcklig förankring i den allmänna folkmeningen, så kan för övrigt härtill anmärkas, att en opinionsundersökning av detta slag med lika stor fördel kan komma till stånd genom en rådgivande som genom en beslutande folkomröstning.

Det återstår här slutligen frågan, huruvida någon statlig upplysningsverksamhet bör bedrivas i samband med folkomröstningar. Utredningen har diskuterat detta spörsmål men icke framlagt något förslag i ämnet. Utredningen har visserligen vitsordat den stora betydelsen av att de röstberättigade blir väl informerade om en framlagd frågas innebörd. Men den har menat, att en serie radioprogram om frågan skulle utgöra i stort sett lika effektiv information som en till alla röstberättigade utsänd broschyr. Det har därför synts utredningen överflödigt att efter utländskt mönster genom statens försorg publicera argument för och emot framlagda förslag. Personligen hyser jag i detta avseende en i viss mån annan mening än utredningen och anser det vara statens ofrånkomliga skyldighet att tillse, att medborgarna blir allsidigt och i erforderlig utsträckning informerade om de frågor, beträffande vilka staten begär att medborgarna skall yttra sig. Onekligen kan radion härvidlag spela en mycket stor roll som propagandamedel. Därutöver måste dock enligt min uppfattning krävas viss skriftlig upplysningsverksamhet i form av broschyrer, annonser och affischer, och det får måhända anses erforderligt att jämväl utnyttja vissa andra upplysningsformer. För detta ändamål bör vid varje folkomröstning ett statligt anslag ställas till förfogande. Anslaget storlek kan icke bestämmas utan närmare utredning, men vissa preliminära undersökningar — i vilka ingått överlägg-

ningar med de demokratiska partiernas sekreterare — har givit vid handen, att man vid en realistisk bedömning får räkna med att kostnaderna för en något så när effektiv statlig upplysningsverksamhet kommer att uppgå till ett betydande belopp. Som ett exempel kan nämnas att de sammanlagda kostnaderna för utsändande av en enda broschyr till varje röstberättigad medborgare torde belöpa sig på ungefär 700 000 kronor. Inalles kommer utgifterna för den statliga upplysningsverksamheten måhända att uppgå till 3 å 5 miljoner kronor för varje omröstning. Man måste utgå ifrån, att en så väldig apparat, som en folkomröstning utgör, åtminstone i regel blott igångsättes för frågor av så stor vikt, att anslag av en dylik storleksordning framstår såsom befogade. Ett statligt anslag för upplysningsverksamhet synes böra få disponeras ej endast av ja- och nej-sidan, utan även av dem som anser att man ej bör taga bestämd ståndpunkt i den väckta frågan eller som vill främja en kompromisslinje. Den närmare fördelningen av anslaget synes böra handhavas förslagsvis av en utav riksdagen tillsatt nämnd, vilken även bör få i uppgift att behandla övriga frågor rörande den statliga upplysningsverksamheten. Dessa spörsmål är emellertid icke tillräckligt genomdiskuterade för att det nu skall vara möjligt att taga slutlig ställning till dem. Därest riksdagen såsom vilande antager föreliggande grundlagsförslag, är det därför min avsikt att låta närmare utreda hur en effektiv statlig upplysningsverksamhet bör vara organiserad.

Specialmotivering.

Enligt 49 § 2 mom. regeringsformen i dess nuvarande lydelse skall beslut om rådgivande folkomröstning meddelas i form av en utav Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. I den sålunda för varje folkomröstning stiftade lagen kan erforderliga stadganden upptagas för omröstningens verkställande. I 1922 års lag angående den samma år verkställda förbudsomröstningen (SFS 1922: 176) inflöt också utförliga bestämmelser rörande det sätt varpå omröstningen skulle genomföras.

Utredningen har ansett, att lagformen för beslut om rådgivande folkomröstning icke längre kan komma i fråga, om sådan omröstning skall komma till stånd på begäran av en minoritet inom riksdagen. Det fordras därför enligt utredningens mening, att förhållandena i samband med folkomröstnings verkställande blir generellt reglerade. Utredningen har uttalat, att hithörande stadganden knappast torde ha sin plats i grundlag men att de å andra sidan icke heller är av beskaffenhet att böra i sin helhet meddelas i administrativ ordning. I enlighet härmed har utredningen föreslagit dels vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen och dels stiftande av en särskild lag om allmän folkomröstning, i vilken skulle upptagas bestämmelser om den närmare ordningen vid utsättande och förrättande av sådan omröstning.

Över utredningens förslag till lag om allmän folkomröstning har enligt vad förut nämnts vissa yttranden inhämtats. Förslaget har därvid i stort sett lämnats utan erinran, om än anmärkningar framställts rörande vissa detaljer.

Departementschefen. Såsom utredningen framhållit torde i regeringsformen endast böra upptagas de grundläggande stadgandena om allmän folkomröstning. Närmare bestämmelser om utsättande av tid för folkomröstning samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband bör däremot meddelas i en särskild lag, vilken bör erhålla generell karaktär och alltså ej, såsom nu är fallet, avse varje särskild omröstning. Det av utredningen utarbetade förslaget till lag om allmän folkomröstning, till vars detaljer jag ännu icke tagit slutlig ståndpunkt, torde — särskilt med hänsyn till att förslaget kan behöva kompletteras med bestämmelser om statlig upplysningsverksamhet — icke böra föreläggas innevarande års riksdag genom proposition. Förslaget torde emellertid för riksdagens kännedom böra såsom *bilaga A* fogas till detta protokoll.

Regeringsformen.

§ 49.

När bestämmelser om rådgivande folkomröstning år 1922 infördes i den svenska författningen, infogades de i 49 § regeringsformen såsom ett nytt, andra moment. Att bestämmelserna fick denna placering motiverades därmed, att nämnda paragraf utgör inledningen till och utgångspunkten för den avdelning av regeringsformen, som är konstituerande för riksdagens ställning, uppgift och befogenhet. Därmed vanns även — framhöll man i förarbetena — att den konsultativa omröstningen ställdes i relation till paragrafens inledande sats, att riksdagen representerar svenska folket.

Det synes ur olika synpunkter lämpligt att om möjligt bibehålla den från början sålunda valda placeringen. Något tekniskt hinder häremot föreligger ej, därest de av utredningen föreslagna bestämmelserna om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor icke medtages. De väsentliga stadgandena om rådgivande folkomröstning föreslås följaktligen alltjämt få sin plats i 49 § 2 mom. regeringsformen. Momentet torde böra uppdelas i tre olika stycken. Rörande innehållet i första stycket hänvisas till den föregående redogörelsen. Det har ansetts motiverat att, i likhet med vad nu gäller, i grundlagstexten medtaga en erinran om att folkomröstning endast bör förekomma i ärende av särskild vikt. Andra stycket upptar till en början vissa grundläggande bestämmelser om rätten att delta i allmän folkomröstning. Rörsträtten har därvid såsom hittills knutits till rätten att delta i andra-kammarval, varjämte uttryckligen utsagts att varje röstande äger lika röst. I andra stycket har därjämte medtagits en mening av samma lydelse som nu återfinnes i sista meningen av andra momentet och som avser att klarlägga omröstningens karaktär av allenast rådgivande. Såsom under förar-

betena till 1922 års författningsändring framhölls, synes det varken erforderligt eller lämpligt att i grundlagstexten införa själva beteckningen rådgivande eller konsultativ. I tredje stycket hänvisas till den reglering i en särskild folkomröstningslag, som enligt vad tidigare nämnts förutsättes komma till stånd i fråga om utsättande och verkställande av allmän folkomröstning.

Riksdagsordningen.

§ 1.

Med hänsyn till att principen om riksdagens representantskap för svenska folket kommit till uttryck också i 1 § riksdagsordningen, bör — i likhet med vad nu gäller — såsom ett andra moment av paragrafen upptagas ett stadgande om konsultativ folkomröstning. Detta stadgande torde kunna göras betydligt kortare än motsvarande bestämmelse i 49 § regeringsformen och innehålla en hänvisning till denna.

§ 38.

Utredningen har anfört:

Vad angår spørsmålet, till vilket utskott fråga om rådgivande folkomröstning bör hänvisas, gäller för närvarande att remiss sker till det utskott dit ärendet hör med hänsyn till sin sakliga innebörd. Förslag om folkomröstning i ämne som ej tillhör annat utskotts behandling remitteras till konstitutionsutskottet. Nämda regler innebära, att yrkanden om folkomröstning alltid behandlas av ständigt utskott. Att sålunda ämnesområdet är i första hand avgörande för utskottens kompetens att handlägga frågor om rådgivande folkomröstning synes desto lämpligare som dessa därigenom utan vidare föras till samma utskott som sakfrågan när denna samtidigt är föremål för riksdagens prövning. Även regeln att folkomröstningsfrågor, där de ej falla inom annat utskotts ämnesområde, skola handläggas av konstitutionsutskottet, synes lämpligen böra bibehållas.

På sätt tidigare nämnts, förutses enligt utredningens förslag ej någon ändring i den gällande regeln att frågor om folkomröstning i första hand skola remitteras till det ständiga utskott, till vilket frågan med hänsyn till sin sakliga innebörd hör. Några ändrade bestämmelser beträffande fördelningen mellan utskotten erfordras därför i huvudsak icke.

Redan enligt nämnda regel skola frågor om hänskjutande till beslutande folkomröstning av förslag till grundlagsändring alltid handläggas av konstitutionsutskottet, därest ej särskilt utskott tillsättes. Liksom hittills skall konstitutionsutskottet jämväl handlägga frågor om anordnande av rådgivande folkomröstning icke endast i ämnen som eljest hänföres till utskottet utan över huvud taget när frågan ej med hänsyn till ämnet tillhör annat utskotts behandling. Helt naturligt bör också den särskilda folkomröstningslagen tillhöra konstitutionsutskottets kompetensområde. I paragrafen föreslås sådana jämkningar av ordalagen, som föranledas av det nu anförda.

Andra momentet i 38 § torde böra kompletteras i enlighet med vad utredningen sålunda föreslagit.

§ 45.

I förevarande paragraf, som för närvarande omfattar tre moment, lämnas vissa föreskrifter beträffande utskottens verksamhet.

I överensstämmelse med vad utredningen föreslagit torde till paragrafen böra fogas ett fjärde moment avseende handläggningen av folkomröstningsfrågor. I detta stadgande bör till en början upptagas en bestämmelse om initiativrätt i dylika frågor för ständigt utskott eller i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott i samband med behandling av en dit hänvisad eller där eljest upptagen sakfråga. Rörande denna del av förslaget anföres i betänkandet inledningsvis, att yrkande om rådgivande folkomröstning skall kunna framställas antingen i proposition — och detta utan hinder av att Konungens medgivande ej längre skall erfordras för att folkomröstning skall äga rum — eller i motion, vare sig denna väckts i anledning av en proposition eller självständigt. Utredningen fortsätter:

Den frågan kan ställas, i vad mån det bör tillkomma utskott att utan yrkande i proposition eller motion självt väcka förslag om rådgivande folkomröstning. Enligt utredningens förslag skola ärenden om rådgivande folkomröstning behandlas av ständigt utskott eller av i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott, varvid utskottet även har att pröva, hur frågeställningen bör utformas för den händelse omröstning kommer till stånd, samt att avgiva förslag härom. Med hänsyn till den befattning med ärenden om rådgivande folkomröstning, som de ständiga utskotten (särskilt utskott) sålunda skola taga, liksom dessa utskotts ställning i övrigt, böra de enligt utredningens mening även äga att självständigt taga initiativ till sådan omröstning i ärenden, som komma under deras behandling, oaktat yrkande därom tidigare ej väckts i ärendet. Huruvida en dylik förslagsrätt för utskotten kan anses följa redan av deras allmänna skyldighet att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av till dem hänvisade frågor, är ovisst. Utredningen föreslår därför att uttryckligt stadgande härom införes i 45 § RO. Av den utformning det föreslagna stadgandet erhållit torde framgå, att den rätt som sålunda tillagts ständigt (särskilt) utskott att väcka fråga om rådgivande folkomröstning i av utskottet behandlat ärende må utövas endast av utskottets majoritet.

I paragrafens nya fjärde moment torde vidare böra upptagas en av utredningen föreslagen bestämmelse av innebörd, att utskott vid handläggning av fråga om allmän folkomröstning i samband med annat ärende i allmänhet skall avgiva särskilt yttrande i folkomröstningsfrågan utan att slutföra behandlingen av ärendet i övrigt.

Utredningen har härom anfört:

Vid frågor om rådgivande folkomröstning framträder ofta kravet på skyndsamhet i handläggningen, och detta gäller särskilt, när yrkande där- om väckts i ärende som redan är under riksdagens prövning. Vare sig folkomröstning i sådant fall slutligen kommer till stånd eller icke, är det angeläget att referendumfrågan snabbt bringas till avgörande, så att prövningen av själva sakfrågan ej mer än nödigt uppehålls. Av den rådgivande folkomröstningens funktion att tjäna till ledning för statsmakternas ställningstagande torde vidare följa att utskottet i allmänhet icke bör taga slutlig ställning i saken, innan en i samband därmed väckt fråga om folkom-

röstning avgjorts. Det bör därför som regel åligga utskottet att så snart möjligt avge särskilt utlåtande rörande referendumfrågan, utan att sakbehandlingen av ärendet slutföres.

I vissa fall kan dock ett dylikt utskiljande av referendumfrågan framstå som mindre lämpligt. Så torde särskilt vara förhållandet, när ett uppskjutande av statsmakternas beslut i ärendet skulle medföra allvarlig olägenhet och utskottet av denna anledning finner en folkomröstning utesluten. För utskottet kan det heller icke föreligga anledning att dröja med att sakbehandla ett ärende, om referendumyrkande däri måste anses framställt utan bärande skäl.

I enlighet med vad sålunda anförts föreslår utredningen att i RO § 45 intages ett stadgande av innehåll att utskott i fråga om rådgivande folkomröstning böra avgiva särskilt yttrande, där omständigheterna icke annat föranleda.

§ 55.

Enligt tredje stycket av riksdagsordningens 55 § kan, när behandlingen av en proposition uppskjutits från vår- till höstsessionen, motion som föranledes av propositionen väckas sist dagen efter höstsessionens början. Såsom utredningen framhållit synes det emellertid kunna fordras, att den som i anledning av en proposition avser att motionera om rådgivande folkomröstning skall göra detta inom den ordinarie motionstiden efter propositionens avlämnande. För att icke sakbehandlingen av propositionen skall i det nu avsedda läget onödigt uppskjutas, bör således den nämnda bestämmelsen om förlängning av motionstiden till hösten icke omfatta motioner om allmän folkomröstning.

§ 58.

Till denna paragraf torde, på sätt utredningen föreslagit, böra fogas ett nytt stycke, vari intages dels ett stadgande av innehåll att väckt fråga om allmän folkomröstning ej skall kunna uppskjutas till annan session och dels en erinran om att riksdagen icke må slutligen avgöra ärende, i vilket allmän folkomröstning skall ske, utan att ärendet i stället skall vila i avbidan på omröstningens verkställande.

§ 63.

Utredningen betonar, att den rådgivande folkomröstningens särskilda karaktär gör frågeställningens utformning utomordentligt betydelsefull. Denna får, säger utredningen, icke vara sådan att den påverkar de röstandes ställningstagande i den ena eller den andra riktningen. Enligt utredningens mening kan det icke vara riktigt att låta den minoritet som påkallat folkomröstning ensam bestämma frågeformuleringen, å andra sidan bör avgörandet icke överlätas till kamrarnas majoritet. Önskvärt är naturligtvis — heler det vidare i betänkandet — att enighet om formuleringen kan uppnås, och de möjligheter som kan föreligga att nå sådan enighet bör så långt möjligt tillvaratagas; i de fall då meningsmotsättningar likväl beslår, synes ofrånkomligt att såväl majoritetens som minoritetens frågeställningar framlägges till folkomröstning.

Vad beträffar utskottets befattning med frågeställningen är det enligt utredningen tydligt, att så snart utskottet tillstyrker en folkomröstning, förslaget härom även bör innefatta utformningen av den eller de frågor, som skall besvaras vid omröstningen. Utredningen fortsätter:

När utskott av eget initiativ föreslår folkomröstning i något av utskottet handlagt ärende, skall förslaget sålunda alltid gå ut på, att viss närmare utformad fråga (vissa frågor) skall framläggas till folkomröstning. Utskottets skyldighet att yttra sig angående frågeformuleringen kan emellertid icke begränsas till sådana fall, där utskottsmajoriteten förordar folkomröstning. Även när majoriteten inom utskottet avstyrker en folkomröstning, måste man i många fall räkna med möjligheten att yrkandet därom kommer att i kamrarna samla den kvalificerade minoritet som erfordras för omröstningens genomförande. Skall en omröstning sålunda komma till stånd, kunna de som ställt sig avvisande — vilka eventuellt utgöra majoriteten inom kamrarna — vilja påyrka att frågeställningen jämkas eller kompletteras. Om i det nämnda läget möjligheter skola finnas att undvika återremiss till utskottet, är det nödvändigt att utskottet redan vid sin första handläggning av referendumfrågan upptagit även frågeställningen till behandling och att utskottets majoritet därvid deklarerat sin inställning till densamma. Vid sidan av nämnda förhållande talar jämväl det nära samband, som råder mellan prövningen av huruvida en folkomröstning över huvud taget bör komma till stånd samt den frågeställning som därvid bör tillämpas, för att utskottets handläggning och utlåtande i allmänhet bör omfatta även det senare av de båda leden. För övrigt kunna vid en utskottsbehandling finnas möjligheter att uppnå allmän enighet beträffande frågeställningens utformande, även om enigheten ej sträcker sig till att gälla huruvida en folkomröstning bör äga rum.

Om det således bör vara regel att utskott upptager förslag till frågeställning även i yttranden, vari rådgivande folkomröstning avstyrkes, kan det dock tydligen ej vara påkallat att sådant förslag framläggas i fall då referendumyrkandet icke har någon utsikt att vinna bifall. För bedömandet av om ett yrkande angående folkomröstning i ett visst fall kan behandlas mera summariskt böra de praktiska synpunkterna bli avgörande, och det synes icke föreligga anledning att i detta avseende binda utskotten genom särskilda bestämmelser rörande omfattningen av deras i referendumfrågor avgivna yttranden.

Utredningen har uppmärksammat frågan i vilken utsträckning sådant förslag beträffande frågeställningen vid folkomröstning, som avgives av majoritet eller minoritet inom utskott, må avvika från det yrkande i frågan som framlagts i proposition eller motion. Härom anföres i betänkandet:

Såvitt angår utskottsmajoritetens förslag om folkomröstning avgivet i samband med en anhängig sakfråga får spörsmålet till följd av initiativrätten dock knappast någon betydelse. Tydligt är nämligen att då utskottet, i det fall att något referendumyrkande icke väckts genom proposition eller motion, skall äga rätt att vid handläggning av ärende föreslå folkomröstning, utskottet också när sådant yrkande föreligger har frihet förorda folkomröstning i till ämnet hörande frågor, även om de mer eller mindre falla utanför ramen för det nämnda yrkandet. För den minoritet inom utskottet som reservationsvis framställer sina yrkanden är läget ett annat. Eftersom minoriteten icke själv kan åberopa initiativrätt, måste dess förslag, där något initiativ ej tagits av utskottsmajoriteten, anses framlagt i anledning

av proposition eller motion. På samma sätt är jämväl majoriteten bunden av proposition eller motion, när utskottet har att handlägga ett självständigt väckt referendumyrkande och dess förslag således icke anknytes till en under prövning varande sakfråga. I det nämnda kravet på att minoriteter inom utskotten, liksom i viss utsträckning även majoriteten, vid sina förslag ej skola gå utanför de framställningar, som gjorts i propositioner och motioner, bör emellertid icke inläggas en alltför sträng formell bundenhet. I enlighet med den uppfattning som torde vara vedertagen vid avgörande av frågan vad som skall anses falla inom ramen för en proposition eller motion, bör en viss frihet finnas att i förslagen göra ändringar som grundas på sakskaäl, vilka framkommit under överläggningen eller eljest. Jämknings och kompletteringar av frågeställningen i syfte att erhålla tydligare och mera fullständig upplysning i ämnet måste sålunda vara tillåtna. Å andra sidan böra självfallet icke sådana avvikelser beträffande frågeställningen godtagas, att innebörden av en framställd fråga väsentligt ändras. Det förutsättes härvid, att talmännen i föreliggande fall liksom eljest skola övervaka, huruvida väckt yrkande kan anses föranlett av ett i proposition eller motion framlagt förslag.

Målet för utskottsbehandlingen av frågor om rådgivande folkomröstning bör följaktligen, säger utredningen, vara att i de fall där en sådan omröstning kan allvarligt övervägas — frågan skall vara tillbörligt förberedd också beträffande utformningen av den frågeställning, som vid omröstningen skall begagnas:

Avgörandet i kamrarna kan därigenom omedelbart gälla, huruvida folkomröstning med den avsedda frågeställningen skall äga rum. Genom en sådan fullständig förberedelse i utskott tillgodoses därjämte majoritetens berättigade intresse att, för den händelse yrkande om folkomröstning skulle antagas mot dess önskan, kunna påyrka jämkning eller komplettering av den frågeställning som minoriteten framlägger.

Om överläggningarna i utskottet icke resultera i enighet om frågeformuleringen och motsättningar i denna del sålunda kvarstå, torde nämligen ett yrkande om ändrad frågeställning från majoriteten i kamrarna i allmänhet kunna ansluta sig till vad utskottet eller vissa reservanter därom hemställt. Endast i rena undantagsfall torde vid dessa förhållanden under debatten i kamrarna tillkomma sådana omständigheter, att behov föreligger av återremiss till utskottet för förnyad utredning angående frågeställningen.

Utredningen tillägger, att eftersom vid tillämpningen av dess förslag icke annat än i undantagsfall kan tänkas föreligga ett behov att återförvisa en referendumfråga till utskottet för ytterligare utredning angående frågeställningen, några särbestämmelser för sådana fall ej torde vara erforderliga. Enligt utredningens mening bör frågan om återremiss liksom hittills avgöras enligt vanliga majoritetsregler.

Departementschefen. Såsom förut framhållits innebär den konsultativa folkomröstningen såtillvida en stor fördel i jämförelse med den decisiva, att det vid rådgivande referendum blir möjligt att underställa folket principer i stället för detaljförslag. Detta gör, på sätt utredningen betonat, att frågeställningens utformning får en utomordentligt stor praktisk betydelse. Utredningen har för sin del utgått ifrån att det vid tillämpning av dess för-

slag icke annat än i undantagsfall kan tänkas föreligga ett behov att återförvisa en referendumsfråga till utskottet för ytterligare utredning angående frågeställningen. Även om detta antagande må vara i huvudsak välgrundat, måste man dock räkna med möjligheten att i vissa lägen en återremiss kan visa sig behöfelig just för att uppnå den enighet om formuleringen, som får anses i hög grad önskvärd. Därest en minoritet skall äga påkalla folkomröstning rörande en viss fråga, synes emellertid konsekvensen bjuda, att minoriteten också berättigas besluta om återremiss. På grund härav torde till 63 § första stycket riksdagsordningen böra fogas ett stadgande av innehåll, att återförvisning till utskott av utlåtande i fråga om anordnande av allmän folkomröstning skall ske, därest minst en tredjedel av kammarens samtliga ledamöter — d. v. s. i första kammaren minst 50 och i andra kammaren minst 77 ledamöter — det begär.

I anslutning till vad jag anfört har inom justitiedepartementet upprättats *förslag till ändrad lydelse av § 49 mom. 2 regeringsformen samt § 1, mom. 2, § 38 mom. 22, § 45, § 55 mom. 1 samt §§ 58 och 63 riksdagsordningen.*

Föredraganden hemställer, att förslaget måtte genom proposition föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Georg Dahlin.

Utredningens förslag.

till

lag om allmän folkomröstning.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Skall, efter vad i regeringsformen och riksdagsordningen är stadgat, beslutande eller rådgivande folkomröstning äga rum, förrättas omröstningen å en för hela riket gemensam dag, som Konungen bestämmer. Omröstningen utsättes till sön- eller helgdag, som infaller tidigast en månad efter det Konungens beslut därom varder kungjort och sist sex månader efter det riksdagen hos Konungen anmält, att den för sin del godkänt förslag i grundlagsfråga såsom vilande i avbidan på beslutande folkomröstning eller att rådgivande folkomröstning i föreskriven ordning påkallats inom riksdagen.

Om dagen för omröstningen skall generalpoststyrelsen underrättas.

2 §.

För omröstningen indelas riket i omröstningsdistrikt. Kommun eller del av kommun, som vid val till riksdagens andra kammare bildar ett valdistrikt, skall utgöra ett omröstningsdistrikt.

Omröstningsförrättare är inom varje omröstningsdistrikt den som vid val till andra kammaren är valförrättare; och skall vad i lagen om val till riksdagen finnes stadgat om sådan valförrättare äga motsvarande tillämpning beträffande omröstningsförrättare.

3 §.

Vid folkomröstning skall då gällande röstlängd för val till andra kammaren lända till efterrättelse.

4 §.

Sedan dag för folkomröstning utsatts, skall länsstyrelsen omedelbart utfärda kungörelse angående omröstningen. Om kungörelsen skall anslag äga rum efter vad därom stadgas i lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka. Kungörelsen skall tillika i erforderlig omfattning införas i tidningar inom orten.

I kungörelsen skall ingivas:

a) ändamålet med omröstningen samt den eller de frågor, som därvid skola besvaras;

b) dag och tid för omröstningen;

c) omröstningsstället för varje omröstningsdistrikt; samt

d) erinran om rätt för röstande att i vissa fall utöva rösträtt inom riket å postanstalt samt utom riket å svensk beskickning eller svenskt konsulat.

Skola för ja- och nej-röstning gemensamma röstsedlar begagnas, intages i kungörelsen jämväl anvisning om det förfarande, varigenom sådan röstning skall utmärkas på röstsedel.

5 §.

Folkomröstning förrättas å den tid på dagen, som i lagen om val till riksdagen är stadgad för val till andra kammaren.

Jämväl i övrigt skola beträffande ordningen för omröstningens förrättande i tillämpliga delar gälla de bestämmelser som i nämnda lag givits med avseende å dylika val, såvida ej annat följer av vad nedan stadgas.

I omröstningslokal skola finnas anslagna exemplar av vallagen och av denna lag ävensom av länsstyrelsens kungörelse angående omröstningen.

6 §.

Fråga som framlägges vid folkomröstning må av röstande ej annorledes besvaras än med ja eller nej.

Framställas vid folkomröstning alternativa frågor, må vid bestämmande av frågeställningen förordnas, att röstande ej äger med ja besvara mera än en av nämnda frågor.

7 §.

Vid röstningen skola begagnas ja- och nej-sedlar av vitt papper utan kännetecken.

Skall samtidigt röstas i skilda ämnen eller om flera frågor i samma ämne, må dock Konungen förordna, att för ja- eller nej-röstning gemensamma röstsedlar skola begagnas. Förekomma vid omröstning alternativa frågor efter vad i 6 § andra stycket sägs, skola gemensamma röstsedlar alltid användas. Å gemensam röstsedel skall upptagas envar fråga, som röstande äger besvara, samt invid varje fråga å plats, som särskilt utmärkes, utrymme för frågans besvarande. Vid röstning med gemensam röstsedel skall röstande genom anbringande av ett tecken å därför avsedd plats å sedeln utmärka, huruvida fråga av honom besvaras med ja eller nej. Närmare bestämmelser angående gemensamma röstsedlar och om röstning med sådana sedlar meddelas av Konungen.

Vid omröstningstillfället skola röstsedlar, lika till storlek och beskaffenhet, finnas för de röstande tillgängliga.

8 §.

Vid förrättningen skola användas särskilda röstkuvert. Om beskaffenheten av dessa och deras tillhandahållande skall gälla vad om valkuvert är stadgat.

9 §.

Röstning skall vid omröstningsförrättningen ske i den ordning, som för rösträtts utövande vid andrakammarval är föreskriven; och äger äkta make, under villkor och på sätt som för valsedelförsändelse stadgas, avlämna röstsedel genom andra maken med begagnande av röstsedelförsändelse.

10 §.

När alla, som vid det för röstningens slut fastställda klockslaget äga tillträde till densamma, avlämnat sina röstsedlar, förklarar ordföranden röstningen avslutad.

Omedelbart därefter företages preliminär röstsammanräkning, varvid bestämmelserna i 68 vallagen skola äga motsvarande tillämpning med iakttagande av att vad där stadgas om valsedlars ordnande i grupper efter väljarbeteckning skall gälla ordnande av röstsedlar efter ja- och nej-röster.

Protokoll skall vid förrättningen föras enligt formulär, som av Konungen fastställles.

11 §.

Sedan det vid omröstningsförrättningen förda protokollet uppläst och dess riktighet bekräftats av ordföranden och två av de närvarande, förklaras omröstningsförrättningen avslutad.

Omröstningsförrättaren insänder därefter ofördröjligen till länsstyrelsen de förseglade röstomslagen samt omröstningsprotokollet och röstlängden. Sker insändandet med posten, skall försändelsen anordnas som värdepост.

12 §.

Vad i vallagen stadgas angående rätt för väljare att vid val till andra kammaren i vissa fall avlämna valsedel å postanstalt, beskickning eller konsulat skall äga motsvarande tillämpning å den som vid folkomröstning önskar avlämna röstsedel; och skola i fråga om förfarandet i nämnda avseende gälla de i vallagen därom meddelade bestämmelserna.

13 §.

Länsstyrelsen skall, sedan röstomslag, omröstningsprotokoll och röstlängder inkommit från alla omröstningdistrikt i länet, vid offentlig förrättning verkställa sammanräkning av de inom landet avgivna rösterna.

Angående sådan förrättnings förberedande och verkställande skall, med iakttagande jämväl av bestämmelserna i 14—16 §§ denna lag, vad i 76—78 ävensom 83 och 84 §§ vallagen är stadgat om röstsammanräkning vid val till andra kammaren äga motsvarande tillämpning.

14 §.

Ogill är röstsedel, till vilken använts annat än vitt papper eller å vilken finnes något kännetecken, som uppenbarligen blivit med avsikt där anbragt.

Hava, i det fall att alternativa frågor framställts, å röstsedel, flera än en av dem besvarats med ja, är röstsedeln ogill, såvitt angår dessa frågor.

Finnas i ett röstkuvert två likalydande röstsedlar, skall allenast en sedel räknas. Finnas i annat fall än nu sagts i ett röstkuvert två röstsedlar eller finnas i ett röstkuvert flera än två röstsedlar, äro de alla ogilla. Där i röstkuvert finnes jämte röstsedel annat än sådan sedel, är röstsedeln ogill.

15 §.

Har å röstsedel en fråga besvarats annorlunda än med ja eller nej eller framgår ej otvetydigt innebörden av svaret, anses frågan hava lämnats obesvarad.

16 §.

Omröstningens utgång kungöres omedelbart genom uppläsning av protokollet över sammanräkningen. Med protokollets uppläsning är omröstningsförrättningen avslutad.

Sedan tid för besvär mot förrättningen utgått, insändes till inrikesdepartementet avskrift av sammanräkningsprotokollet jämte uppgift, huruvida besvär anförts.

17 §.

Sedan till inrikesdepartementet från länsstyrelserna inkommit protokoll över de av dem förrättade sammanräkningarna och omröstningsförrättningarna vunnit laga kraft, verkställas inför chefen för nämnda departement sammanräkning av de inom hela riket avgivna rösterna.

18 §.

Förmenar någon, att folkomröstning icke försiggått i laga ordning, äger han att däröver hos Konungen anföra besvär. För sådant ändamål äger klaganden att hos länsstyrelsen äska behörigt protokollsutdrag. Protokoll skall inom tre dagar därefter till klaganden utlämnas; och skall han vid förlust av talan sist inom tio dagar efter omröstningsförrättningens slut med sina till Konungen ställda besvär inkomna till länsstyrelsen, som genom tillkännagivande i länskungörelserna och i tidning inom orten utsätter viss kort tid, inom vilken förklaring över besvär må av vederbörande till länsstyrelsen avgivas. Sedan denna tilländagått, har länsstyrelsen att besvären jämte de förklaringar, som må inkommit, ofördröjligen till Konungen insända för att i Dess regeringsrätt föredragas och avgöras.

Denna lag träder i kraft den
