

Nr 16.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 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 ävensom vissa motioner angående allmän folkomröstning.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 6 april 1954 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 193, däri Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justiedepartementensärenden för den 12 mars 1954 till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt följande

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 deltaga i omröstningen tillkommer en var, som är röstberättigad vid val till riksdagens

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 riks-

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

dagen 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 deltaga 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.

§ 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

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

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

statsdepartement och statsråd utan departement, om kommandomål, om rikets vapen och flagga, om kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.

let 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 böra — — — — — 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 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.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

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 utlåtitt, till avgörande förekommer, äger 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.

När fråga, varöver utskott sig utlåtitt, till avgörande förekommer, äger 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.

Beträffande motiveringen till förslaget får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehåft följande inom riksdagen väckta, till konstitutionsutskottet hänvisade motioner, nämligen

dels, väckta i anledning av propositionen, 1) de likalydande motionerna I: 523 av herr *Larsson, Nils Theodor, m. fl.* och II: 674 av herr *Pettersson* i Norregård *m. fl.*; 2) de likalydande motionerna I: 532 av herr *Bergvall m. fl.* och II: 682 av herr *Håstad m. fl.*; samt 3) de likalydande motionerna I: 533 av herr *Boo* och herr *Jansson, Axel*, och II: 683 av herrar *Sköldin* och *Sehlstedt*;

dels ock, väckta inom den i § 55 mom. 1 första stycket riksdagsordningen föreskrivna allmänna motionstiden, de likalydande motionerna I: 382 av herr *Bergvall m. fl.* och II: 488 av herr *Håstad m. fl.* om en rådgivande folkomröstning angående beslutande folkomröstning.

Vad i motionerna hemställts återgives i det följande i ett särskilt avsnitt av detta utlåtande. I fråga om de av motionärerna anförda skälen får utskottet hänvisa till motionerna.

Inledning.

Olika former av folkomröstning.

Statliga folkomröstningar äro alltefter sina rättsliga verkningar antingen beslutande eller rådgivande.

Beslutande (decisiv) folkomröstning innebär, att en viss fråga hänskjutes till folket för avgörande; folkets ställningstagande är med andra ord bindande för statsmakterna. Omröstningen avser antingen ett av folkrepresentationen fattat beslut (*referendum* i inskränkt eller egentlig mening) eller ett av visst antal röstberättigade till folkomröstning framlagt, fristående förslag (*folkinitiativ*).

Rådgivande (konsultativ) folkomröstning är såsom framgår av namnet icke bindande för statsmakterna utan endast rådgivande och avser vanligen en mera allmänt formulerad fråga av principiell innebörd.

Referendum kan vara *obligatoriskt*, innebärande att ett visst slags frågor enligt författningen alltid skola underställas folket, eller *fakultativt*, innebärande att referendum kan komma till stånd endast efter särskild begäran, t. ex. av en minoritet inom folkrepresentationen eller av visst antal röstberättigade. Nämnas må, att termen referendum användes även som beteckning för allt slags folkomröstning.

Folkomröstningsinstitutet i främmande länder.

Folkomröstningsinstitutets uppkomst i modern tid kan förläggas till Schweiz, där folkets direkta medverkan i landets styrelse har urgamla traditioner. Vid den schweiziska förbundsstatens tillkomst år 1848 upptogs i samma års författning obligatoriskt författningsreferendum och författningsinitiativ. Sedermera har i den schweiziska författningen införts fakultativt referendum i fråga om lagar, »allmänt förbindande» förbundsbeslut, som icke äro brådskande, samt långfristiga traktater.

Även i Amerikas förenta stater utvecklades tidigt den beslutande folkomröstningen som komplement till det representativa systemet, icke i unionsförfattningen men väl i delstatsförfattningarna. Beträffande författningsändringar är folkomröstning i någon form obligatorisk i alla delstater; i ett tjugotal delstater ha efter schweizisk förebild införts jämväl fakultativt referendum i lagfrågor och folkinitiativ.

Efter det första världskrigets slut infördes som en följd av det demokratiska genombrottet bestämmelser om folkomröstning i en rad europeiska stater.

Vad de nordiska länderna utom Sverige angår infördes i Danmark obligatoriskt författningsreferendum år 1915. Bestämmelser därom finnas intagna även i den danska grundlagen av år 1953. I Norge och Finland ha folkomröstningar hållits utan stöd av grundlag.

Beslutande folkomröstning förekommer numera som statsrättsligt institut i Schweiz, Amerikas förenta stater, Australien, Tyskland, Österrike, Frankrike, Italien, Danmark, Eire och Uruguay. Även i några östeuropeiska författningar, bland dem den ryska, återfinnas bestämmelser om referendum.

Folkomröstningsinstitutet i Sverige.

I Sverige framlades i riksdagen förslag om anordnande av folkomröstning första gången år 1897. Förslaget avsåg en konsultativ omröstning bland landets myndiga manliga befolkning angående då framställda förslag till ändrade bestämmelser om valrätt till riksdagens andra kammare. Förslaget avstyrktes av statsutskottet, vars utlåtande godkändes av kamrarna.

År 1908 hemställdes i en motion av herr Staaff m. fl. om utredning av frågan om folkomröstning såsom ett medel att vinna avgörande vid menings- skiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor. Förslaget, som föranleddes av då rådande motsättningar mellan kamrarna, avstyrktes av konstitutionsutskottet såsom ägnat att rubba grunderna för det svenska tvåkammerssystemet och förkastades av riksdagen.

Vid 1917 års riksdag väcktes en motion av herr Lindhagen med yrkande om en allsidig utredning angående beslutande folkomröstning och förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kunde ge anledning. Konstitutionsutskottet uttalade, att de väckta förslagen icke syntes »högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa», och hemställde, att motionen icke måtte föranleda någon åtgärd. I en reservation av herr Olof Olsson m. fl. hemställdes om generell utredning rörande beslutande folkomröstning i landsviktiga frågor. Kamrarna stannade i olika beslut, i det att första kammaren biföll utskottets begäran och andra kammaren antog reservationen.

År 1919 väckte herr Lindhagen åter motion med i huvudsak samma innehåll som den ovannämnda. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande »en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder, och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och be-

tingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning», men kamrarna stannade liksom år 1917 i olika beslut.

Vid 1920 års riksdag återkom herr Lindhagen med en motion av i stort sett samma innebörd som de tidigare. Därjämte framfördes i två motioner av herr Clason (I: 217) och herr Vennerström (II: 324) yrkande av i huvudsak samma innehåll som konstitutionsutskottets framställning år 1919. Konstitutionsutskottet tillstyrkte de två sistnämnda motionerna, vilka även biföllos av riksdagen och ledde till begäran om utredning i ämnet.

Samma år, 1920, tillsattes den s. k. *folkomröstningskommittén*, vilken först avgav ett betänkande angående konsultativ folkomröstning år 1921. Denna omröstningsform hade nämligen vid ärendets behandling i riksdagen intagit en särskilt framskjuten plats. Vidare hade 1911 års nykterhetskommitté i augusti 1920 föreslagit, att frågan om allmänt rusdrycksförbud skulle underställas folkomröstning.

Under framhållande bl. a., att folkets uppfattning i vissa fall lämpligare kunde utrönas vid en folkomröstning än genom nyval, enär vid folkomröstning en fråga kunde ses fristående från övriga problem, föreslog folkomröstningskommittén införande i författningen av bestämmelser om konsultativ folkomröstning i form av tillägg till § 49 regeringsformen samt §§ 1 och 38 riksdagsordningen. Enligt förslaget skulle för folkomröstning krävas beslut av Konung och riksdag i form av en samfällt stiftad lag. På grund härav och av omröstningens enbart rådgivande karaktär ansågs icke nödvändigt att begränsa institutets användning till särskilda frågor. Dock skulle endast frågor av särskild vikt och beskaffenhet kunna komma under folkomröstning.

Kommitténs förslag bragtes under prövning av 1921 års riksdag genom motioner, vilka efter tillstyrkan av konstitutionsutskottet biföllos av riksdagen. Bestämmelserna grundlagfästes påföljande år, 1922.

Folkomröstningskommittén avgav år 1923 sitt huvudbetänkande, vari kommittén avstyrkte tanken på att införa ett decisivt folkomröstningsinstitut. Den obligatoriska formen avvisades bl. a., emedan den allmänna motsättning mellan representation och väljare, som ansågs nödvändigögra sådan folkomröstning, icke föreläge i Sverige, varjämte en sådan form skulle medföra att intresselösa frågor komme att underställas folket. Icke heller den fakultativa formen ansågs äga någon större aktualitet; behov av ett kontrollmedel mot det oblandade representativsystemet hade icke gjort sig gällande. Vidare syntes enligt kommittén mindre lämpligt att, innan verkningarna av den då nyligen genomförda demokratiseringen av det svenska statskicket genom reformering av rösträtten kunde överblickas, vidtaga en så betydelsefull omläggning av förhållandet mellan folk och representation som införandet av beslutande folkomröstning skulle innebära.

Folkomröstning i den konsultativa form, som infördes år 1922, har ägt rum endast en gång, nämligen i förbudsfrågan samma år folkomröstningsinstitutet grundlagfästes. Resultatet av omröstningen blev att en knapp majoritet uttalade sig mot ett allmänt rusdrycksförbud; nämnas kan, att vid röstsammanräkningen mäns och kvinnors röster särskildes.

Efter 1922 års folkomröstning har fråga om anordnande av sådan omröstning i avrustningsfrågan väckts av herr Lindhagen förutom genom interpellation år 1931 genom motioner åren 1932 och 1933. Motionerna avslogos i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan.

År 1945 uttalade andra lagutskottet i samband med att det avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, att om en sådan reform skulle övervägas folkomröstning i frågan borde hållas.

Vid 1953 års riksdag väcktes inom första kammaren i anledning av det samma år av 1944 års nykterhetskommitté avgivna betänkandet motion (nr 295) av herr Bergvall med förslag om anordnande av konsultativ folkomröstning rörande motbokssystemets bibehållande eller avskaffande. I enlighet med hemställan av bevillningsutskottet, till vilket motionen hänvisades, föranledde motionen icke någon riksdagens åtgärd. I sitt utlåtande (nr 52) uttalade utskottet bl. a., att utskottet ansåge sig böra utgå från att under tiden efter den väntade remissbehandlingen av kommitténs förslag utrymme skulle finnas för prövning, huruvida anledning funnes till folkomröstning i rusdrycksfrågan.

Vid 1954 års riksdag ha vidare motioner väckts med yrkanden om allmän folkomröstning i nykterhetsfrågan, i det att sådan omröstning påyrkats *dels*, i de likalydande motionerna I: 426 av herr Carlsson, Georg, och II: 570 av herrar Svensson i Vä och Jansson i Benestad, rörande det i Kungl. Maj:ts proposition till årets riksdag nr 151 framlagda förslaget angående riktlinjerna för den framtida nykterhetspolitiken, *dels ock*, i de likalydande motionerna I: 427 av herrar Huss och Ohlon och II: 565 av herrar Dahlén och Königson, rörande alternativet bibehållande av motboken eller fri rätt att inköpa rusdrycker. Därjämte må nämnas, att i en motion, motionen II: 559 av herrar Widén och Löfroth, framstälts yrkande om bestämmelser angående kommunal folkomröstning i frågor rörande ölförsäljning. Samtliga nu nämnda motioner ha hänvisats till särskilt utskott.

Slutligen må framhållas, att vederbörande departementschef i direktiven för de den 8 januari 1954 tillkallade sakkunniga för utredning av förutsättningarna för en övergång till högertrafik anfört bl. a., att utredningen borde tidsmässigt och även i övrigt planera sitt arbete med tanke på att högertrafikfrågan kunde befinnas böra underställas en allmän folkomröstning.

Frågan om beslutande folkomröstning aktualiserades på nytt år 1926 genom en motion av herr Lindhagen. I denna motion hemställdes, att riksdagen ville hos regeringen begära ett snart övervägande av införande i någon form av verklig (decisiv) folkomröstning samt framläggande för riksdagen av det förslag om tillägg till grundlagen, vartill förhållandena kunde föranleda. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen under hänvisning till de av folkomröstningskommittén anförda skälen. Båda kamrarna biföllo utskottets hemställan.

Nya motioner med samma yrkanden framlades av herr Lindhagen åren 1928 och 1931. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna, och riksdagen biföll utskottets hemställan vid båda tillfällena. Sistnämnda år framhöll

konstitutionsutskottet bl. a., att riksdagen sedan år 1922 icke vid något tillfälle handlagt någon fråga om tillämpningen av grundlagsbestämmelserna om folkomröstning, vilket tydde på att folkomröstningsinstitutet icke fått det fäste i den allmänna opinionen, som utgjorde en av förutsättningarna för dess vidare utvidgning till en decisiv form.

Efter år 1931 upptogs icke folkomröstningsfrågan på nytt i riksdagen förrän år 1948. Då väcktes tre par likalydande motioner, nämligen I: 9 av herr Andrén m. fl. och II: 17 av herr Håstad m. fl., I: 140 av herr Bergvall m. fl. och II: 245 av herr Ohlin m. fl. samt I: 215 av herrar Näsgård och Ivar Persson och II: 350 av herr Johansson i Mysinge, i vilka samtliga hemställdes om utredning och förslag angående införande i vår författning av beslutande folkomröstning. Samtliga motionärer togo avstånd från den obligatoriska formen; den fakultativa syntes naturligast. Som skäl för beslutande folkomröstning anfördes bl. a., att en fråga vid folkomröstning kunde bedömas fristående samt att särskilt i frågor, vilka skuro partilinjerna, en folkomröstning vore det enda sätt på vilket ett adekvat uttryck för folkopinionen kunde erhållas.

Konstitutionsutskottet förordade i sitt utlåtande, nr 20, en allsidig utredning i ämnet och uttalade bl. a., att utredningen borde vara förutsättningslös och alltså avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt institutet lämpligen kunde infogas i vårt svenska statsskick, vilket i flera hänseenden företedde betydelsefulla särdrag, framvuxna ur våra speciella förhållanden. Utredningen borde emellertid enligt utskottet begränsas till att avse beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter; tillräckliga skäl syntes nämligen utskottet icke föreligga att utsträcka densamma till att omfatta även kommunala angelägenheter. Båda kamrarna godkände utlåtandet, och riksdagen hemställde i skrivelse, nr 199, till Kungl. Maj:t om utredning i ämnet.

Den av riksdagen begärda utredningen uppdrogs — jämte frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid val till riksdagens andra kammare — enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 januari 1950 åt sju samma dag av chefen för justitiedepartementet tillkallade sakkunniga, nämligen ledamoten av första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren borgarrådet J. Bergvall, borgmästaren, numera lagmannen 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. Wallentheim.

Vid tillkallandet av de sakkunniga anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet *Zetterberg*, i yttrande till statsrådsprotokollet såvitt anginge utredningen rörande folkomröstning bl. a., att de skäl som kunde anföras för och emot införande av institutet beslutande folkomröstning borde närmare utredas. Därest institutet därvid funnes böra införas, yttrade departementschefen vidare, torde även frågan om dess närmare utformande böra upptagas till övervägande. I sistnämnda hänseende mötte åtskilliga spörsmål, såsom huruvida vetorätt borde föreligga mot beslut, fattade genom

folkomröstning, om folkomröstning alltid borde vara blott fakultativ eller i vissa fall borde vara obligatorisk, huruvida folkinitiativ borde införas, o. s. v. Utredningen borde vidare enligt departementschefen icke, såsom riksdagen anför, begränsas till folkomröstning i statliga angelägenheter utan avse även sådan omröstning i kommunala angelägenheter.

De sakkunniga, vilka antogo namnet *1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning*, avgåvo den 26 mars 1952 ett betänkande, del II, angående allmän folkomröstning (SOU 1952: 7). Utredningen framlade i tre fristående bilagor till betänkandet redogörelser för verkställda undersökningar av folkomröstningsinstitutets tillämpning i främmande stater, därav en rörande Schweiz (SOU 1952: 8), en rörande Förenta staterna (SOU 1952: 9) och en rörande vissa andra länder (SOU 1952: 18). Frågan om kommunal folkomröstning har av utredningen behandlats i ett särskilt betänkande (SOU 1952: 47).

Folkomröstnings- och valsättsutredningens betänkande angående allmän folkomröstning.

I anslutning till de riktlinjer som angivits i direktiven för utredningsarbetet undersökte utredningen i första hand närmare möjligheterna att med den svenska författningen införliva regler om beslutande folkomröstning. Utredningen ansåg sig emellertid, under anförande att frågan om införande av beslutande folkomröstning ågde nära samband med utformningen av reglerna för rådgivande folkomröstning och att dessa frågor således vore i viss mån avhängiga av varandra, böra till prövning upptaga jämväl möjligheterna till en reform av stadgandena om rådgivande folkomröstning.

Det förslag, som utredningen framlade, innefattade dels möjlighet till *beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor* efter samfällt beslut därom av Kungl. Maj:t och riksdagen, dels ock möjlighet till *rådgivande folkomröstning* i frågor, som ankomma på riksdagens prövning, efter begäran därom av en minoritet inom riksdagen. Majoriteten inom utredningen avvisade tanken på att införa beslutande folkomröstning i *andra* ärenden än grundlagsfrågor.

En ledamot, herr *Wallentheim*, avvisade beslutande folkomröstning jämväl i den begränsade omfattning som majoriteten föreslagit. Å andra sidan reserverade sig tre ledamöter — herrar *Bergvall*, *Håstad* och *Wahlund* — till förmån för *beslutande folkomröstning även i lag- och anslagsfrågor* efter begäran av en riksdagsminoritet.

I det följande lämnas en närmare redogörelse för utredningsmajoritetens och reservanternas förslag.

Utredningen har tillika utarbetat ett förslag till lag om allmän folkomröstning, innehållande bestämmelser om utsättande av tid för omröstningen samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband.

A. Beslutande folkomröstning.

Utredningen redovisade till en början *allmänna utgångspunkter* för bedömandet av frågan, huruvida beslutande folkomröstning skulle införas, och erinrade inledningsvis om att folkomröstningsinstitutets utveckling framdrivits av såväl idépolitiska som realpolitiska faktorer; referendum hade betraktats som en konsekvens av den demokratiska åskådningen och som ett medel att korrigera det representativa systemets brister.

Utredningen framhöll därefter vissa omständigheter, som anförts till stöd för beslutande folkomröstning i vårt land. Härutinnan anförde utredningen följande:

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 saktighet 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 utröna 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 medborgargrupper synpunkter och över huvud taget kontakten mellan folk och representation stärkes.

Mot de nämnda synpunkterna framhöll utredningen, att vid de tillfällen, då motsättningarna skure partilinjerna, detta förhållande torde återspeglas även i riksdagen. Vidare kunde ifrågasättas, om icke partiernas auktoritet i Sverige vore så stor, att de röstande även vid folkomröstningar skulle i huvudsak gruppera sig efter partilinjor. Utredningen anförde 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 synpunk-

ter 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.

Utredningen framhöll vidare, att enligt vad utländska erfarenheter visade en folkomröstning i vissa situationer kunnat häva ett parlamentariskt dödsläge och på så sätt sägas fungera som en säkerhetsventil för det politiska trycket. Från praktisk synpunkt kunde icke bestridas, att en folkomröstning utgjorde en omständlig, kostsam och tidsödande procedur.

Mot påståendet, att folkomröstningsinstitutet skulle utöva ett välgörande indirekt inflytande på representationen, invände utredningen, att i vissa situationer även kunde tänkas, att folkrepresentanternas känsla av ansvar för en frågas lösning minskade vid medvetandet att frågan icke slutgiltigt avgjordes i riksdagen.

Utredningen uttalade sammanfattningsvis, att referenduminstitutet i vissa situationer kunde 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 syntes därför enligt utredningen föreligga endast om ett utbrett missnöje med vårt representativa system vore för handen. Detta vore dock enligt utredningens uppfattning icke fallet. Riksdagens förmåga att på ett tillfredsställande sätt representera de olika meningsriktningarna inom folket torde icke, anförde utredningen vidare, i större utsträckning bestridas; någon förtroendekris mellan folk och representation föreläge icke.

I vårt land, fortsatte utredningen, hade det representativa systemet i stort sett fungerat väl. Ovanligt stor omsorg utmärkte vår lagstiftningsverksamhet, i vilken inginge grundligt utredningsarbete, remissbehandling och i vissa fall lagrådsgranskning. Något behov av folkomröstning som ett kontrollmedel mot statsmakterna kunde därför enligt utredningen icke anses föreligga. Härtill komme, att regler om beslutande folkomröstning endast med svårighet torde kunna infogas i det svenska statsskicket, en tanke som utredningen utvecklade närmare i sitt betänkande.

Tyngden av de argument, som framförts för och emot folkomröstning, berodde, framhöll utredningen vidare, i hög grad på vilka ämnen som kunde upptagas till beslutande folkomröstning och hur en sådan omröstning utlöstes.

Efter att ha anmärkt, att den obligatoriska formen av referendum torde få betraktas som utesluten, då den skulle medföra att föga eller icke alls omstridda frågor måste underkastas den tidsödande omröstningsproceduren, och förklarar, att icke heller regeringsreferendum, d. v. s. rätt för exekutivmakten att begära folkomröstning rörande ett av representationen fattat beslut, torde ha någon uppgift i vårt land, där upplösningsrätt funnes, diskuterade utredningen *sättet att påkalla* fakultativt referendum angående av riksdagen fattade beslut. Utredningen utgick härvid från att referendum skulle kunna ske på begäran av 1) en minoritet inom riksdagen, 2) visst antal röstberättigade eller 3) en minoritet såväl inom riksdagen som inom folket. Det första alternativet innebure enligt utredningen den fördelen, att fristen för begäran om referendum kunde göras mycket kort, varigenom beslutens ikraftträdande behövde uppskjutas blott någon eller några dagar. Å andra sidan kunde anföras, att folkomröstning borde utgöra ett medel för en mening utanför representationen att ställa dennas beslut under omprövning och icke vara ett kampmedel för den parlamentariska oppositionen. Men om referendum skulle begäras av en grupp röstberättigade, måste, anförde utredningen, beslutens ikraftträdande uppskjutas avsevärd tid. Denna olägenhet kunde undvikas, om metoden modifierades så, att namninsamling bland de röstberättigade kunde igångsättas endast då uppskov med ett besluts ikraftträdande krävts av en minoritet inom riksdagen.

Mot ett namninsamlingsförfarande kunde emellertid enligt utredningen betänkligheter anföras. De erforderliga restriktioner i fråga om antalet namn och tiden för namninsamlingen, som måste införas, komme nämligen att drabba sådana grupper, som icke hade en effektiv organisation, medan de bleve föga hindersamma för stramt uppbyggda sammanslutningar med stort medlemsantal. På grund härav erhöles icke någon säker garanti för att folkomröstning komme till stånd enbart i fall, där en omröstning kunde vara av verkligt värde. Därtill komme att de ekonomiska resurserna kunde bli avgörande för huruvida en namninsamling kunde äga rum. Ytterligare framhölls risken för att en referendumform grundad på namninsamling skulle kunna utnyttjas i rent obstruktionssyfte av extremistiska riktningar.

Större säkerhet mot missbruk vunnes, menade utredningen, om rätten att påkalla folkomröstning tilldelades en minoritet inom riksdagen, uppgående till exempelvis en tredjedel av vardera kammarens medlemstal. I tider av starka inrikespolitiska motsättningar vore dock icke uteslutet, att referendum skulle kunna utnyttjas enbart i syfte att försena genomförandet av vissa beslut. Därför vore det nödvändigt att begränsa dess användning till vissa ämnen.

Innan utredningen behandlade denna fråga, berörde den med några ord *folkinitiativet*. Om denna form framhöll utredningen, att den torde vara den omröstningsform, vars införande i Sverige måste anses komma i sista hand. Initiativen skulle nämligen komma att framläggas för folket utan den grundliga beredning, som eljest utmärkte lagstiftningsarbetet, och därför kunna befaras bryta dettas kontinuitet. Initiativet utgjorde vidare den form, som vore svårast att förena med det representativa systemet.

Vid sin därefter verkställda undersökning av frågan vilka ämnen ett decisivt folkomröstningsinstitut kunde tänkas omfatta skilde utredningen mellan grundlagsändringar och övriga ärenden.

1. Andra beslut än grundlagsändringar.

Beträffande andra beslut än grundlagsändringar framhöll utredningen, att i andra länder referendum vanligen avsåge beslut, som fattats i lagform. En dylik gränsdragning vore emellertid i vårt land svår till följd av det svenska lagbegreppets egenartade utformning. Utredningen erinrade om de lämpligen oklara gränser, som gällde Konungens s. k. ekonomiska lagstiftningsmakt. Vissa ärenden inom detta område måste anses äga sådan vikt att de borde kunna vara föremål för folkomröstning. Det måste emellertid anses ytterst egendomligt att till folket hänskjuta frågor, i vilka riksdagen icke hade någon beslutanderätt. Om Konungens lagstiftningsmakt skulle begränsas, borde i första hand riksdagens kompetens utvidgas i motsvarande mån. Man torde därför enligt utredningen kunna utgå ifrån som självklart att folkomröstning borde få komma till stånd endast i frågor, i vilka riksdagen hade beslutanderätt.

Utredningen framhöll vidare, att en begränsning av folkomröstningens användning till beslut, fattade i lagform, även skulle ställa betydelsefulla finansiella ärenden helt utanför referendum, något som med hänsyn till dessa frågars stora vikt skulle förefalla egendomligt.

Utredningen fann lämpligt att först utröna vilka ärenden som ovillkorligen måste undantagas från folkomröstning. Den ansåg därvid referendum angående hela budgeten eller en hel huvudtitel uteslutet. Likaså borde flertalet anslagsfrågor, i varje fall sådana som gällde de löpande statsutgifterna, undantagas. Vidare kunde folkomröstning ej gärna komma i fråga beträffande beslut, som icke vore av generell natur, t. ex. pensioner åt enskilda befattningshavare. Riksdagens arbetsformer och traktater borde likaledes undantagas.

Den vidaste omfattning ett decisivt folkomröstningsinstitut kunde tänkas erhålla torde enligt utredningen vara vissa *budgetfrågor* och *lagfrågor*.

Beträffande *lagfrågor* yttrade utredningen, att åtskilliga lagfrågor på grund av sin ömtåliga natur eller tekniskt komplicerade karaktär icke lämpade sig för folkomröstning. Utredningen framhöll svårigheten att med hänsyn härtill enligt olika tänkbara metoder göra en gränsdragning.

Angående *budgetfrågor* anförde utredningen, att beträffande anslag den avgränsningen kunde tänkas att endast poster av viss storlek finge framläggas till folkomröstning samt att blott nya anslag kunde ifrågakomma men att beträffande skattefrågor en gränsdragning mötte svårigheter i skilda hänseenden.

Utredningen berörde även tanken att införa folkomröstning i principiellt begränsad omfattning, innebärande att de ämnesområden, som institutet skulle omfatta, angäves i lagtexten. Olägenheterna med en sådan metod vore

emellertid, framhåller utredningen, med hänsyn till vanskligheten att på förhand angiva ämnesområdet uppenbara; en lösning efter dessa linjer komme därför att i hög grad präglas av godtycklighet.

Utredningen summerade till slut — med erinran om att den tidigare funnit de allmänna skäl som talade mot decisivt referendum väga tyngre än dem som talade för och att något egentligt missnöje med vårt representativa system ej kunnat påvisas — att då institutet beslutande folkomröstning, utformat som ett kontrollmedel mot statsmakterna, icke syntes med fördel kunna förenas med den svenska parlamentarismen och då en ändamålsenlig begränsning av dess användning erbjöde utomordentligt stora svårigheter, utredningen icke ville föreslå införande av decisivt referendum såvitt anginge andra frågor än grundlagsärenden.

2. Grundlagsfrågor.

De skäl, som anförts mot ett som minoritetsrättighet utformat decisivt referendum, torde, framhöll utredningen, i lika hög grad gälla grundlagsfrågor som andra ärenden. Emellertid kunde enligt utredningen den tidsutdräkt, som vid grundlagsändringar föranleddes av den obligatoriska dubbla riksdagsbehandlingen — vilken behandling av utredningen vitsordades innebära ökad trygghet för upprätthållande av önskvärd stabilitet inom statslivet — i vissa fall medföra påtagliga olägenheter. Även en angelägen reform, om vilken måhända allmän enighet rådde, kunde sålunda komma att uppskjutas avsevärd tid. Särskilt gällde detta om reformfrågan uppkomme i början av en andrakammarperiod. Upplösning av riksdagen och särskilda val för påskyndande av en brådskande grundlagsändring måste enligt utredningen betecknas som en nödfallsutväg. Därjämte kunde det, särskilt under krisförhållanden, vara synnerligen olägligt, att riksdagens arbete avbrötes.

En lämplig lösning till ett smidigare förfarande fann utredningen erbjuda sig, om alternativt till en förnyad riksdagsprövning uppställdes kravet, att beslut av Konungen och riksdagen i grundlagsfråga skulle för slutligt antagande underställas folkomröstning. Ytterligare ett skäl för en sådan lösning låge däri, att vid en folkomröstning grundlagsfrågan på ett helt annat sätt än vid val ställdes i blickpunkten och kunde mera omedelbart bli föremål för bedömande från de röstandes sida. Enligt utredningens förslag finge man alltså två alternativa former för bekräftelse av vilande grundlagsförslag, nämligen dels liksom nu nyval samt ny riksdagsbehandling, dels folkomröstning. Kommittén underströk, att den hittillsvarande ordningen för grundlagsändringar med prövning vid två riksdagar alltjämt borde tillämpas i vanligt förekommande fall. Endast när särskilt skäl kunde åberopas därför, borde enligt utredningens mening beslutande folkomröstning kunna träda i stället för den andra behandlingen i riksdagen. Framför allt komme därvid sådana fall i fråga, när ändringen måste genomföras snabbt eller när den anginge ett ämne, i vilket vore av särskilt värde att kunna påvisa ett omedelbart uttryck för folkmeningen.

B. Rådgivande folkomröstning.

Angående rådgivande folkomröstning framhöll utredningen, att på grund av dess enbart rådgivande och icke rättsligt bindande karaktär regering och riksdag kunde anse sig mer eller mindre obundna av dess resultat, särskilt vid låg röstningsfrekvens eller knapp majoritet. Under alla förhållanden gåves möjligheter till modifikationer, som kunde finnas påkallade av praktiska eller andra skäl. Medan decisivt referendum kunde göra det nödvändigt att framlägga detaljerade och synnerligen svåröverskådliga förslag, vore vid rådgivande folkomröstning möjligt att låta de röstande ta ställning till mera allmänt formulerade principer. Rådgivande referendum kunde även lättare förenas med ett parlamentariskt system, då omröstningen skedde före folkrepresentationens beslut och icke kunde häva detta.

Utredningen fastslog, att med hänsyn till dessa omständigheter de invändningar, som kunde riktas mot beslutande folkomröstning, icke med samma styrka gjorde sig gällande beträffande den rådgivande omröstningsformen. Däremot kunde enligt utredningen en folkomröstnings uppgifter i väsentligen samma utsträckning tillgodoses vare sig omröstningen vore beslutande eller rådgivande.

Förklaringen till att gällande bestämmelser om konsultativt referendum utnyttjats blott vid ett tillfälle fann utredningen till stor del ligga i de stränga krav som uppställts för att folkomröstning skulle kunna komma till stånd. Då frågor, som kunde ge majoriteten inom riksdagen ett starkt intresse av att anordna en folkomröstning, endast mera sällan förekomme och det vore mindre sannolikt att en sådan majoritet skulle finna en folkomröstning nödvändig vid de tillfällena, då det vore tveksamt om statsmakternas inställning överensstämde med uppfattningen hos folkets flertal, syntes enligt utredningen vara en fördel att något vidgade möjligheter till rådgivande folkomröstning infördes, även om något påtagligt missnöje med grunderna för vårt representativa system icke kunde påvisas.

I fråga om *rätten att påkalla omröstning* erbjöde sig samma möjligheter som beträffande beslutande folkomröstning, nämligen att tillerkänna densamma åt en minoritet inom riksdagen, ett visst antal röstberättigade eller en minoritet såväl inom riksdagen som inom folket. I samtliga dessa fall måste enligt utredningen förutsättas, att godkännande av Kungl. Maj:t ej skulle erfordras för anordnande av folkomröstning.

Med folkomröstningens karaktär av folkrättighet kunde enligt utredningen synas bäst överensstämma att begäran skulle utgå från en grupp inom folket självt. Emellertid vore olägenheterna av en omröstningsform grundad på namninsamlingsförfarande ännu större vid rådgivande folkomröstning än vid beslutande, enär frågeställningen icke vore given på förhand vid en rådgivande omröstning och stor vikt måste fästas vid frågeställningens utformning. Vidare kunde, framhöll utredningen, ett namninsamlingsförfarande svårigen komma i fråga när det gällde till riksdagen avlämna-

de propositioner, då den nödvändiga fristen för en sådan namninsamling skulle avsevärt försena förslagens behandling i riksdagen. Utredningen stannade vid den uppfattningen, att rätten att påkalla folkomröstning borde tillkomma en minoritet inom riksdagen.

Angående minoritetens storlek uttalade utredningen, att en viss försiktighet finge iakttagas vid dess bestämmande. Den måste vara så stor att några utsikter funnes att minoritetens uppfattning i en fråga delades av folkets flertal. Med hänsyn härtill och efter vissa utländska förebilder föreslog utredningen, att rådgivande folkomröstning skulle komma till stånd på begäran av en tredjedel av kamrarnas ledamöter eller 50 ledamöter i första och 77 ledamöter i andra kammaren.

Med hänsyn till det jämförelsevis betydande antal riksdagsledamöter, som föreslagits skola stå bakom begäran om folkomröstning, och särskilt till omröstningens enbart rådgivande karaktär torde enligt utredningen några långtgående begränsningar i övrigt av rätten att begära referendum knappast vara erforderliga. Vissa frågor borde dock undantagas, nämligen frågor rörande riksstatens reglerande, vilka icke finge uppskjutas till annan session, överenskommelser med främmande makt — här framhölls risken för demonstrationer och utrikespolitiska förvecklingar — samt av riksdagen förrättade val.

Slutligen borde enligt utredningens mening uttryckligen fastslås, att endast frågor, som kunde komma under riksdagens prövning, finge framläggas till folkomröstning.

För sådana fall, där ett omedelbart avgörande framstode som nödvändigt, d. v. s. i ärenden av synnerligen brådskande natur, föreslogs en regel att folkomröstning icke skulle kunna komma till stånd, om riksdagens båda kamrar avslog begäran om folkomröstning, s. k. tvångslägesklausul.

Utredningen övergick därefter att närmare behandla *förfarandet i riksdagen* i frågor om folkomröstning. Utredningens förslag utmärktes härutinnan framför allt av önskemålet att finna en lösning, som garanterade största möjliga objektivitet vid frågeställningens utformning och vid vilken möjligheterna att uppnå allmän enighet i detta avseende tillvaratoges. Till följd av referendurrättens utformning som en minoritetsrättighet hade därvid mött särskilda problem. Förslaget innebar i korthet följande. Yrkande om folkomröstning skulle väckas i vanlig ordning genom proposition eller motion. Ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott skulle även äga taga initiativ till folkomröstning i ärende, som komme under utskottets behandling. Även för yrkanden om folkomröstning borde enligt utredningen de i §§ 54 och 55 riksdagsordningen angivna tidsbegränsningarna gälla. Dock borde den i § 55 mom. 1 tredje stycket medgivna förlängningen av motionstiden till hösten i fall, då behandling av visst ärende uppskjutits till höstsession, icke omfatta motioner om rådgivande folkomröstning. Väckt fråga om folkomröstning skulle bli föremål för utskottsbehandling i samma ordning som andra frågor. Man skulle sålunda icke först utröna, huruvida erforderlig minoritet funnes för att folkomröstning skulle kunna komma

till stånd. Frågor om rådgivande folkomröstning skulle hänvisas till det utskott, till vilket sakfrågan hörde, eller till konstitutionsutskottet i ämne, som ej tillhörde annat utskotts behandling. — Utskott skulle så snart som möjligt avge särskilt utlåtande rörande referendumfrågan utan att sakbehandlingen av ärendet slutfördes. I detta syfte föreslogs den regeln, att utskott borde avgiva särskilt yttrande i fråga om rådgivande folkomröstning, där omständigheterna icke annat föranledde. Utskottet skulle yttra sig över referendumfrågan i hela dess vidd, d. v. s. jämväl rörande frågeställningen, i regel även om utskottet avstyrkte folkomröstning. — Även vid behandlingen i kamrarna skulle referendumärendet i sin helhet, d. v. s. såväl frågan huruvida folkomröstning skulle komma till stånd som utformningen av frågeställningen, avgöras i ett sammanhang. Därest flera förslag till frågeställningar förelåge, komme varje förslag, som stöddes av den föreskrivna kvalificerade minoriteten, att framläggas till folkomröstning. Väckt fråga om folkomröstning skulle icke få uppskjutas till annan session.

Enligt förslaget skulle såsom tidigare nämnts ej längre medgivande av Kungl. Maj:t erfordras för att rådgivande folkomröstning skulle komma till stånd. På Kungl. Maj:t skulle emellertid ankomma att utsätta dag för omröstningen inom vissa i den föreslagna lagen om allmän folkomröstning angivna tider. Ifråga om de yttre anordningarna skulle vid folkomröstning i stort sett gälla detsamma som vid andrakammarval.

Även må nämnas att folkomröstningsutredningen i sitt betänkande upptagit frågan om statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar utan att dock i detta avseende framlägga något förslag.

Reservationer inom utredningen.

I. Såsom inledningsvis anförts föreslog en minoritet inom utredningen — herrar *Bergvall*, *Håstad* och *Wahlund* — införande av fakultativ beslutande folkomröstning i lag- och anslagsfrågor m. m.

I sin *allmänna motivering* för ett utbyggande av referenduminstitutet framhöll minoriteten till en början, att utvecklingen lett till att den enskilde medborgaren fått allt mindre möjligheter att utöva ett direkt inflytande på samhällets styrelse. Partiväsendet hade blivit dominerande. Partier och organisationer hade på en mångfald sätt blivit opinionens språkrör med den tendens till likriktning som därmed icke kunde undgås. När flera partier år 1948 väckte motioner om utbyggande av folkomröstningsinstitutet hade detta varit ett uttryck bl. a. för en önskan på skilda håll om en undersökning av möjligheterna att återge den enskilde medborgaren större utrymme inom demokratiens ram. Motionernas syfte hade varit demokratiens befastande.

Minoriteten framhöll tre synpunkter, som måste beaktas när det gällde frågan om en utvidgning av folkomröstningsinstitutet, nämligen effektiviteten i det politiska arbetet, regeringsproblemet och våra invanda konstitutionella former.

Det syntes emellertid minoriteten mycket väl möjligt att genom hänsynstagande till dessa synpunkter förena ett försiktigt utbyggt referendumsystem med våra författningsinstitutioner och våra politiska sedvänjor. Ett vidgat möjliggörande av folkomröstningar skulle göra vår svenska folkstyrelse mera levande och fördjupa dess grundvalar, öka medborgarnas intresse och känsla av ansvar för den politiska utvecklingen, ge den bästa stimulansen åt debatten om stat och samhälle samt medverka positivt till medborgarnas politiska fostran. Önskemålen om utbyggande av referenduminstitutet dikterades icke av någon misstro mot vårt representativa system utan bottnade i det förhållandet att detta system icke ensamt vore fullgott såsom ett tillräckligt nyanserat uttryck för folkets skiftande meningar i det nutida komplicerade demokratiska samhället.

Ett av de viktigaste motiven för referendum vore att partierna varken vore eller kunde vara i allo representativa för uppfattningarna ute bland folket. Partierna uttryckte en bestämd opinion blott i några av de viktigaste dagsfrågorna. I många frågor formulerade de icke någon klar mening alls eller utvecklade de blott allmänna talesätt. I vissa frågor vore partierna kluvna. Därjämte kunde brännande problem uppstå under en riksdagsperiod, till vilka väljarna aldrig kunnat beredas tillfälle att ta ställning. Särskilt vore folkomröstningsinstitutet av värde i frågor av religiös, moralisk och kulturell art, där den enskilde ofta hade en deciderad uppfattning, grundad på erfarenhet, tradition, uppfostran eller livsåskådning. En person kunde också självfallet i olika avseenden hysa från partiprogrammet avvikande meningar.

Många av invändningarna mot referenduminstitutet förfölle, därest institutet såsom minoriteten föresloge tänktes använt blott mera undantagsvis och i särskilda fall. Riksdagen komme fortfarande att bli den normalt utslagsgivande statsmakten. Om intet folkinitiativ infördes, kunde riksdagen aldrig förbigås eller »övertidas». Det bleve alltid fråga om förslag, i vilka riksdagen skulle fatta beslut (rådgivande folkomröstning) eller hade fattat beslut (beslutande folkomröstning). Statsmaskineriet kunde icke heller bromsas upp i ett kritiskt läge, om s. k. tvångslägesklausul infogades i stadgandena.

Icke heller kunde under de angivna förutsättningarna göras gällande, att referenduminstitutet skulle allvarligt kunna komplicera regeringsproblemets lösning. Minoriteten utvecklade denna synpunkt närmare beträffande såväl konsultativ som decisiv folkomröstning och framhöll, att endast i exceptionella fall fråga skulle uppkomma om en regerings avgång till följd av ett referendumnederlag. Vid upprepade och klara motsättningar mellan regeringen och folkets majoritet funnes möjlighet till upplösning av riksdagen eller endera av kamrarna och därigenom utröna, huruvida regeringen fortfarande åtnjöte landets förtroende eller icke. I samband härmed framhöll minoriteten bl. a., att anledningarna för regeringen att ta ett referendumnederlag till intäkt för avgång måste bli svagare ju bredare det parlamentariska underlaget vore.

Farhågorna för att ett utvidgat referendumsystem skulle draga med sig upprivande kampanjer eller olyckliga följdverkningar av kostnaderna för sådana finge enligt minoriteten icke överdrivas. Radion framhölls som det egentliga uttrycksmedlet för de motsatta opinionerna. Med hänsyn till dess objektiva ställning erhöles enligt minoriteten den behöfliga borgen för att referendum icke bleve ett maktmedel i starka organisationers eller intressens händer. I detta sammanhang erinrades också om att fråga icke uppkomme om kostnader för namninsamling, då enligt förslaget referendum skulle kunna komma till stånd endast efter begäran av en riksdagsminoritet.

Beträffande sättet för påkallande av referendum funno reservanterna, på liknande grunder som dem utredningen anfört, att lämplighetsskäl talade för att folkomröstning — både den konsultativa och den fakultativa decisiva — ej borde utsträckas längre än till att bli en rättighet blott för en riksdagsminoritet. För att erhålla en garanti för att folkomröstning icke skulle anordnas i oträngt mål borde denna minoritets storlek ej fixeras för låg. Den borde å andra sidan icke fastställas så hög, att verkan bleve mer eller mindre prohibitiv och referendumstadgandena blott bildade tomma illusionistiska förgyllningar av grundlagen.

Reservanterna funno i dåvarande läge icke påkallat att införa folkinitiativ.

Vidare syntes det reservanterna självklart att någon form av obligatorisk decisiv folkomröstning icke kunde ifrågasättas för vårt lands vidkommande.

Ä m n e s k r e t s e n för folkomröstning borde enligt reservanterna göras till föremål för vissa begränsningar. Sålunda torde egentligt praktiskt behov av traktatreferendum icke föreligga. Vidare torde decisiv folkomröstning i skattefrågor direkt sammanhängande med den aktuella budgeten åtminstone ej tills vidare böra förekomma. Däremot torde hinder ej böra möta för decisiva omröstningar i fråga om principbeslut rörande skattesystemets framtida utformning.

Vad därefter angår *de särskilda formerna av folkomröstning* anslöto sig reservanterna till utredningens förslag att rådgivande folkomröstning skulle få komma till stånd efter begäran av viss minoritet inom riksdagen i stället för genom samfällt stiftad lag.

Herrar *Bergvall* och *Håstad* påyrkade såtillvida en ändring som de ansågo minoritetens storlek böra bestämmas till i princip en fjärdedel av kamrarnas ledamöter, avrundat till 40 ledamöter i första och 60 ledamöter i andra kamraren. Med utgångspunkt från dåvarande partiläge — här framhölls att tämligen stor stabilitet rått inom vårt partiväsande under ett trettiotal år trots styrkeförskjutningar — ansågo nämnda ledamöter som tämligen naturligt, att minimiregeln utformades så, att ett rådfrågande referendum borde kunna komma till stånd efter begäran av medlemmarna i två av de fyra större partierna.

Herr *Wahlund* biträdde däremot majoritetens förslag om en tredjedel eller 50 respektive 77 ledamöter i kamrarna som minimigräns för begäran om referendum.

I fråga om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor anslöt sig minoriteten till det av utredningen i övrigt framlagda förslaget, dock med någon annan motivering. Minoritetens främsta skäl vore att vid en folkomröstning grundlagsfrågan kunde lösgöras från sammanblandningen med val. Däremot hade för minoriteten icke varit något primärt intresse att åstadkomma ett medel att påskynda ett vilande grundlagsförslags slutgiltiga antagande.

Minoriteten föreslog därjämte, att fakultativt beslutande folkomröstning infördes för vissa ämnesområden, att komma till stånd genom en minoritet i riksdagens bägge kamrar.

Minoritetens storlek föreslogs fixerad till samma tal som vid rådgivande folkomröstning, d. v. s. av herrar Bergvall och Håstad till respektive 40 och 60 ledamöter av kamrarna och av herr Wahlund till respektive 50 och 77 ledamöter.

Ämneskretsen föreslogs innesluta dels lagar och vissa förordningar, dels anslagsbeslut, dels ock s. k. principbeslut av allmän räckvidd.

Till den förstnämnda gruppen skulle enligt förslaget höra lagar och författningar, vilka beslötes av Konungen och riksdagen gemensamt. Hit hörde lagar, som beslötes enligt § 87 mom. 1 regeringsformen, alla författningar, som enligt särskilda stadganden i regeringsformen skulle tillkomma i samma ordning, t. ex. medborgarskapslagen, eller eljest skulle beslutas av Konungen och riksdagen gemensamt, såsom kommunallagarna, vidare lagar och förordningar, som enligt § 89 regeringsformen genom delegation tillkomme i form av samfällid lagstiftning, ävensom kyrkolagar. I fråga om anslag borde enligt reservanternas den decisiva folkomröstningen ej kunna avse budgeten i dess helhet och icke heller anslag, som beslötes till oförändrade belopp och på oförändrade villkor. Folkomröstningsrätten borde därför begränsas till nya anslag och till anslagshöjningar. Med den tredje ämnesgruppen avsåges sådana riksdagsbeslut, som innebure fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten.

Tvångslägesklausul föreslogs för trängande situationer på samma sätt som förslagits rörande det rådgivande referendum, d. v. s. rätt för båda kamrarna att bestämma att ett beslut skulle träda i kraft utan folkomröstning.

Minoriteten föreslog vidare närmare bestämmelser om hur folkomröstning skulle begäras och om det vidare förfarandet i riksdagen. Nämnas må, att införandet av decisiv folkomröstning i fråga om lagar och andra författningar enligt minoritetens mening icke borde rubba det veto, som tillkomme Konungen vid den s. k. samfällida lagstiftningen.

II. Herr Wallentheim, vilken såsom nämnts reserverade sig mot förslaget om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, uttalade bl. a., att vad som främst gjorde honom till bestämmd motståndare mot beslutande folkomröstning i dessa frågor vore utrikespolitiska skäl. Enligt herr Wallentheim måste sålunda alltid vara till fördel för en regering och riksdagen, vilka i allvarliga utrikespolitiska lägen kunde 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 kringgärdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning. Det vore väsentligt lättare att i en specialfråga anordna 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.

Folkomröstningsfrågan vid 1952 och 1953 års riksdagar.

Innan folkomröstnings- och valsättsutredningen avgivit sitt betänkande, väcktes vid 1952 års riksdag — den sista i då löpande valperiod för andra kammaren — två likalydande motioner av herr *Bergvall* (I: 243) och herr *Håstad* (II: 319) med hemställan, 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, vilka överensstämde med de förslag motionärerna senare kommo att framlägga såsom ledamöter av utredningen.

Konstitutionsutskottet, till vilket motionerna hänvisades, anförde i sitt den 20 maj 1952 dagtecknade utlåtande, nr 28, bl. a., att då utredningens resultat först nyligen — enligt utskottet den 26 april 1952 — blivit tillgängligt och då föreliggande spörsmål krävde ett grundligare övervägande än som på grund därav varit möjligt, utskottet ansåge sig, utan att ingå på sakligt bedömande av de i frågan framförda skiljaktiga meningarna, böra avstyrka bifall till motionerna. Sju ledamöter reserverade sig till förmån för skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om framläggande utan dröjsmål av förslag till utbyggnad av folkomröstningsinstitutet i princip enligt motionärernas förslag, dock att stadgande om kvalificerad majoritet i kamrarna såsom villkor för anordnande av folkomröstning i grundlagsfrågor ansåges vara naturligt som en garanti mot oöverlagda grundlagsändringar.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet hemställt.

Vid 1953 års riksdag berördes folkomröstningsinstitutet i följande tre par likalydande motioner:

1) i motionerna 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 det förslag som avgivits av reservanterna i 1952 års konstitutionsutskott, måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om framläggande till 1954 års riksdag av förslag till sådant utbyggnad;

2) i motionerna I: 198 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 253 av herr *Hjalmarson m. fl.* hemställdes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till 1954 års riksdag till grundlagsbestämmelser avseende ut-

byggnad av det statliga referenduminstitutet i huvudsak enligt de förslag, som framlagts av högerns och folkpartiets representanter i 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning;

3) i motionerna I: 63 av herr *Åman* och fru *Lindström* och II: 89 av herr *Edberg m. fl.* berördes frågan om folkomröstningsinstitutets utformning i samband med yrkande om en samlad översyn av vissa författningsfrågor.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande, nr 17, såvitt anginge frågan om folkomröstning 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 utbyggnad 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 utbyggnad av institutet med rådgivande folkomröstning.

Inom utskottet förelågo tre reservationer. I en reservation av herrar Bergvall, von Friesen och Nordkvist i Kalmar anfördes 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 lika-

ledes 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 ansågo herrar Karl August Johanson 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 (skrivelse nr 326).

Propositionen.

I propositionen föreslås utbyggande av folkomröstningsinstitutet såtillvida som rådgivande folkomröstning skall kunna komma till stånd på begäran av minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren. Kungl. Maj:ts samtycke skall alltså icke längre vara erforderligt. Däremot tages i propositionen avstånd från tanken att införa beslutande folkomröstning i vare sig grundlagsfrågor eller andra ärenden.

Rådgivande folkomröstning skall principiellt vara tillåten i alla frågor, vilka kunna komma under riksdagens prövning. Undantagna äro frågor, vilka beröra riksstatens reglerande, överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val. Riksdagens båda kamrar skola gemensamt 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.

Nu nämnda grundläggande stadganden om allmän folkomröstning jämte bestämmelser om rösträtt vid sådan omröstning äro i propositionens förslag upptagna i ett andra moment av § 49 regeringsformen. I ett sista stycke av samma författningsrum hänvisas till en särskild, av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, innehållande bestämmelser om utsättande av tid för folkomröstning samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband. Förslag till sådan lag som nu sagts har emellertid icke upptagits i propositionen.

Ett allmänt stadgande om allmän folkomröstning föreslås jämväl böra, liksom nu är fallet, intagas som ett andra moment av § 1 riksdagsordningen. I övrigt föreslås tillägg till skilda bestämmelser i riksdagsordningen av samma innebörd som de av utredningen föreslagna bestämmelserna rörande behandlingen i riksdagen av ärenden angående rådgivande folkomröstning. Utöver vad utredningen förordat föreslås i propositionen ett tillägg till § 63 första stycket riksdagsordningen av innehåll, att, därest utskotts utlåtande avser fråga om anordnande av allmän folkomröstning, återförvisning till utskottet skall ske, om minst en tredjedel av kammarens samtliga ledamöter det begär.

I motiveringen till det i propositionen upptagna förslaget har *departementschefen* till en början, med hänsyn till att vårt rådgivande referendum tagits i bruk endast en gång, år 1922, funnit intresset för folkomröstning kunna sägas ha varit tämligen obetydligt. Det principiella spørsmålet om en utbyggnad av vårt konsultativa referendum till decisiv form hade däremot blivit desto mera uppmärksammat på senare år.

Departementschefen har anslutit sig till uppfattningen, att en viss utbyggnad av folkomröstningsinstitutet kunde anses vara ägnad att ytterligare befästa vår demokratiska styrelseform. Det problem, som närmast uppställdes sig, vore huruvida ett beslutande referendum i *allmänna statliga angelägenheter* borde införas i vår författning eller om det åtminstone tills vidare vore lämpligare att stanna vid en utbyggnad av det konsultativa referendum.

Till en början har departementschefen framhållit, att vissa av de argument, som anförts för införande av beslutande folkomröstning, icke kunde anses särpräglade för denna omröstningsform utan torde bli lika väl beaktade vare sig man använde det rådgivande eller det beslutande referendum. Argumentet, att den i riksdagen förhärskande meningen i en viss fråga icke alltid motsvarade den aktuella folkmajoritetens åsikt samt att denna åsikt lätt kunde utrönas vid en folkomröstning, enär det då vore möjligt att bedöma frågan fristående från övriga aktuella spørsmål, gällde sålunda lika mycket till förmån för en rådgivande som för en beslutande folkomröstning. Vidare kunde även den rådgivande folkomröstningen stimulera de enskilda medborgarnas politiska intresse och därmed utgöra en värdefull folkupfostrande faktor.

Beträffande argumentet att möjligheten till folkomröstning skulle göra folkrepresentationens beslut och särskilt lagstiftningen omsorgsfullare har departementschefen pekat på att vår riksdag bl. a. tack vare utskottsväsendet visat mycket stor vilja och förmåga till kompromisser och ömsesidigt hänsynstagande samt att beträffande den centrala lagstiftningen riksdagsbehandlingen regelmässigt föreginges av noggrant kommittéarbete, vidlyftigt remissförfarande och — efter överarbetning i vederbörande departement — lagrådsgranskning.

Angående skälet att den enskilde individen hade alltför små möjligheter att påverka de politiska avgörandena samt att dessa möjligheter skulle ökas om beslutande folkomröstning infördes har departementschefen framhållit, att de enskilda medborgarna hade betydande möjligheter att komma till tals i den politiska debatten, icke minst i sina olika organisationer. Ett utbyggt folkomröstningsinstitut kunde visserligen i detta hänseende komma att på vissa områden spela en icke oväsentlig roll men för den enskilde medborgaren vore säkerligen av underordnad betydelse, huruvida den ena eller den andra omröstningsformen valdes.

Departementschefen har vidare framhållit, att många politiska frågor numera blivit så invecklade och svårbedömda att det ej lämpade sig för folkomröstning. Många lagförslag och andra riksdagsfrågor byggde emellertid ofta på vissa huvudprinciper, till vilka det kunde vara lättare att taga en mera

bestämd ställning. Därmed vore departementschefen inne på ett förhållande som enligt hans mening ledde fram till ett av de starkaste skälen mot beslutande folkomröstning i vissa lag- och anslagsfrågor. Vid sådan omröstning måste nämligen ett av riksdagen antaget beslut framläggas i sin helhet för folket. Därigenom kunde bli nödvändigt att till folkomröstning framlägga detaljerade och mycket svåröverskådliga förslag. Denna ordning måste betecknas som olämplig. Vid rådgivande folkomröstning kunde åter vissa huvudfrågor väljas ut på ett tidigt stadium samt preciseras i konkreta och noga definierade problemställningar. Detta system, som gjorde det möjligt att till folkomröstning framlägga principer i stället för detaljförslag, vore enligt departementschefen ändamålsenligare än det system, som följde med den decisiva formen.

Även i frågor av religiös, moralisk eller kulturell art ägde enligt departementschefens mening, i den mån folkomröstning kunde befinnas lämplig i sådana frågor, den rådgivande omröstningsformen företräde framför den beslutande.

Till förmån för den rådgivande formen talade vidare, att endast denna omröstningsform gäve statsmakterna möjlighet att i praktiken taga tillbörlig hänsyn till huruvida det utslag folkomröstningen skänkte verkligen uppbygges av en stadgad folkmening. I vissa frågor kunde det vara direkt olämpligt att låta ett mycket knappt folkflertal diktera ett slutgiltigt beslut.

Angående frågan huruvida beslutande folkomröstning ginge att förena med det parlamentariska styrelsesättet har departementschefen framhållit, att i ett land med majoritetsregering och en icke alltför obetydlig opposition beslutande folkomröstning i vissa lägen kunde tänkas komma att på ett menligt sätt rubba stabiliteten i det politiska livet. Nederlag i en beslutande folkomröstning rörande en principiellt synnerligen betydelsefull, verkligt partiskiljande fråga måste beräknas kunna medföra att regeringen demissionerade, trots att den ägde majoritet i riksdagen och trots att den kunde räkna med att bevara denna majoritet efter en riksdagsupplösning. Riskerna för ogynnsamma verkningar på det parlamentariska systemet vore uppenbart mindre vid rådgivande referendum.

Departementschefens slutsats i fråga om de allmänna statliga spörsmålen är, att de praktiska synpunkter som kunde och borde anläggas i ärendet bestämt talade emot den beslutande omröstningsformen. Däremot ansåge han det vara av värde, att ökat utrymme bereddes åt det rådgivande referendum i vår författning.

Beträffande rätten att påkalla rådgivande folkomröstning har departementschefen anslutit sig till utredningsmajoritetens ståndpunkt, att rådgivande folkomröstning skulle komma till stånd på begäran av en riksdagsminoritet, vars storlek departementschefen funne rimligast böra bestämmas till en tredjedel av ledamotsantalet i vardera kammaren, eller till 50 ledamöter i första och 77 ledamöter i andra kammaren.

Liksom utredningen har departementschefen ansett, att rätt borde medgivas riksdagen att avslå begäran om folkomröstning i ärende, som riksdagen

gen funne vara av synnerligen brådskande natur. Kungl. Maj:ts samtycke borde däremot icke längre utgöra villkor för anordnande av folkomröstning.

Vad angår ä m n e s o m r å d e t för folkomröstning borde enligt departementschefens mening som en första förutsättning för att en fråga skulle få underställas folket gälla, att frågan kunde ankomma på riksdagens prövning. Från folkomröstning borde enligt departementschefen, såsom utredningen föreslagit, undantagas frågor, som berörde riksstatsens reglerande — d. v. s. alla sådana, i den löpande eller närmast följande budgeten ingående frågor rörande statens inkomster och utgifter som kunde bli föremål för gemensam votering — eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val.

Beträffande därefter *grundlagsfrågor* har departementschefen anslutit sig till uppfattningen, att beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor icke borde införas. Som skäl för sin ståndpunkt har departementschefen åberopat främst de utrikespolitiska övertväganden som inom utredningen anförts av herr Wallentheim. En opinionsundersökning avseende frågan huruvida en viss grundlagsändring hade tillräcklig förankring i den allmänna folkmeningen kunde enligt departementschefen ske lika bra genom en rådgivande som genom en beslutande folkomröstning.

Departementschefen har även berört frågan om statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar. Hithörande spörsmål vore emellertid ännu icke tillräckligt genomdiskuterade utan skulle bli föremål för närmare utredning, därest riksdagen såsom vilande antog nu framlagda grundlagsförslag.

Utöver de allmänna övertvägandena i folkomröstningsfrågan har departementschefen i en till de föreslagna grundlagsstadgandena fogad specialmotivering närmare berört innehållet i och utformningen av dessa stadganden.

Motionerna vid årets riksdag.

Av de i anledning av propositionen väckta motionerna innefatta de likalydande motionerna *I: 523* och *II: 674* samt de likalydande motionerna *I: 533* och *II: 683* förslag, att den riksdagsminoritet, som skall kunna påkalla rådgivande folkomröstning, skall bestämmas till två femtedelar av kamrarnas ledamöter eller 60 ledamöter i första och 92 ledamöter i andra kammaren.

I de likaledes i anledning av propositionen väckta, likalydande motionerna *I: 532* och *II: 682* föreslås, att sagda minoritet skall bestämmas till i princip en fjärdedel eller 40 respektive 60 ledamöter.

I de likalydande motionerna *I: 382* och *II: 488* föreslås, att en rådgivande folkomröstning skall hållas angående frågan, huruvida i grundlag och allmän lag skola införas bestämmelser om beslutande folkomröstning. De bestämmelser, som sålunda avses i motionerna, skola huvudsakligen bereda möjlighet att underställa riksdagens beslut, avseende lagar samt nya eller för-

höjda statsanslag, omröstning bland de röstberättigade. Den rådgivande folkomröstningen föreslås skola hållas vid sådan tidpunkt, före den 1 juli 1955, att riksdagen med ledning av dess utslag kan såsom vilande antaga vederbörliga grundlagstillägg senast vid 1956 års vårsession, och bör enligt motionärerna äga rum hösten 1954 eller våren—försommaren 1955. Det i motionerna framlagda förslaget är utformat i ett förslag till Lag om rådgivande folkomröstning angående beslutande folkomröstning och bygger på det förslag till lag om allmän folkomröstning som utredningen framlagt i sitt betänkande. Nämnas må, att i anslutning till nu ifrågavarande motioner väckts motioner (I: 387 och II: 493) med hemställan, att riksdagen måtte bevilja dels ett förslagsanslag av 750 000 kronor för täckande av statsverkets del i kostnaderna för folkomröstningen, dels ock ett förslagsanslag av 400 000 kronor till objektiv upplysning, vilka motioner hänvisats till statsutskottet.

Utskottet.

Den rådgivande form av folkomröstning, som infördes i Sverige år 1922, innebär att ett ärende, om så prövas nödigt med hänsyn till dess särskilda vikt och beskaffenhet, kan underställas allmän folkomröstning efter förordnande därom av Kungl. Maj:t och riksdagen genom samfällt stiftad lag. För att folkomröstning skall komma till stånd kräves alltså, att Kungl. Maj:t och riksdagens båda kamrar äro ense därom. Folkomröstningen skall verkställas innan ärendet avgöres, och efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning. Bestämmelserna om folkomröstning ha tillämpats endast vid ett tillfälle, nämligen år 1922 i förbudsfrågan.

Frågan om utbyggnad av folkomröstningsinstitutet väcktes vid 1948 års riksdag genom motioner, i vilka hemställdes om utredning och förslag angående införande i vår författning av beslutande folkomröstning. Konstitutionsutskottet, till vilket motionerna hänvisades, förordade i sitt utlåtande (nr 20) i anledning av motionerna en allsidig utredning i ämnet, vilken borde vara förutsättningslös och således avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt institutet beslutande folkomröstning lämpligen kunde infogas i vårt svenska statsskick. I enlighet med utskottets hemställan begärde riksdagen i skrivelse (nr 199) till Kungl. Maj:t utredning i ämnet. I anledning därav tillsattes 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning, vilken våren 1952 avgav betänkande angående allmän folkomröstning jämte bilagor, innehållande redogörelser för folkomröstningsinstitutet i främmande länder. Utredningen undersökte i första hand, i anslutning till de i direktiven för utredningsarbetet givna riktlinjerna, möjligheterna att med den svenska författningen införliva regler om beslutande folkomröstning men upptog till prövning jämväl möjligheterna till en reform av stadgandena om rådgivande folkomröstning.

Samtliga ledamöter av utredningen voro eniga om att en utvidgning av möjligheterna att få till stånd rådgivande folkomröstning borde ske. Enligt utredningens förslag skulle sålunda rådgivande folkomröstning kunna kom-

ma till stånd på begäran av en riksdagsminoritet. Folkomröstning skulle få anställas endast i frågor, vilka kunde komma under riksdagens prövning. Från folkomröstning skulle undantagas vissa grupper av frågor, nämligen sådana som rörde riksstatsens reglerande, överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val.

Utredningens majoritet, bestående av sex av utredningens sju ledamöter, föreslog därjämte, att beslutande folkomröstning skulle införas som alternativ i vissa fall till en andra riksdagsbehandling för slutgiltigt antagande av grundlagsförslag. En minoritet inom utredningen om tre ledamöter förordade slutligen införande av beslutande folkomröstning jämväl i lag- och anslagsfrågor.

Vid 1952 års riksdag väckta motioner med förslag om införande av beslutande folkomröstning i såväl grundlagsfrågor som andra ärenden avstyrktes av konstitutionsutskottet, under hänvisning till att starkt delade meningar i ämnet framträtt och att de föreliggande spörsmålen krävde ett grundligare övervägande än som då varit möjligt med hänsyn till att utredningens betänkande först kort förut blivit för utskottet tillgängligt; utskottets hemställan bifölls av riksdagen. Vid 1953 års riksdag väcktes ånyo motioner med liknande begäran om införande av beslutande folkomröstning. I sitt av riksdagen (skrivelse nr 326) godkända utlåtande (nr 17) i anledning av sistnämnda motioner förklarade sig konstitutionsutskottet anse, att ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet skulle kunna medföra ett mera aktivt deltagande från folkets sida i statsverksamheten, vilket vore ägnat att ytterligare befästa vår demokratiska samhällsform. Detta syfte kunde emellertid enligt utskottets mening i väsentlig utsträckning vinnas genom en utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Därtill komme, anförde utskottet vidare, att vårt representativa system medgäve uttryck för så olika meningsriktningar inom folket att även åsiktsmotsättningar som skure partilinjerna komme att återspeglas i riksdagen, varför särskilda beslut av folket i andra former än genom de politiska valen ej syntes erforderliga. Svårigheterna att förena beslutande folkomröstning med det parlamentariska styrelsesättet vore också enligt utskottet uppenbara. Utskottet ansåg sig därför icke kunna förorda en så djupgående omgestaltning av vår konstitutionella rätt som införande i vår författning av bestämmelser om beslutande folkomröstning. Däremot tillstyrkte utskottet en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag under innevarande andrakammarperiod till utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Enligt utskottet borde därvid de av utredningen i frågan antagna principerna om att en minoritet inom riksdagen skulle äga påkalla rådgivande folkomröstning i frågor, som kunde komma under riksdagens prövning, kunna utgöra en grundval.

Det i förevarande proposition framlagda förslaget grundar sig i sak på den av utredningen förordade regleringen av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Sålunda föreslås i propositionen, att rådgivande folkomröstning skall kunna komma till stånd på begäran av en minoritet inom riksdagen, bestående av minst 50 ledamöter av första och minst 77 ledamöter

av andra kammaren. Kungl. Maj:ts samtycke skall således icke längre utgöra villkor för anordnande av folkomröstning. Ämnesområdet för folkomröstning föreslås vara detsamma som det av utredningen föreslagna och den närmare utformningen av bestämmelserna i ämnet ansluter sig till utredningens förslag. I propositionen toges avstånd från tanken att införa beslutande folkomröstning i vare sig grundlagsfrågor eller andra ärenden.

Utskottet anser, i överensstämmelse med sin år 1953 intagna ståndpunkt i frågan, en vidgning av möjligheterna att få till stånd rådgivande folkomröstning böra ske. Härigenom skulle, såsom utskottet i sitt utlåtande i folkomröstningsfrågan nämnda år anfört, ett mera aktivt deltagande från folkets sida i statsverksamheten kunna främjas, vilket vore ägnat att ytterligare befästa vår demokratiska samhällsform. Beträffande den närmare utformningen av denna utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet anser utskottet, i likhet med vad i propositionen föreslås, att rådgivande folkomröstning skall kunna komma till stånd på begäran av en riksdagsminoritet. Utskottet tillstyrker propositionens förslag, att storleken av denna minoritet fastställs till minst 50 ledamöter av första och minst 77 ledamöter av andra kammaren. Utskottet avstyrker alltså såväl den skärpning av kravet på minoritetens storlek som föreslagits i motionerna I: 523 och II: 674 samt I: 533 och II: 683 som den mildring av samma krav som påyrkats i motionerna I: 532 och II: 682.

Utskottet tillstyrker, med viss nedan angiven ändring, den i propositionen föreslagna utformningen av grundlagsstadgandena i ämnet. Utskottet vill understryka, att den föreslagna regleringen av ämnesområdet för folkomröstning innebär, att endast sådana frågor kunna bli föremål för folkomröstning, i vilka beslutanderätten tillkommer riksdagen ensam eller riksdagen och Kungl. Maj:t gemensamt. Härigenom uteslutas från folkomröstning ärenden, vilka Kungl. Maj:t ensam äger avgöra. Utskottet vill vidare framhålla, att den initiativrätt med avseende å begäran om folkomröstning, som föreslås skola tillkomma ständigt utskott eller i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott, rimligtvis måste gälla även sammansatt utskott.

Beträffande den i propositionen föreslagna bestämmelsen i § 63 riksdagsordningen, att återförvisning av fråga om anordnande av allmän folkomröstning skall äga rum, om minst en tredjedel av kammarens samtliga ledamöter det begär, anser utskottet större klarhet och bättre enhetlighet i den föreslagna regleringen av folkomröstningsinstitutet vinnas, om storleken av den ifrågavarande minoriteten inom kammaren, genom hänvisning till § 1 mom. 2 riksdagsordningen, anges till minst femtio ledamöter i första kammaren respektive minst sjuttiosju ledamöter i andra kammaren.

Vad därefter angår det i de likalydande motionerna I: 382 och II: 488 framförda yrkandet, att rådgivande folkomröstning skall hållas före den 1 juli 1955 i frågan, huruvida beslutande folkomröstning i lag- och anslagsfrågor skall införas, får utskottet, under erinran om sitt ställningstagande i folkomröstningsfrågan vid 1953 års riksdag, som sin mening uttala, att en dylik rådgivande folkomröstning icke bör komma till stånd. Utskottet avstyrker därför förevarande båda motioner.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen — med förklarande att riksdagen funnit viss ändring böra vidtagas i det genom förevarande proposition framlagda förslaget, i vad detsamma avser ändrad lydelse av § 63 riksdagsordningen — måtte i anledning av propositionen samt med avslag å motionerna I: 523 och II: 674, I: 532 och II: 682 samt I: 533 och II: 683 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget med följande ändrade lydelse av § 63 riksdagsordningen:

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

§ 63.

När fråga, varöver utskott sig utlåtitt, till avgörande förekommer, äger 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.

När fråga, varöver utskott sig utlåtitt, till avgörande förekommer, äger 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 äga rum, om det begäres av minst så många ledamöter av kammaren som i 1 § 2 mom. sägs.

Stanna kamrarna — — — — — kamrarna inkomma.

Vad kamrarna — — — — — sessionen förfallit.

B) att motionerna I: 382 och II: 488 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 13 maj 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

J. W. PETTERSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Lindén, Wahlund, Hällgren*, Sandberg, Herlitz, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun och Bergvall*; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, von Friesen*, Fast, Norén*, Håstad*, Spångberg, Jonsson i Haverö, Larsson i Julita, Nordkvist samt Hammar* (vid behandlingen av motionerna I: 382 och II: 488) och Hamrin (vid behandlingen av ärendet i övrigt).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

I. mot utskottets motivering
av herr *Wahlund*;

II. mot utskottets hemställan

A) under avdelning A) i utskottets utlåtande

1) av herrar *Herlitz, Hansson, Bergvall, von Friesen, Håstad, Nordkvist* i Kalmar och *Hamrin*, vilka ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts förevarande proposition icke kunnat i oförändrat skick antagas, måtte i anledning av propositionen och motionerna I: 532 och II: 682 samt med avslag å motionerna I: 523 och II: 674 samt I: 533 och II: 683 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget med följande ändrade lydelse av

a) § 49 mom. 2 regeringsformen:

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

Regeringsformen.

§ 49.

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.

2:o. I ärende av särskild vikt må förordnas, att folkets mening skall inhämtas genom allmän folkomröstning. Sådan omröstning skall anställas, därest minst *fyrtyo* ledamöter av första kammaren och *sextio* 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.

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

Rätt att deltaga 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.

b) § 1 mom. 2 och § 63 riksdagsordningen:

Riksdagsordningen.

§ 1.

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.

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

§ 63.

(Lika med utskottets förslag.)

2) av herrar *Pettersson* i Norregård, *Fritiof Karlsson* och *Larsson* i Julita, vilka ansett, att utskottet bort hemställa,

att riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts förevarande proposition icke kunnat i oförändrat skick antagas, måtte i anledning av propositionen och motionerna I: 523 och II: 674 samt I: 533 och II: 683 ävensom med avslag å motionerna I: 532 och II: 682 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget med följande ändrade lydelse av

a) § 49 mom. 2 regeringsformen:

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

Regeringsformen.

§ 49.

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

2:o. I ärende av särskild vikt må förordnas, att folkets mening skall inhämtas genom allmän folkomröstning. Sådan omröstning skall anställas, därest minst *sextio* ledamöter av

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

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.

första kammaren och *nittiotvå* 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 deltaga 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.

b) § 1 mom. 2 och § 63 riksdagsordningen:

Riksdagsordningen.

§ 1.

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.

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

§ 63.

(Lika med utskottets förslag.)

3) av herr *Sandberg*, som anfört:

»Vid 1953 års riksdag ansåg jag, att utskottet bort avstyrka då föreliggande förslag såväl om utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet som om införande av grundlagsbestämmelser angående beslutande folkomröstning. Vid innevarande års utskottsbehandling av motsvarande

fråga har jag vidhållit denna ståndpunkt. Det torde icke vara nödvändigt eller möjligt att i denna reservation ingående redogöra för motiven till den intagna ståndpunkten. Jag begränsar mig därför till den deklarationen, att det parlamentariska systemet i dess nuvarande gestaltning tillfredsställer ur demokratiens synpunkt berättigade anspråk. Inom utskottet har jag på den grund yrkat avslag å propositionen och de i anledning av densamma väckta motionerna.»

B) under avdelning B) i utskottets utlåtande

av herrar *Herlitz, Hansson, Bergvall, von Friesen, Håstad, Nordkvist* i Kalmar och *Hammar*, vilka ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 382 och II: 488 måtte för sin del antaga följande

Förslag

till

Lag om rådgivande folkomröstning angående beslutande folkomröstning.

1 §.

Före den 1 juli 1955 skall genom sådan allmän folkomröstning, som i § 49 mom. 2 regeringsformen omförmäles, folkets mening inhämtas angående införandet av beslutande (decisiv) folkomröstning.

Den som önskar, att i grundlag och allmän lag skola införas bestämmelser om beslutande folkomröstning efter vad nedan i denna paragraf angives, röstar ja; den, som icke önskar detta, röstar nej.

Sådana bestämmelser om beslutande folkomröstning som här avses skola huvudsakligen bereda möjlighet att underställa riksdagens beslut, avseende lagar samt nya eller förhöjda statsanslag, omröstning bland de röstberättigade. Rätt att påkalla sådan omröstning skall, därest tvångsläge ej föreligger, tillkomma en viss, i grundlag bestämd minoritet i riksdagens båda kamrar.

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

4 §.

Sedan dag för omröstningen 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 angivas:

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 §.

Omröstningen 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 §.

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

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

7 §.

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

8 §.

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 valsedelsförsändelse stadgas, avlämna röstsedel genom andra maken med begagnande av röstsedelsförsändelse.

9 §.

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.

10 §.

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

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

11 §.

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 omröstningen önskar avlämna röstsedel; och skola i fråga om förfarandet i nämnda avseende gälla de i vallagen därom meddelade bestämmelserna.

12 §.

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

13 §.

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

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

14 §.

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

15 §.

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.

16 §.

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

17 §.

Förmenar någon, att omröstningen 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 inkomma 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 förklaringar, som må hava inkommit, ofördröjligen till Konungen insända för att i Dess regeringsrätt föredragas och avgöras.

18 §.

Kostnaderna för folkomröstningens anordnande fördelas mellan statsverket och kommunerna i enlighet med vad som gäller vid val till riksdagens andra kammare. Kuvert och röstsedlar bekostas av statsverket.