



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:19
JUSTITIEDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

ANGÅENDE DECISIV FOLKOMRÖSTNING, AVGIVET AV
FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTÉN

DEN 28 FEBRUARI 1923

STOCKHOLM

1923

Statens offentliga utredningar

Kronologisk förteckning

1922

April–December

1. Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmannaval. Av E. v. Heidenstam. Norstedt. 20 s. **Ju.**
2. Byggnadsarbetersakkunnigas betänkande 2. Arbetsstatistisk undersökning rörande husbyggnadsverksamheten i Sveriges städer och stadsliknande samhällen. Av B. Nyström. Norstedt. 208 s. **S.**
3. Järnvägsstyrelsens skrivelser till Kungl. Maj:t den 28 april 1922 med förslag till taxeändring samt den 5 maj 1922 med yttrande över tull- och traktatkommitténs utlåtande m. m. Sv. Tr.-aktieb. 22 s. **K.**
4. Klimatets inverkan på byggnader vid västkusten. Kungl. Byggnadsstyrelsens meddelande nr 1. Haggström. 392 s. **E.**
5. Betänkande med förslag till förändrad kyrklig indelning och organisation inom de till Kristianstads och Malmöhus län hörande delarna av Lunds stift. Haggström. 392 s. **E.**
6. Tillägg till betänkande och förslag beträffande förädlingsverksamheten vid marinen. Tullberg. vj, 92 s. **Fö.**
7. Betänkande rörande fiskerinäringens främjande. Haggström. 95 s. **Jo.**
8. Utredning angående statsunderstöd för idrottens främjande. Tullberg. v, 124 s. 1 kart. **E.**
9. Patentlagstiftningskommitténs betänkande 7. Förslag till lag om rätt till tidnings eller tidskrifts titel m. m. Marcus. 54 s. **H.**
10. Om lappskattelandsinstitutet och dess historiska utveckling. Av Åke Holmbäck. Almqvist & Wiksell. 95 s. **S.**
- 11–12. Betänkande med förslag till lag angående kulturminnesvård samt organisation av kulturminnesvården. 1. Historik, memorial ang. minnesvårdens nuvarande ståndpunkt, utländsk lagstiftning samt bilagor. viij, 483 s. 3 kart. 2. Förslag och motiv. xxij, 197 s. Centraltr. **E.**
13. Högskolornas löneruleringskommitténs betänkanden. 2. Fackhögskolor och övriga vetenskapliga anstalter. Haggström. vj, 193 s. **E.**
14. Statsmakterna och bränsleskaffningen under krigsåren. Av bränslekommissionen avgiven berättelse över dess verksamhet åren 1917–1921. Marcus. 353 s. **H.**
15. Statistiksakkunnigas betänkande. Utredning och förslag till åtgärder för minskning av kostnaderna för den officiella statistiken samt åstadkommande av en permanent kontroll över det statistiska arbetet m. m. Beckman. x, 367 s. **Fi.**
16. Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rörande jakt och fågelskydd. 2. Ändringar i jaktlagen, fridlysningsbestämmelser m. m. Marcus. 317 s. **Jo.**
17. Betänkande och förslag rörande det akademiska befordringsväsendet. Lund, Berling. 268 s. **E.**
18. Det svenska lantbrukets produktionskostnader. 1. Bokföringsåret 1919–1920. Av L. Nannesson. Meddelande från Kungl. Lantbruksstyrelsen nr 240 (Nr 6 1922). Norstedt. vj, 125 s. **Jo.**
19. Betänkande med förslag angående arrendators rätt till ersättning för elektrisk anläggning. Tullberg. iv, 29 s. **Ju.**
20. Mellanhandssakkunnigas betänkande ang. olägenheterna vid mellanhandssystemet inom livsmedels-handeln. Eklund. 295 s. **Jo.**
21. Om röstsammanräkning vid kommunala val enligt lagarna den 9 juni 1922. Av E. v. Heidenstam. Beckman. (4), 51 s. **S.**
22. Kolonisationskommitténs betänkande 1922. Förslag till kolonisation å kronoparker i Norrland och Dalarna jämte förslag dels till utsträckt tillämpande av intensivt skogsbruk å de norrländska kronoparkerna dels till kraftigare befrämjande av eg-nahemsbildning å enskild jord i Norrland. Centraltr. (2), xvij, 433, 133, 112 s. 1 kart. **Jo.**
23. Betänkande och förslag angående utbildningskurser inom tullverket. Tullberg. viij, 143 s. **Fi.**
24. Utredning rörande den s. k. Nyköpings kanall. Meddelande från Kungl. Kanalkommissionen. Nr 66. Haggström. 69 s. 3 pl. **K.**
25. Förslag till författningar angående handel med och import av utsädesfrö ävensom till omorganisation av frökontrollverksamheten m. m. Beckman. ivv, 131 s. **Jo.**
26. Utkast till lag om visst trygghande av byggnads-borgenärers fordringar m. m. Tullberg. 51 s. **Ju.**
27. Redogörelse för de ekklesiastika boställena. 5. Värmlands län. Av H. Skoglund. Beckman. xlvij, 692 s. **E.**
28. Betänkande och förslag rörande brandskydds-föreskrifter och ordnandet av brandväsendet inom riket. 7. Betänkande med förslag till Kungl. Maj:ts nådiga stadga angående skydd för människor vid brandfara inom industriella arbetslokaler. Beckman. 15 s. **K.**
29. Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående skolreglemente för flottan. 1. Skolor och kursrer för sjömanskårens manskap. Tullberg. viij, 117 s. 1 bil. **Fö.**
30. Åtgärder mot godsanhopning i tullpackhus m. m. Generaltullstyrelsens underådniga utlåtanden övver 1914 års tullkommissions betänkanden. 3. Marcus. 101 s. **Fi.**
31. Supplement nr 1 till Sveriges familjenamn. Stat. repr.-anst. 12 s. **E.**
32. Bilaga till kolonisationskommitténs betänkande. Redogörelser för inventering av odlingsjord. Av E. Haglund. Centraltr. (2), 278 s. 11 kart. **Jo.**
33. Förslag till reviderad lag om arbetstidens begränsning jämte utredningar rörande arbetstidslagstiftningens verkningar och arbetstidsförhållandena inom vissa yrken. Norstedt. (2), 186, 109* s. **S.**
34. Betänkande och förslag avgivna av den av Kungl. Maj:t den 31 augusti 1920 tillsatta kommitté för verkställande av utredning, huruvida krigsdomstolarna i fredstid kunna avskaffas. Marcus. vj, 224 s. **Ju.**
35. 1921 års fastighetskreditsakkunniga. Betänkande 1. Utredning och förslag angående höjning av maximi-gränsen för den primära jordbruksfastighetskrediten. Marcus. 26 s. **Jo.**
36. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 11. Pappersindustriens produktionsförhållanden. Av E. Bossus. Tullberg. iv, 101 s. **Fi.**
37. Underådnigt utlåtande med förslag till förordning angående tillverkning och beskattning av malt-drycker m. m. Marcus. 143 s. **Fi.**
38. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 13. Den svenska kautschukindustriens utveckling 1890–1913 med särskild hänsyn till dess ställning åren närmast före världskriget. Av B. Ohlin. Marcus. iv, 38 s. **Fi.**
39. Betänkande med förslag till förordning om motorfordon jämte därmed sammanhängande författningar samt till stadga om trafiken å vägar och gator. V. Pettersson. viij, 254 s. 4 bil. **K.**
40. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 12. Margarinindustriens utveckling med särskild hänsyn till förhållandena före världskriget. Av J. Lublin. Tullberg. iv, 184 s. **Fi.**
41. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 14. Huvuddragen av det svenska jordbrukets utveckling 1871–1919. Av A. Sjöström. Marcus. iv, 120 s. **Fi.**
42. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 15. Översikt av jordbrukets utveckling i vissa främmande länder 1871–1913. Av E. Höijer. Marcus. iv, 97 s. **Fi.**
43. Betänkande med förslag till allmän sjukhusstadga m. m. Norstedt. 302 s. **S.**

Fortsättning å omslagets tredje sida.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1923:19
JUSTITIEDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

ANGÅENDE DECISIV FOLKOMRÖSTNING, AVGIVET AV
FOLKOMRÖSTNINGSKOMMITTÉN

DEN 28 FEBRUARI 1923

A.-B. HASSE W. TULLBERGS BOKTRYCKERI
STOCKHOLM 1923

STATE OF ALABAMA



REPORT

OF THE

COMMISSIONERS OF THE LANDS

FOR THE YEAR 1897

ALBANY, N. Y.:
J. B. LIPPINCOTT & CO.,
PUBLISHERS.
1898.

TILL KONUNGEN.

Sedan folkomröstningskommittén den 8 februari 1921 avgivit betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning, övergick kommittén omedelbart till fullgörande av den del av sitt uppdrag, som avsåg den decisiva formen av folkomröstning.

Utredningen angående det decisiva folkomröstningsinstitutet har, liksom förut beträffande den konsultativa formen av samma institut, i enlighet med Eders Kungl. Maj:ts till kommittén givna uppdrag avsett att *dels* undersöka, huru institutet verkat i främmande länder, *dels* taga ståndpunkt till frågan om dess införande i vår författning.

Förstnämnda del av denna utredning — angående den decisiva folkomröstningen i främmande länder — har i anslutning till den allmänna plan för kommitténs arbeten, som uppgjordes vid dess sammanträden den 27 september—7 oktober 1920, utförts i form av fristående monografier, utarbetade såsom självständiga vetenskapliga undersökningar, för vilkas innehåll och uppställning vederbörande författare ensamma äro ansvariga. Sålunda har kommitténs sekreterare, undertecknad Brusewitz, behandlat Schweiz och Tyskland, dess biträdande sekreterare, filosofie licentiaten, juris kandidaten H. Tingsten, *dels* Nordamerikas Förenta stater, *dels* ett flertal europeiska länder; endast för framställningarna om England och Australien har kommittén, i enlighet med på dess framställning av Eders Kungl. Maj:t den 25 september 1920 lämnat medgivande, anlitat särskild arbetskraft, filosofie doktor Knut Petersson.

En summarisk sammanfattning av undersökningarnas resultat ur de synpunkter, som kommittén haft att anlägga vid sin prövning av frågan om det decisiva folkomröstningsinstitutets införande i Sveriges författning, ingår såsom första avdelningen i det av kommittén nu framlagda betänkandet.

Sekreteraren och biträdande sekreteraren hava efter framställning av kommittén erhållit Eders Kungl. Maj:ts tillstånd att företaga studieresor, den förre till Tyskland och Schweiz och den senare till Nordamerikas Förenta stater, vilka resor utfördes under sommaren och hösten 1921.

Sammanträden av kommittén in pleno hava hållits den 12 maj och 22—28 november, den 1 maj och 2—9 december 1922 samt 7—16, 23 och 28 februari 1923.

Kommittén får nu till Eders Kungl. Maj:t överlämna *dels* förutnämnda särskilda utredningar angående det decisiva folkomröstningsinstitutet i främmande länder: Schweiz, Förenta staterna samt övriga länder;

dels betänkande angående frågan om detta instituts införande i Sveriges författning. Något förslag i detta syfte har kommittén, såsom framgår av betänkandet, icke funnit sig böra avgiva.

Till betänkandet har särskilt yttrande avgivits av undertecknad Vennerström.

Stockholm den 28 februari 1923.

Underdånigst

NILS EDÉN.

K. VON GEIJER.

MAURITZ HELLBERG.

VIKTOR LARSSON.

IVAR VENNERSTRÖM.

AXEL BRUSEWITZ.

Herbert Tingsten.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Skrivelse till Konungen	3
Betänkande	7
Översikt över folkomröstningsinstitutet i främmande länder	7
<i>Schweiz</i>	7
Förutsättningar och former	7
Erfarenheter	9
<i>Förensta staterna</i>	10
Förutsättningar och former	10
Erfarenheter	12
<i>Australien</i>	13
<i>Danmark</i>	14
<i>Nya folkomröstningsländer efter världskriget</i>	15
Förutsättningar	15
Obligatoriskt referendum	16
Fakultativt referendum	16
Folkinitiativ	17
Sammanfattande anmärkningar	18
<i>Folkomröstningsfrågan i andra stater</i>	19
Kommitténs yttrande	19
<i>Principiella utgångspunkter</i>	19
<i>Frågans förutsättningar i Sverige</i>	21
Den konsultativa folkomröstningen	21
Decisiv folkomröstning	22
<i>Obligatoriskt referendum</i>	22
<i>Fakultativt referendum</i>	24
Föreligger behov därav?	24
Praktiska problem	26
Referendum och Konungens vetorätt	27
Institutets omfattning	27
Betingelserna för anordnande av folkomröstning	29
"Regerings"-referendum	32
<i>Folkinitiativ</i>	32
Särskilt yttrande av herr Vennerström	34

BETÄNKANDE ANGÅENDE DECISIV FOLKOM- RÖSTNING.

ÖVERSIKT ÖVER FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET I FRÄMMANDE LÄNDER.

Huru det decisiva folkomröstningsinstitutet framträtt och verkat i främmande länder framgår av de särskilda utredningar, som på folkomröstningskommitténs föranstaltande utarbetats för vart och ett av dessa länder, och kommittén har icke ansett sig hava anledning att till dessa utredningar göra några sakliga tillägg. Däremot har det funnits lämpligt att i kort sammanfattning karaktärisera några grunddrag av de resultat, som vunnits genom de sålunda framlagda undersökningarna, för att därmed på ett mera överskådligt sätt angiva de allmänna utgångspunkter, från vilka kommittén haft att behandla frågan, huruvida sagda institut bör införas i Sveriges författning.

* *
*

De länder, i vilka decisiv folkomröstning förekommer eller varit föreslagna till införande, förete sinsemellan i flera avseenden stora olikheter.

Schweiz, det moderna folkomröstningsinstitutets hemland, intar i denna allmänpolitiska bild av institutets förekomst och betydelse en plats för sig. Olika former av decisiv folkomröstning ha steg för steg blivit införda såväl i samtliga kantoner som i förbundsstaten.

Schweiz.

Förklaringen till den decisiva folkomröstningens framträngande till denna betydelsefulla plats i schweiziskt statsliv har i den särskilda utredningen om institutets uppkomst i detta land väsentligen befunnits ligga i tre faktorer. För det första har den starka tradition av folkets deltagande i statens angelägenheter, som genom den stora splittringen i kantonala statsbildningar kunnat i viss mån bibehålla sig alltifrån de

Förutsättningar och former.

gamla germanska tingsmenigheternas tid, spelat en viss roll såsom historisk förutsättning för det moderna folkomröstningsinstitutets införande. Än större betydelse måste emellertid tillmätas den alldeles särskilda styrka, varmed Rousseaus principer om folksuveräniteten och dess direkta utövning trängde igenom i hans hemland, varifrån han synes hava hämtat utgångspunkten till sin idépolitiska byggnad (Genèves författning). Slutligen har i Schweiz ett särskilt behov gjort sig gällande att finna en motvikt mot de representativa församlingarnas allmakt, vilken på grund av författningarnas karaktär icke kan genom någon annan institution kontrolleras eller begränsas. Genom samverkan av dessa tre faktorer, i synnerhet de två sistnämnda — den "idépolitiska" och den "realpolitiska" — har folkomröstningen vuxit fram som en nationell institution, utgången ur det schweiziska statslivets naturliga förutsättningar och anpassad efter kantonernas och förbundets konstitutionella behov och erfarenheter.

Folkomröstningsinstitutet förekommer i Schweiz, såsom redan nämnts, i flera olika former. I såväl förbundet som alla kantonerna finnes det både i form av *referendum* i trängre bemärkelse: rätt att bringa ett beslut av representationen under folkets direkta prövning till godkännande eller förkastande, och i form av *initiativ*: en folket, d. v. s. ett visst antal röstberättigade, tillkommande rätt att väcka förslag i en fråga, vilket förslag i sista hand hemfaller under folkets eget avgörande.

I såväl förbundet som kantonerna är stadgat, att alla frågor av konstitutionell natur obligatoriskt falla inom folkets direkta maktområde. Det *obligatoriska författningsreferendum* är alltså allmän regel. Ett av representationen fattat beslut om författningsändring kräver i varje fall för sin giltighet folkets godkännande vid allmän omröstning.

Beträffande *vanliga lagar* gälla i ungefär halva antalet kantoner likaledes bestämmelser om obligatoriskt referendum. I dessa kantoner skall alltså varje av representationen antagen lag framläggas för folket till antagande eller förkastande. I förbundsstaten och övriga kantoner är däremot lagreferendum av *fakultativ* natur, d. v. s. att omröstning skall ske blott om vissa av författningen föreskrivna villkor föreligga. I förbundsstaten kan referendum rörande antagna lagar begäras av 30,000 röstberättigade eller av 8 kantoner; om en dylik begäran inlämnas, skall alltså frågan föreläggas folket. I kantonerna förekomma liknande bestämmelser: för referendum fordras begäran från visst antal röstberättigade. I en del kantoner finnas även grundlagsstadganden om *frivilligt* referendum: representationen kan själv besluta att framlägga en fråga till folkets avgörande. I två kantoner har även en minoritet inom representationen rätt att påkalla referendum. — Slutligen kan nämnas, att referendum i ett stort antal kantoner även kan eller skall

äga rum rörande finansiella beslut, samt att i såväl förbund som kantoner traktatfrågor i viss utsträckning falla under referendum.

Folkinitiativ finnes beträffande författningsfrågor i såväl förbundet som kantonerna. Visst antal röstberättigade — i förbundet 50,000 — kan framlägga en allmän hemställan om författningsrevision eller ett utarbetat förslag om författningsändring, med begäran om folkomröstning i frågan. I kantonerna, men däremot ej i förbundet, förefinnes även initiativrätt i lagfrågor. Vid såväl författnings- som laginitiativ skall det initierade förslaget regelmässigt underställas representationen, innan folkomröstning sker. Möjlighet finnes härvid för representationen att jämte det ursprungliga initiativet framlägga ett alternativt förslag.

Referendum har numera i dess olika former existerat i den schweiziska förbundsstaten nära 50 år och i åtskilliga kantoner ännu längre tid, varför vissa slutsatser med ledning av den samlade erfarenheten kunna dragas beträffande dess sätt att verka. *Erfarenheter.*

Såsom av den särskilda utredningen framgår, har folkets deltagande i fakultativa referenda i förbundet såväl som i kantonerna varit synnerligen livligt, i förbundet till och med högre än vid politiska val — varför omröstningsresultaten i regel givit verkligt uttryck åt folkopinionen. Vid obligatoriska referenda har deltagandet varit svagare, i vissa kantoner mycket svagt, vilket visar, att denna omröstningsform icke i samma grad som den fakultativa förmår hålla det politiska intresset uppe. Detta ligger i sakens egen natur. Med det obligatoriska lagreferendum följer, att så gott som hela statsverksamheten är lagd i folkets hand, varigenom även skäligen betydelselösa frågor, för vilka intet intresse kan väntas förefinnas hos den stora massan av röstberättigade, föreläggas till dessas avgörande. Förhållandet är ett annat med det fakultativa referendum. Där detta existerar, komma i regel endast de viktigaste statsangelägenheterna under folkomröstning. Användningen av denna omröstningsform, som vanligen helt bestämmes av de röstberättigade själva, utmärker sig i allmänhet för stor måttfullhet. Sålunda hava i förbundet sedan införandet av det fakultativa referendum 1874 endast 35 omröstningar av detta slag förekommit.

Även om i vissa punkter kritik riktats mot det schweiziska referendum, äro omdömena om dess verkningar både bland inhemska och utländska bedömare övervägande gynnsamma. Det har upprätthållit en ständig kontakt mellan folk och parlament och därigenom avpassat lagstiftningen efter folkets behov. Med den retarderande tendens, som utmärker institutet, har det visserligen fördröjt en del reformer. I det stora hela har det dock ej hindrat framåtskridandet, endast tjänat såsom en broms, och enligt schweizisk opinion i allmänhet en nyttig

broms på utvecklingen i frågor, som varit omstridda och ofta visat sig vara i behov av förnyad omprövning. Genom sin egenskap att avveckla uppkommande tvisteämnen och i de dagspolitiska striderna åstadkomma ett avgörande, inför vilket alla böjt sig, har det haft en utjämnande inverkan på det politiska livet. Icke utan skäl anser man, att referenduminstitutet befordrat den historiska kontinuitet, den lugna jämvikt, som över huvud präglat schweizisk statsutveckling alltsedan institutets införande.

Vad beträffar folkinitiativet, som i förbundet och de flesta kantoner införts betydligt senare än referendum, är erfarenhetsmaterialet ännu alltför otillräckligt för att tillåta ett bestämt slutomdöme. I åtskilliga avseenden har det verkat på ett liknande sätt som referendum, i andra har det uppvisat tendenser, som synas mindre tilltalande. Även om man i Schweiz allmänt håller före, att initiativet ingår som ett nödvändigt led i den demokratiska statsordningen, äro meningarna om dess verkningar även där ganska delade.

Förenta staterna.

Nordamerikas Förenta stater äro folkomröstningsinstitutets andra huvudcentrum. En avgjord skillnad från Schweiz ligger emellertid redan däri, att institutet här icke vunnit plats i förbundsstatens författning. Däremot har det i skilda former införts i samtliga delstater samt i dessa kommit till synnerligen rik användning.

Förutsättningar och former.

Folkomröstningsinstitutet har i Amerika liksom i Schweiz gamla historiska anor, vilka gå tillbaka till de första koloniernas grundläggning. Nedärvda idéer om direkt folkstyrelse i förening med 1700-talets folksuveränitets- och fördragsteorier ha sedermera vid tiden för koloniernas frigörelse från det engelska väldet spelat in såsom ledmotiv vid de nya självständiga författningarnas uppgörande. Särskilt har under fördragsteoriens inflytande åskådningen om folkets rätt till direkt medverkan vid konstitutionens antagande, vilket uppfattades såsom själva den statsgrundande akten, starkt gjort sig gällande. Som en produkt av denna uppfattning kan det *obligatoriska författningsreferendum* betraktas, vilket växt fram ur hela den politiska idékrets, som uppbar den nya demokratiska statsordningen.

Bestämmelser om obligatoriskt referendum i författningsfrågor tillkommo under revolutionstiden visserligen endast i vissa av de nya staterna, där traditionerna från kolonitiden särskilt starkt verkade i denna riktning. Men under de följande årtiondena infördes institutet snabbt i allt flera stater och kom småningom att framstå som ett av grunddragen i delstaternas konstitutionella rätt. Numera är det obligatoriska författningsreferendum infört i alla de amerikanska delstaterna. Varje

av representationen beslutad revision eller ändring av konstitutionen underställes folkets godkännande.

Redan tidigt började folkomröstningsinstitutet komma till användning även utanför det konstitutionella lagstiftningsområdet. Framför allt skedde detta därigenom att författningarna utvidgades till att omfatta allt större rättsområden; folkets avgöranderätt kom därigenom att inbegripa frågor av materiell lagnatur. Härtill kom, att vissa frågor av särskilt ömtålig karaktär, främst finansiella spörsmål, fördes inom folkets direkta maktsfär, trots att de reglerades i vanliga lagar; genom dylika bestämmelser uppstod i ett stort antal stater ett *obligatoriskt lagreferendum* av visserligen tämligen begränsad omfattning. En ny form av direkt folkstyrelse tillkom slutligen därigenom, att legislaturerna i åtskilliga stater på eget initiativ hänvisade särskilt omtvistade och svårlösta frågor till folkets avgörande. Genom denna praxis, som fortfarande är för handen och som numera i flera stater erhållit konstitutionell sanktion, utbildades ett *frivilligt lagreferendum*.

Ett nytt skede i folkomröstningsfrågans historia i Förenta staterna börjar med 1800-talets sista decennium. Under direkt påverkan av de schweiziska förebilderna framträdde vid denna tid en rörelse för införandet av allmänt *fakultativt lagreferendum* och *folkinitiativ* i de amerikanska delstaterna. Främst bottnade denna rörelse i rent realpolitiska faktorer. De missförhållanden, som av gammalt varit rådande i de amerikanska delstaterna, främst representationernas korrupktion och bristande kontakt med folkopinionen samt partiväsendets ensidighet och ineffektivitet, ledde till ett starkt behov av direkt folklig kontroll över representationen och möjlighet för folkmajoriteten att självständigt genomdriva önskade rättsförändringar. Folkomröstningsinstitutet i utvidgad form framstod som ett tjänligt korrektiv mot representativsystemets brister, som ett naturligt medel att praktiskt förverkliga principen om folkets suveränitet.

Dessa båda folkomröstningsformer infördes först i staten South Dakota år 1898 och ha sedermera snabbt vunnit fäste i allt flera av unionens stater. Av de 48 staterna ha numera 21 infört fakultativt referendum och 19 av dessa jämväl folkinitiativ. Det fakultativa lagreferendum är överallt utformat på ett likartat sätt: varje av representationen antagen lag — däri i regel inbegripet beslut av finansiell karaktär — skall på begäran av visst antal röstberättigade — oftast 5 procent av samtliga valmän — underställas folkets avgörande. I "brådska fall" kan emellertid enligt flertalet statsförfattningar representationen besluta att ställa en viss lag utanför referendum.

I fråga om initiativet förekomma däremot betydande skiljaktigheter mellan olika stater. Sålunda omfattar initiativrätten i 14 stater såväl

författningsändringar som lagar, i 5 däremot endast lagar. I en del stater skall ett av visst antal röstberättigade — i regel 5—10 procent — framfört förslag omedelbart, utan någon medverkan från representationens sida, underställas valmännens avgörande; initiativet är av direkt natur. I andra stater åter måste det initierade förslaget först inlämnas till representationen, som antingen kan antaga detsamma i oförändrat skick — varvid någon folkomröstning ej är nödvändig — eller ock framlägga det för valmännen, eventuellt tillsammans med ett alternativt förslag; i dessa fall är initiativet alltså, liksom i Schweiz, av indirekt natur.

Erfarenheter. Folkomröstningsinstitutet har i de nordamerikanska staterna kommit till utomordentligt rik användning. Så t. ex. förekommo under åren 1901—1918 ungefär 1,350 obligatoriska författningsreferenda, alltså i genomsnitt mer än 25 dylika omröstningar i varje stat. I åtskilliga av de stater, där fakultativt referendum och initiativ införts, ha även dessa former begagnats i synnerligen stor omfattning. Så t. ex. ha i Oregon, där de nått den största användningen, 34 lagreferenda och 114 initiativomröstningar ägt rum under åren 1904—1921. Även i vissa andra stater, såsom California, Colorado och Missouri, ha ett mycket stort antal dylika omröstningar ägt rum under jämförelsevis kort tid.

Det ställer sig icke lätt att avgiva ett samlat omdöme om folkomröstningsinstitutets verkningar i Nordamerika. Bland inhemska och utländska iakttagare finner man de mest skiftande omdömen representerade. Särskilt bör det betonas, att vad de nyare folkomröstningsformerna — fakultativt referendum och initiativ — beträffar, dessa kommit till användning under så kort tid, att det ännu är för tidigt att om dem fälla något bestämt omdöme.

Med bestämdhet kan emellertid i anslutning till den särskilda utredningen sägas, att den obligatoriska folkomröstningsformen verkat minst tillfredsställande. Deltagandet i omröstningar av denna art är i regel jämförelsevis svagt, i genomsnitt knappa 40 procent av alla röstberättigade; folkets ringa intresse är, med hänsyn till att otaliga detaljfrågor framläggas till omröstning, rätt förklarligt. I många fall förekomma avgöranden slumpvis; någon verkligt bestämd opinion kan icke konstateras bland valmännen. Vid fakultativa referenda och initiativ är resultatet i det hela bättre. Intresset för omröstningarna är betydligt större än vid det obligatoriska referendum, ehuru i genomsnitt mindre än vid politiska val. Påtagligt illa grundade avgöranden förekomma blott i undantagsfall. Att dessa båda former av folkomröstning i många fall visat sig utgöra ett behöfligt korrektiv mot representativsystemets brister, torde icke kunna förnekas.

Australien är den tredje i ordningen av de stater, där folkomröstningsinstitutet i modern tid vunnit burskap. Detta har emellertid skett på ett sätt, som starkt avviker ej blott från Schweiz utan även från Förenta staterna. I motsats till vad förhållandet är inom dessa sistnämnda stater är det inom det australiska *statsförbundet*, som folkomröstningen blivit författningsmässigt stadgad, och detta såsom obligatorisk, dock endast för författningsändringar, samt såsom skiljedomsinstitut vid konflikter mellan parlamentets båda hus. Av delstaterna har endast Queensland antagit författningsbestämmelser om folkomröstning; dessa, som stadgade dylik omröstning såsom medel att slita tvister mellan parlamentets båda hus, ha emellertid på grund av det övre husets avskaffande numera blivit "döda bokstäver". Vad statsförbundets obligatoriska författningsreferendum angår, framgår av utredningen, att det i ett avsevärt antal fall kommit till användning och därvid alldeles övervägande verkat i negativ riktning, beroende på folkets obenägenhet mot förstärkning av förbundets makt i förhållande till delstaterna. I övrigt har man i Australien såväl i förbundet som i delstaterna åtnöjt sig med att då och då — utan stöd i författningen — tillgripa konsultativt referendum, såsom närmare utvecklats i kommitténs förut avlämnade utredning.

Folkomröstningsinstitutet i Australien inbjuder till vissa jämförelser av intresse med Nordamerikas Förenta stater. Båda äro nybyggareländer, vilkas utveckling försiggått på demokratisk grund; inom båda är — liksom även i Schweiz — en förbundsorganisation ramen för institutets framväxande. Det oaktat har i Australien — i motsats mot i Förenta staterna — folkomröstningsinstitutet endast kommit till jämförelsevis begränsad användning. Detta beror efter allt att döma ej på några principiella betänkligheter. Att dylika ej funnits framgår därav att ett obligatoriskt författningsreferendum införts i förbundet och att konsultativa referenda hållits såväl i förbund som i särstater. När institutet ej använts i större utsträckning, ligger förklaringen efter allt att döma däri, att de realpolitiska motiv, som både i Schweiz och Förenta staterna spelat så stor roll för folkomröstningstankens framträngande — behovet av kontroll över och motvikt mot representationernas allmakt — ej på samma sätt gjort sig gällande i Australien.

Under sådana förhållanden är det knappast möjligt att draga några egentliga slutsatser rörande folkomröstningsinstitutets verkningar i förhållande till Australiens allmänna författningssliv. Statsförbundets obligatoriska författningsreferendum har övervägande fungerat som ett medel i delstatspartikularismens tjänst för att förhindra utökningar av statsförbundets myndighet; de konsultativa omröstningarna synas ej ha utövat något märkbart inflytande på representationens allmänna ställ-

ning, även om de i flertalet fall — icke i alla — blivit utslagsgivande för den fråga, som förelagts folket.

Danmark. *Danmark* är — fränsett Frankrike under revolutionstiden — det första land i Europa, som efter Schweiz upptagit det moderna folkomröstningsinstitutet. Detta intar emellertid där en strängt begränsad plats, i det att endast obligatoriskt författningsreferendum förekommer. Sedan en ändring i grundlagen antagits av riksdagens båda ting, varvid två riksdagsbeslut med mellanliggande upplösning och nyval fordras, skall förslaget framläggas för folket. Anmärkningsvärd är den stränga fordran på kvalificerad majoritet; ej blott flertalet bland de i omröstningen deltagande utan även minst 45 procent av alla röstberättigade fordras för bekräftelse av riksdagens beslut.

I utredningen framhållas de betänkligheter, som det danska folkomröstningsinstitutets utformning är ägnad att framkalla. Referendum omedelbart efter ett nyval till riksdagen, vilket avsett just den fråga, som blir föremål för omröstning, har betecknats som onödig, och ett bifall av 45 procent bland de röstberättigade kan, även om klar majoritet bland de röstande vinnes, bli ytterst svårt att ernå. Härtill kommer, att konungens rätt att vägra eller giva sanktion kvarstår äfven efter ett bekräftande resultat av folkomröstningen, vadan denna ej blir decisiv i samma mening som i andra, republikanska stater. Sistnämnda anmärkning har tydligen en räckvidd, som sträcker sig utöver förhållandena i Danmark: den utgör ett exempel på de — åtminstone teoretiska — vanskligheter, som ur konstitutionell synpunkt äro förenade med decisiv folkomröstning i länder med monarkisk författning och med en åt monarken tillförsäkrad sanktions- och vetorätt.

Såsom i utredningen närmare utvecklas, utgör det obligatoriska författningsreferendum i Danmark det begränsade resultatet av ett tidigare framställt, betydligt längre gående program för folkomröstningsinstitutets införande i danskt statsliv. Det är anmärkningsvärt, att ett sådant program först framkom från de radikala och socialdemokraterna, men av dessa synes praktiskt taget hava uppgivits, sedan partierna vunnit en avsevärd framgång vid 1913 års val och de radikala bildat regering. Sedermera upptogs principen i stället på konservativt håll såsom en "konservativ garanti" och utformades (1914) från denna sida i ett bestämt förslag om fakultativt referendum. Omkastningen i partiernas ställning till folkomröstningsprincipen röjer, att denna i Danmark från ömse håll bedömts ur påfallande konjunkturpolitiska synpunkter och i tur och ordning vunnit anslutning inom motsatta partier, allt eftersom dessa befunnit sig i minoritetsställning inom riksdagen. I de konservativas förslag ingick också en säregen utformning

av bestämmelserna om fakultativt lagreferendum: detta skulle anordnas "på konungens personliga begäran" eller på framställning av en minoritet (två femtedelar) inom något av riksdagens båda ting; först på ett senare stadium tillades, att även en del av väljarekåren (5 procent) skulle hava rätt att begära folkomröstning. Den relativt obetydliga uppmärksamhet, som i diskussionen ägnades dessa förslag, tyder på, att tanken ej ens hos förslagsställarnas politiska meningsfränder vunnit någon verklig stadga, och i samma riktning talar det förhållandet, att den icke sedermera blivit ånyo framförd.

Ehuru alltså referendum endast i mycket begränsad form införts i den danska författningen, visar ett nyligen framställt förslag, att tanken på en vidare användning av institutet icke förlorat sin aktualitet. Under år 1922 föreslogs nämligen från radikalt och socialdemokratiskt håll, att de då av regeringen framlagda nya lagarna om försvarsväsendet skulle underställas folkomröstning. Förslaget föll på regeringspartiernas motstånd. Påfallande är emellertid, att några avsevärda konstitutionella betänkligheter mot en dylik folkomröstning utan stöd i grundlagen ej kommo till synes, ehuru omröstningen oförtydbart avsågs skola bliva av decisiv natur. Detta förhållande, sammanställt med den tidigare, endast till hälften konsultativa folkomröstningen om de västindiska öarnas försäljning (1916) samt med den då förda diskussionen, tyder på, att det ej kan anses uteslutet, att i Danmark, på grund av regeringens och riksdagens beslut i varje särskilt fall, kan komma att utveckla sig en användning av folkomröstningsinstitutet vid extraordinära situationer, även om någon grundlagsstadgad utsträckning av institutet icke åvägabringas.

Ett nytt stadium i det decisiva folkomröstningsinstitutets utbredning betecknas av *de nya författningarna efter världskriget*. Tyska riket och de tyska delstaterna, Österrike, Tjeckoslovakien, Lettland, Estland och slutligen även Irland hava alla införlivat detta institut med sin konstitutionella rätt, om ock med växlande utformning.

Nya folkomröstningsländer efter världskriget.

Dessa stater framträda vid en överblick över den decisiva folkomröstningens förekomst såsom en grupp för sig. Frånsett Irland hava de alla grundat sina nya författningar genom revolution; det stora flertalet — eller alla utom Tyska riket och dess delstater — utgöra t. o. m. helt nya statsbildningar. Hos alla har folkomröstningsinstitutet alltså blivit infört utan några egentliga förberedelser, såsom ett led i den konstitutionella nydaning eller omvälvning, som blivit en indirekt följd av världskriget.

Förutsättningar.

Den gemensamma utgångspunkten för folkomröstningsinstitutets upptagande i denna grupp av stater är tydligen folksuveränitetsprincipen,

som i flertalet författningar är uttryckligen proklamerad och ställd i direkt samband med den republikanska statsformen. Så till vida har alltså samma grundval funnits som i Schweiz och Förenta staterna. Det är också uppenbart, att vid institutets upptagande Schweiz tjänat som föredöme; beträffande åtskilliga stater, särskilt Tyska riket och dess delstater, är det till full evidens styrkt, att de nya författningarna i denna del utarbetats med ledning av schweiziskt mönster. Detta har dock ej hindrat, att utformningen av folkomröstningsinstitutet inom samtliga dessa nya författningar skett på ett sätt, som ej oväsentligt avviker från de resultat, vilka historiskt framvuxit i Schweiz och Förenta staterna.

*Obligatoriskt
referendum.*

Det obligatoriska referendum är i dessa stater infört i relativt begränsad omfattning. För författningsfrågor, som i Schweiz, Förenta staterna och Australien äro föremål för obligatoriskt referendum, gälla i Tyskland med vissa avvikelser samma fakultativa bestämmelser som vid andra lagfrågor. Österrike har obligatorisk folkomröstning för "totalrevision" av författningen, men ej för partiella ändringar. I Tjeckoslovakien saknas den obligatoriska folkomröstningen fullständigt. I Lettland är denna form stadgad blott för förändring av de grundläggande författningsbestämmelserna om statsformen, statsterritoriet och representationens organisation. Endast i Estland och Irland är ett allmänt obligatoriskt författningsreferendum infört.

*Fakultatitivt
referendum.*

Huvudtypen av folkomröstning är i de nya författningarna den fakultativa formen. Bestämmelserna om detta institut förete i regel betydande avvikelser från de i Schweiz och Förenta staterna gällande. Den i dessa länder normala förutsättningen för en fakultativ folkomröstning — att från ett visst antal röstberättigade framställes begäran om folkomröstning rörande en av representationen antagen lag — har endast i vissa tyska delstater upptagits såsom i och för sig berättigande till en sådan omröstning. Där över huvud folkomröstning på framställning från de röstberättigade är medgiven, har såsom preliminärt villkor för en dylik framställning ofta stadgats, att dessförinnan en viss del av representationen begärt uppskov med en lags ikraftträdande. Så föreskriver tyska riksförfattningen, att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan begära uppskov på två månader med ikraftträdandet av en lag, och om därefter inom denna tid begäran om folkomröstning inkommer från en tjugondel av de röstberättigade, skall sådan äga rum. Liknande bestämmelser återfinnas i Lettlands och Estlands författningar (begäran om uppskov från en tredjedel av representationen, framställning om folkomröstning från en tiondel av alla röstberättigade i Lettland, från 25,000 röstberättigade i Estland) samt i den nya ir-

ländska konstitutionen; enligt den senares kräves för suspension av en antagen lag skriftlig begäran från en majoritet av senaten eller från två femtedelar av deputeradekammaren och för folkomröstning därefter framställning från en tjugondedel av de röstberättigade. Denna kombination av två slags villkor för ett fakultativt referendum — dels krav på uppskov från viss del av representationen, dels framställning från en viss kvot av de röstberättigade — utgör en betydelsefull skärpning av betingelserna för institutets användning, en skärpning, som i Tyska riket och Lettland ytterligare markeras genom fordran på kvalificerad majoritet för ifrågavarande lags förkastande vid folkomröstningen. Det är uppenbart, att man härigenom velat stärka representationens ställning i förhållande till folket. Ännu starkare tillbakaskjutes folkomröstningen i lagfrågor i Österrike. Här kan dylik omröstning endast ske, om så formligen beslutas av nationalrådet eller om begäran därom framställles av en majoritet av dess medlemmar — här föreligger alltså praktiskt taget endast möjlighet till en frivillig bekräftande folkomröstning på beslut av representationens ena avdelning. Bestämmelser om frivilligt referendum finnas även i vissa tyska delstater.

Ur principiell synpunkt synnerligen märklig är den rätt, som i vissa av de nya författningarna tillerkännes statschefen eller regeringen i fråga om föranstaltandet av folkomröstning. Sålunda ger Tyska riksförfattningen presidenten rätt att sända en av riksdagen antagen lag till folkomröstning inom en månad efter dess antagande; denna rätt gäller även anslagsbeslut, som i övrigt falla utanför referendum. I Sachsen och en del andra tyska delstater kan endast regeringen föranstalta folkomröstning rörande en av representationen antagen lag. I Tjeckoslovakien kan folkomröstning överhuvud blott förekomma för det fall, att ett av regeringen framlagt lagförslag förkastas av representationen och regeringen därefter enhälligt beslutar att underställa frågan folkets avgörande. I Lettland äger presidenten besluta sådant uppskov med en lags ikraftträdande, som lämnar tidsfrist för en referendumpetition från de röstberättigade. Detta "president- eller regeringsreferendum" är uppenbarligen avsett att stärka regeringens ställning i förhållande till representationen; folket fungerar som skiljedomare mellan exekutivmakt och representation.

Folkinitiativ har i de nya författningarna införts i relativt begränsad omfattning. I tyska riksförfattningen stadgas, att ett fullt utarbetat författnings- eller lagförslag kan framläggas av en tiondel av de röstberättigade; detta krav på anslutning till förslaget synes, med hänsyn till rikets invånarantal, vara ägnat att göra initiativrätten skäligen illusor-

Folkinitiativ.

risk. Ett dylikt initiativförslag skall alltid föreläggas riksdagen; endast om denna avslår förslaget, skall folkomröstning äga rum. Rör förslaget en författningsfråga, fordras för dess antagande vid folkomröstningen majoritet bland alla röstberättigade. Liknande initiativbestämmelser gälla i allmänhet i de tyska delstaterna och i huvudsak även i Lettland och Estland. I Österrike och Tjeckoslovakien finnes ingen initiativrätt; det österrikiska "Volksbegehren", rätten för 200,000 valmän eller halva antalet röstberättigade inom tre av delstaterna att till förbundsrådet inlämna ett lagförslag, medför, vare sig representationen antager förslaget eller ställer sig avvisande, icke någon folkomröstning. I den irländska författningen ges rätt för parlamentet att införa bestämmelser om folkinitiativ och vissa riktlinjer utstakas för institutets utformning, men några definitiva bestämmelser ha hittills ej genomförts; här är frågan om folkinitiativets införande alltså ställd på framtiden.

Sammanfattande anmärkningar.

Genom den decisiva folkomröstningens upptagande i alla de här ovan behandlade författningarna har institutet på en gång tagit ett väldigt steg i yttre utbredning. Av alla de nya statsförfattningar, som framgått ur världskriget, är det endast ett par — Polens och Ungerns — som icke upptagit detsamma. Det kan knappast förnekas, att den representativa demokratiens behov att i vissa fall kontrolleras eller kompletteras genom avgörande viljeyttringar av folket självt härmed fått en anslutning, som ur principiell synpunkt kräver det största beaktande.

Å andra sidan äro emellertid de avvikelser, som de nya författningarnas folkomröstningsbestämmelser visa i förhållande till schweizisk och amerikansk rätt, förtjänta av särskild uppmärksamhet. Begränsningarna av institutet, om ock sinsemellan mycket olika, äro i stort sett så betydande, att man får ett totalintryck av en viss förbehållsamhet mot principens tillämpning, av en benägenhet att genom skilda restriktioner trygga det mesta möjliga av representationens ställning. Det vill synas, som om de realpolitiska faktorer, som inom institutets ursprungliga hemländer så starkt framträtt, nämligen oppositionen mot representationens allmakt, vid de nya författningarnas utarbetande spelat en långt mindre roll, naturligt nog, då någon erfarenhet härom icke funnits. Det bör även särskilt uppmärksammas, att referendum i vissa av de nya författningarna tydligen avses som ett medel att stärka icke blott folkets, utan även regeringsmaktens ställning gentemot representationen.

Inom denna grupp av stater har folkomröstningsinstitutet så vitt bekant hitintills endast i något enda fall kommit till användning, ett förhållande, som i sin mån synes tyda på, att det nya institutet ännu verkar främmande för dessa folk. Någon möjlighet att bedöma de olika folkomröstningsformernas verkningar finnes sålunda ej.

Till sist bör uppmärksammas en grupp av stater, där folkomröstningsfrågan varit under debatt, men där hitintills något positivt resultat icke vunnits. I *Frankrike*, där vissa former av folkomröstning funnos i revolutionstidens statsförfattningar, har frågan vid åtskilliga tillfällen varit å bane men synes under senare år icke ha haft någon aktualitet. I *England* var frågan före under 1910—11 års författningskris; förslag om referendum framfördes då från konservativt håll, närmast som ett vapen i striden mot den liberala parlamentsmajoriteten. Sedermera har frågan avförts från dagordningen; påfallande är, att den icke återupptagits i samband med den senaste stora rösträttsreformen. I *Belgien* och *Holland* ha förslag i frågan framställts, men något resultat har hitintills ej uppnåtts. I *Norge* pågår för närvarande en utredning beträffande folkomröstningsfrågan, som inom den närmaste tiden väntas bli slutförd.

Folkomröstningsfrågan i andra stater.

KOMMITTENS YTTRANDE.

Den totalbild av folkomröstningsinstitutets förekomst och verkningar, som i det föregående lämnats, torde giva stöd för den slutsatsen, att institutet i sina principer står i nära samband med den allmänna demokratiska utveckling, som är kännetecknande för vår tids moderna statsliv. Det har vunnit en så betydande utbredning, ej minst under de allra senaste åren, och det har även i länder, som ej införlivat institutet med sina författningar, varit föremål för sådan uppmärksamhet, att förklaringen härtill måste ligga i förhållanden, som i viss mån äro gemensamma för alla länder med demokratiskt statsskick.

Principiella utgångspunkter.

Även om i Schweiz och Förenta staterna vissa särskilda förutsättningar funnits i samhällenas historiska traditioner och säregna struktur, och även om institutet i de efter världskriget nydanade staterna skäligen brådstörtat konstruerats in i de nya författningarna, kan man dock överallt spåra i stort sett samma drivande krafter till dess upptagande. Det är vad som i det föregående, med utgångspunkt från den grundläggande utvecklingen i Schweiz, betecknats såsom de idépolitiska och de realpolitiska faktorerna. Dels har man i folkomröstningen sett en naturlig och nödvändig konsekvens av själva den demokratiska grundåskådningen, ett medel att förverkliga folksuveränitetstanken. Dels har institutet framstått som en ur praktisk synpunkt behövlig motvikt mot eller komplettering av det representativa systemet, ett medel att kontrollera och korrigera detta system. Dessa motivkomplex ha vid diskussionen om folkomröstningsfrågan överallt gjort sig gällande,

ehuru med skiftande styrka; stundom har den idépolitiska, i andra fall åter den realpolitiska synpunkten dominerat.

Den principiella utgångspunkten för dessa strömningar har redan för länge sedan kommit till klara uttryck. Den framfördes i abstrakt tillspetsning av Rousseau, när han i sitt radikala fullföljande av folksuveränitetens idé proklamerade det representativa systemets otillräcklighet såsom uttryck för folkviljan och krävde, att lagstiftningsmakten i det demokratiska statsskicket skulle utövas av folket självt. Först långt senare har problemet om folkets direkta medverkan vid statsangelägenheternas avgörande nått verklig aktualitet. I de båda äldre republiker, som utgöra folkomröstningsinstitutets huvudländer, har detta framdrivits som ett medel att bryta den alltför vidsträckta eller illa använda makt, som låg i representationernas händer. I de monarkiskt styrda länderna ha däremot de demokratiska strävandena från början inriktats på att gentemot personlig konungamakt och minoritetsstyre hävda folkmajoritetens rättigheter; målet blev att genom en på den allmänna rösträttens grundval utsedd representation förverkliga den demokratiska principen. Först sedan detta mål vunnits, sedan demokratien i denna mening blivit fullt genomförd i de moderna statsskicken och den ursprungliga motsättningen mellan regering och representation utjämnats genom ett parlamentariskt styrelsesätt, börjar problemet representativ demokrati eller direkt demokrati att framträda. Själva den princippolitiska och folkpsykologiska miljö, som följer med demokratien, för med sig att fråga uppstår, om folkets myndighet endast bör utövas indirekt — genom val av representation — eller också direkt, genom omedelbara viljeyttringar och avgöranden av folket självt. Allt eftersom genomsnittsväljarens bildning och politiska intresse ökas och avståndet mellan folket och dess valda representanter förminskas, vinner detta problem ökad betydelse. Folkets ställningstagande vid valen blir väsentligen beroende av dess uppfattning rörande föreliggande politiska sakfrågor; folkrepresentanterna betraktas främst som språkrör för vissa meningsskiftningar hos folket; representationen blir, vad de viktigaste politiska frågorna angår, i mera egentlig mening ett medel för folkviljans förverkligande. Kravet på folksuveränitetens praktiska realiserande, på full överensstämmelse mellan lagstiftning och folkvilja, träder fram och folkomröstningen framställer sig som det naturligt givna medlet att nå dessa syften. Särskilt aktualiseras problemet, då en mening, vilken inom representationen är i minoritet, eller som där ej kommer till effektivt uttryck — exempelvis på den grund, att det gäller frågor, som icke uppmärksammas vid valen till representationen — tror sig äga starkare anslutning bland folket självt; ett uttryck härför utgör det ofta förekommande vädjandet till folkmeningen emot miss-

hagliga beslut av representationen — vare sig inom pressen eller annorledes. På detta sätt framstår idén om folkomröstning framför allt såsom ett medel för folket att, även mellan valen, kontrollera och komplettera sina representanters utövning av den myndighet, som leder sitt ursprung från folket självt.

Då sålunda de orsaker, som framkallat det moderna folkomröstningsinstitutet, höra direkt samman med statslivets demokratisering, är det helt naturligt, att i och med demokratiseringens genomförande folkomröstningsproblemet framträtt även hos oss. I den offentliga diskussionen i vårt land ha utan tivel samma strömningar som i andra stater i viss mån kommit till uttryck. Så till vida saknar ej frågan om folkomröstningens införande i vår författning vissa principiella utgångspunkter. Men detta utgör dock icke i och för sig ett tillräckligt skäl för att slå in på samma väg som beträffs i referendumdemokratierna. Det har visat sig, huru olika problemets lösning gestaltats i främmande länder; i många länder, vilkas statsskick äro lika demokratiska som det svenska, har man vid frågans behandling kommit till negativt resultat. Det är uppenbart, att problemet i varje land måste prövas efter detta lands särskilda förhållanden. Man har att undersöka, huruvida uppfattningen om det oblandade representativsystemets otillräcklighet nått en sådan styrka, att ett verkligt behov av det nya institutet kan anses föreligga, huruvida detta institut lämpligen kan inpassas i författningens allmänna struktur och samhällets byggnad, samt om i övrigt förutsättningarna för dess införande kunna anses föreligga. För Sveriges del bör vid denna prövning jämväl uppmärksammas, att det svenska statslivet även efter rösträttens demokratisering i mångt och mycket företer betydelsefulla särdrag, framvuxna ur våra speciella historiska erfarenheter.

*Frågans
förutsätt-
ningar i
Sverige.*

Rörande en kategori av folkomröstning har denna prövning såväl för kommitténs som för de svenska statsmakternas del redan skett. Bestämmelser om konsultativ folkomröstning i sådana fall, då på grund av ärendets särskilda vikt och beskaffenhet dylik omröstning av konung och riksdag prövas nödig, ha på grundval av kommitténs tidigare utredning införts i våra grundlagar. Det finnes givetvis ingen anledning att återkomma till de skäl, som föranlett detta steg; endast ett par erinringar, särskilt i anslutning till resultatet av de senast fullgjorda utredningarna, torde vara behövliga.

*Den konsulta-
tiva folk-
omröstningen.*

Det förtjänar först framhållas, att denna konsultativa omröstning i Sverige äger jämförelsepunkter icke blott med de konsultativa omröstningarna i andra länder, för vilka redogjorts i föregående betänkande, utan också med vissa former av decisiv omröstning, som i nu förelig-

gande utredning behandlats, nämligen det s. k. frivilliga referendum. Särskilt kan härvid erinras om den österrikiska författningens föreskrift, att folkomröstning — fränsett det obligatoriska författningsreferendum — endast kan ske på beslut av nationalrådet eller efter framställning av nationalrådets majoritet. I detta fall är visserligen omröstningen decisiv, eftersom den skall gälla ett av nationalrådet redan fattat beslut, under det att i Sverige omröstningen skall avse inhämtande av folkets mening före ett ärendes behandling och avgöranderätten i vanlig ordning förbehålles konung och riksdag. Därutinnan finnes emellertid en viss parallell, att det i Österrike liksom i Sverige ankommer på representationen själv att avgöra, om den finner omröstning behöfelig eller icke. Den bakomliggande tankegången synes i båda fallen i viss mån vara densamma: institutet accepteras som en "säkerhetsventil" — såsom det under diskussionen i Sverige karakteriserats — vars användning göres beroende av representationen själv.

Det bör också erinras, att när kommittén på sin tid föreslog och statsmakterna beslöto grundlagsbestämmelser om konsultativ omröstning, detta visserligen i och för sig, såsom av kommittén i dess betänkande framhölls, innebar ett medgivande åt folkomröstningsinstitutets allmänna princip. Men detta medgivande var, såsom av kommittén och riksdagen uttryckligen framhölls, begränsat till den då ifrågavarande speciella omröstningsformen, den rådgivande. Det har vederbörligen fastslagits, att frågan om den decisiva folkomröstningen därmed icke prejudicerats, vare sig i den ena eller andra riktningen; denna fråga står alltså fullständigt öppen.

Decisiv folkomröstning:

Den prövning, som kommittén nu haft att företaga, gäller alltså närmare bestämt frågan, om *utöver* de nyligen antagna bestämmelserna om konsultativ omröstning även böra i våra grundlagar upptagas föreskrifter angående den omröstningskategori, som i andra länder är den huvudsakliga och som uppenbarligen innebär ett vida större medgivande åt principen om direkt folkstyrelse, nämligen den decisiva.

Under den decisiva omröstningsformen falla emellertid, såsom i den nyss lämnade översikten påvisats, flera olika typer med många skilda varianter. Det torde vara lämpligt, att kommittén vid sin prövning upptager åtminstone de viktigaste huvudtyperna var för sig.

Obligatoriskt referendum.

Beträffande det *obligatoriska* referendum torde endast några få erinringar vara behöfliga. Såsom förut påpekats, framgår av de särskilda utredningarna, att denna referendumform i många fall visat sig mindre tillfredsställande. Då vissa grupper av frågor — i regel grundlagsfrågor, i en del stater även lagfrågor — obligatoriskt lagts under folkets avgörande, har följden blivit, att folkomröstning måst äga rum rörande

talrika spörsmål, för vilka valmännen icke hyst eller kunnat väntas hysa något större intresse. Deltagandet i obligatoriska omröstningar har därför i genomsnitt varit relativt obetydligt; i många fall har man icke ur omröstningsresultaten med någon säkerhet kunnat utläsa den allmänna opinionens ställning. Erfarenheterna av det fakultativa referendum ha i detta hänseende, såväl i Schweiz som i Nordamerikas Förenta stater, varit långt mera fördelaktiga; vid denna referendumform förefinnes en viss garanti för att de frågor, som underställas folket, i regel äro av mera betydelsefull och intresseväckande art.

Att införandet av ett obligatoriskt referendum för vissa grupper av frågor även i Sverige skulle leda till liknande olägenheter som i andra länder, torde icke kunna betvivlas. Vad först angår författningsfrågorna, lär ett allmänt obligatoriskt grundlagsreferendum med den omfattning och detaljering, som känneteckna våra grundlagar, knappast på allvar kunna komma på tal. En dylik föreskrift skulle ovillkorligen leda till talrika omröstningar rörande spörsmål av för genomsnittsväljaren intresselös karaktär. Man kunde visserligen ifrågasätta att på sätt som skett i Österrikes och Lettlands författningar skilja mellan grundlagsfrågor av särskilt stor vikt (i Österrike: "totalrevision" av författningen, i Lettland ändringsförslag rörande statsformen, statsterritoriet och representationen) och övriga, mindre betydelsefulla, samt stadga folkomröstning rörande de förra men icke rörande de senare. Även en sådan utväg skulle dock stöta på stora svårigheter; att draga en klar gräns mellan sådana bestämmelser i våra svenska grundlagar, vilkas ändring borde underställas folkomröstning, och sådana, för vilka omröstning icke vore behöfelig, torde visa sig vara en mycket svårlöst uppgift.

I detta sammanhang vill kommittén dessutom erinra, att enligt nu gällande bestämmelser om grundlagsändringar — behandling vid två lagtima riksdagar med mellanliggande val till andra kammaren — en möjlighet redan är tillförsäkrad valmännen att i dylika frågor indirekt, vid valen till andra kammaren, giva uttryck för sin ställning till varje såsom vilande antagen grundlagsändring. I praktiken har visserligen denna möjlighet under senare tid icke varit av större betydelse så till vida, som det allt mera blivit regel, att grundlagsändringar, vilka en gång antagits såsom vilande, efter nya andrakammarval definitivt konfirmerats. Men det lär dock knappast kunna bestridas, att densamma i viss mån utgör en ersättning för ett obligatoriskt folkomröstningsinstitut i grundlagsfrågor, och det torde icke få anses uteslutet att den i särskilt omtvistade och viktiga frågor, där en verkligt stark opinion gör sig gällande emot ett vilande grundlagsförslag, kan bliva effektivt utnyttjad.

De skäl, som tala mot införande av obligatoriskt referendum i grundlagsfrågor, gälla enligt kommitténs mening i ännu högre grad utsträckningen av detta institut till andra ämnen. Med all sannolikhet skulle de delvis betydande olägenheter, som vid denna omröstningsforms tillämpning yppat sig i andra stater, även i vårt land komma att framträda.

Över huvud står det enligt kommitténs mening fast, att den fakultativa referendumformen innefattar betydande fördelar framför den obligatoriska, och att prövningen därför bör koncentreras på den förra formen. En bestämmelse om att vissa frågor ovillkorligen skola avgöras under direkt medverkan från folket självt kommer i praktiken alltid att strida mot det grundläggande postulatet, att endast spörsmål av allmänt intresse och synnerlig betydelse böra föreläggas valmännen.

**Fakultativt
referendum.**

Kommittén övergår alltså till frågan, om *fakultativt* decisivt referendum bör införas i Sverige. Här ligger enligt kommitténs mening problemets kärnpunkt: om överhuvud någon form av decisiv folkomröstning bör införlivas med vår författning, lär den fakultativa formen i första rummet komma i åtanke.

**Föreligger be-
hov därav?**

Den fråga, som härvid främst framställer sig till besvarande, är huruvida i vårt land ett verkligt behov framträtt av det kontrollmedel gentemot det representativa systemet, som det fakultativa referendum innebär. Har oppositionen mot det oblandade representativsystemet nått en sådan styrka, har kravet på rätt för folket att direkt avgöra viktiga frågor fått så stor anslutning, att införande av ett fakultativt referendum ur dessa synpunkter kan anses motiverat?

Enligt kommitténs mening måste dessa frågor besvaras i negativ riktning. Särskilt efter demokratiseringens genomförande i Sverige har visserligen, såsom förut påpekats, på vissa håll missnöje med representationens verksamhet kommit till uttryck, och i anslutning härtill har folkomröstningsprincipen blivit framförd. Något starkare stöd i den allmänna meningen torde emellertid dessa strömningar hittills icke ha erhållit. Vad särskilt kritiken av det representativa systemet beträffar, vill kommittén framhålla, att denna mera riktat sig mot riksdagens kompetens och arbetsduglighet än mot dess förmåga att utgöra ett allsidigt uttryck för de skiftande meningarna inom folket. I vad mån denna kritik — vare sig den går i den ena eller andra riktningen — kan anses befogad, skall kommittén icke söka att närmare utröna. Dock torde det kunna sägas, att densamma efter allt att döma måste betecknas som i stort sett överdriven. Att i alla händelser den svenska riksdagen i hufvudsak, vad de främsta politiska frågorna beträffar, representerar den verkliga folkmeningen, torde knappast kunna betvivlas; några tendenser

till allmänt missnöje med det svenska representationssystemet lära i detta avseende icke kunna spåras.

Vad själva det decisiva folkomröstningsinstitutet angår, har principen härom visserligen på skilda håll blivit framförd, bl. a. genom de motioner i riksdagen, för vilka redogjorts i kommitténs tidigare betänkande, men man har i allmänhet stannat vid allmänna sympatiuttalanden för tanken såsom sådan eller — såsom i motionerna vid 1920 års riksdag — vid yrkanden på en utredning av hela folkomröstningsproblemet. Till verklig aktualitet har denna tanke dock egentligen endast nått beträffande en enda fråga, förbudsfrågan; kommittén erinrar, att nykterhetskommittén på sin tid upptog den i sitt förslag till förbudslagstiftning genom att för definitivt ikraftträdande av en förbudslag kräva dess godkännande genom en folkomröstning med 60 procent av de avgivna rösterna — alltså ett bekräftande referendum. Emellertid trädde den konsultativa folkomröstning, som nykterhetskommittén alternativt upptagit i sitt förslag, snart nog i förgrunden, och sedan regler för ett sådant institut blivit införda i grundlagarna samt omröstning enligt dessa regler kommit till stånd, torde det kunna påstås, att någon mera utbredd önskan om decisiv folkomröstning knappast förefinnes.

Kommittén kan alltså icke finna, att tanken på ett decisivt folkomröstningsinstitut för närvarande äger någon större aktualitet. Huruvida i detta hänseende förändrade förhållanden i framtiden kunna inträda undandraget sig givetvis kommitténs bedömande. Konstateras kan blott, att i nuvarande situation de framförda reformkraven icke ha fått det fäste i den allmänna opinionen, som enligt kommitténs mening bör utgöra en förutsättning för en positiv lösning.

Ett annat, med det nyss anförda sammanhängande huvudskäl för ett negativt ställningstagande synes kommittén ligga däri, att demokratiseringen av det svenska statsskicket så nyligen fullbordats. Den allmänna rösträtten till riksdagens båda kamrar har nyss genomförts; väljarekåren har genom de under senare år beslutade reformerna mer än fördubblats. Innan verkningarna av dessa reformer kunna över-skådas synes det mindre lämpligt att vidtaga en så betydelsefull om-läggning av förhållandet mellan folk och representation, som införandet av en decisiv folkomröstningsform skulle innebära. I denna sin uppfattning bestyrkes kommittén i viss mån av erfarenheterna från de val, som förekommit efter de senaste rösträtsreformerna. Dessa synas oförtydligt ge vid handen, att folket behöver tid för att växa in i de rättigheter och plikter, som medfölja valhandlingarna. Det förefaller knappast tillrådligt att under sådana förhållanden resa nya krav på folkets politiska förmåga och intresse genom att dessutom hänskjuta sakfrågor till dess direkta avgörande.

Kommittén vill slutligen framhålla, att den ingalunda förbisett det motiv för folkomröstning, som ligger i dess politiskt uppfostrande betydelse. Att folkomröstningsinstitutet i stort sett verkar i sådan riktning, synes oförtydligt, om det ock å andra sidan bör uppmärksammas, att vid vissa folkomröstningar, särskilt inom nordamerikanska stater, avgörandet synbarligen mera berott av tillfälliga förhållanden än av saklig prövning hos de röstande. I alla händelser måste förutsättningen för omröstningsinstitutets politiskt uppfostrande betydelse vara, att folkets intresse kan antagas räcka till för nya plikter vid rösturnorna, och denna förutsättning finner sig kommittén, såsom nyss framhållits, icke för närvarande kunna påräkna. För övrigt kan efter kommitténs mening denna verkan av folkomröstningen ej gärna godtagas såsom något motiv i och för sig för att införa institutet; den lär fastmera få betraktas såsom en sidoordnad synpunkt vid bedömandet av dess möjlighet att funktionera, för den händelse att andra, allmänpolitiska skäl påkalla dess införande.

*Praktiska
problem.*

Då kommittén kommit till denna allmänna uppfattning, har den icke haft anledning — och med hänsyn till den knappa tid, som stått till buds för avfattning av detta betänkande, sedan sekretariatets utredningar givit möjlighet till mera ingående överläggningar, icke heller tillfälle — att närmare analysera de många olika varianter av fakultativ omröstning, som det skulle gälla att pröva, om överhuvud taget införandet av denna omröstningsform skulle ifrågasättas. Emellertid torde det vara påkallat att — om också i största korthet — beröra vissa av de praktiska problem, som skulle inställa sig, därest ett fakultativt referendum ansåges önskvärt, samt diskutera de olika möjligheter, som föreligga i fråga om institutets utformning. Det är även för dem, som hysa sympatier för ett decisivt folkomröstningsinstitut i princip, icke möjligt att endast på denna grund fordra dess införande i vår författning. För att omsätta en dylik sympati i positiva förslag kräves oundgängligen att också klargöra, såsom framhålles i vederbörande departementschefs på 1920 års riksdagsskrivelse grundade direktiv, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser detta må kunna ske. Detta är så mycket mera nödvändigt, som enligt vad förut framhållits den svenska författningens historiska utveckling och genom traditionens kontinuitet bevarade karaktär ställer problemet hos oss väsentligen annorlunda än i de länder, där referendum redan blivit infört. Det bör även betonas, att utformningen av ett fakultativt decisivt referendum erbjuder helt andra svårigheter än de vid det konsultativa referendum framträdande. Den sistnämnda referendumformen medför ingen rubbning i de bestående statsmyndigheternas — konungens och riksdagens — i grundlagarna stadgade rättigheter; den avser endast inhäm-

tande av folkets mening och detta efter särskilt av konung och riksdag fattat beslut, med bibehållen rätt för dem att därefter träffa avgörande. Helt annorlunda är förhållandet i fråga om det decisiva referendum. Skulle sådant ifrågakomma, gäller det att klargöra villkoren för dess användning och bestämma om dess verkningar i förhållande till konungens och riksdagens myndighet; det blir fråga om en verklig modifiering av hela vårt konstitutionella system.

I dessa hänseenden vill kommittén göra följande erinringar.

Om decisiv fakultativ omröstning skulle införas, bleve det till en början nödvändigt att bestämma, huruvida omröstningen skulle vara avgörande endast i förhållande till riksdagen eller även i förhållande till konungen. Det skulle med andra ord gälla att fastställa, om konungens vetorätt skulle ha tillämpning även på vid folkomröstning fattade beslut. I andra länder, där decisivt referendum finnes — med undantag för Danmark — har detta problem icke framträtt, då statskicket i dessa stater är republikanskt, och statschefen — respektive regeringen — icke har absolut veto, ofta ej ens suspensivt. I Danmark åter har frågan, såsom ovan påvisats, kommit upp, men den lösning som den här fått — att konungens rätt att vägra eller giva sanktion kvarstår även sedan en grundlagsändring antagits genom folkomröstning — förtager tydligen åtminstone formellt institutet dess decisiva karaktär.

*Referendum
och konungens
vetorätt.*

Därest ett fakultativt decisivt referendum skulle ifrågakomma i Sverige, finge motsvarande problem här en större räckvidd än i Danmark i den mån under ett sådant svenskt referendum skulle falla även andra frågor än grundlagsändringar. Våra grundlagar hava vid sin tillkomst uppbyggts på en strängt genomförd princip om maktfördelning mellan konung och riksdag, och deras bestämmelser i detta hänseende kvarstå fortfarande väsentligen orubbade; spörsmålet bleve alltså det, huruvida samma princip skulle bibehållas även för konungens ställning till ett beslut, som fattats av folket självt genom direkt omröstning. Kommittén har endast velat påpeka detta spörsmål, men har för sin del av förut anförda skäl icke anledning att närmare ingå därpå.

Av mindre principiell men så mycket större praktisk betydelse är frågan, i vilken omfattning fakultativ omröstning skulle kunna förekomma. Dels inställer sig här spörsmålet om de slag av frågor, som skulle falla under referendumrätten, dels gäller det att i övrigt bestämma betingelserna för institutets användning. Härutinnan förete de författningar, som genom kommitténs utredning undersökts, en provkarta på de mest växlande bestämmelser. För den eventualitet, att fakultativt decisivt referendum skulle införas i Sverige, vore det nödvändigt att fast-

*Institutets
omfattning.*

ställa den för oss lämpligaste utformningen av institutet i dessa hänseenden.

Att referendum, såsom i 1920 års riksdagsskrivelse framhålles, endast borde få äga rum i "viktiga frågor", står enligt kommitténs mening fullt klart. Frågan är, huru en dylik begränsning skall kunna åstadkommas.

Närmast till hands ligger det givetvis att genomföra en direkt begränsning efter frågornas art. De bestämmelser, som härutinnan förefinnas i främmande länder, giva emellertid föga vägledning. Där överhuvud någon begränsning föreligger, avser den i allmänhet endast att inskränka referendum till "lagar". Detta är så mycket mera anmärkningsvärt, som lagbegreppet i främmande rätt oftast är mera omfattande än i den svenska, i det att det i regel innesluter även skatte- och anslagsfrågor. Orsaken till att icke någonstades försök gjorts att positivt närmare avgränsa de frågor, vilkas vikt berättigar till eventuell folkomröstning, ligger synbarligen framför allt i svårigheten att genomföra en sådan begreppsbestämning. Det torde vara omöjligt att i författningen karakterisera skillnaden mellan viktiga och mindre viktiga frågor på sådant sätt, att man uppdrager en klar gräns dem emellan.

För Sveriges del inrymmer emellertid problemet i viss mån särskilda svårigheter på grund av den egenartade utformning, som vårt lagbegrepp erhållit. Hos oss förekomma stora grupper av ärenden, som icke falla inom lagstiftningsområdet, men bland vilka många äro lika viktiga som egentliga lagar. Till denna grupp höra främst finansiella frågor: skatte- och bevillningsfrågor — man kan bland de sistnämnda erinra om tullfrågorna och rusdrycksbeskattningsfrågorna — samt större anslagsfrågor. Härtill kommer den stora kategori av frågor, som enligt grundlagarna falla under konungens "ekonomiska lagstiftningsrätt", och som alltså regleras genom administrativa förordningar och förfoganden. Den stora massan av hithörande ärenden är givetvis av den art, att de icke lämpa sig för folkomröstning; men det torde, såsom kommittén anmärkt redan i sitt betänkande om konsultativ folkomröstning, icke kunna anses otänkbart, att vissa ärenden inom denna konstitutionella kategori framstå såsom varande av sådan vikt, att de lika väl som vanliga lagfrågor skulle kunna underställas valmännen. Kommittén vill endast nämna ett exempel: vissa stadganden inom undervisningsväsendet, som falla inom konungens administrativa befogenhet, innesluta avgöranden av sådan betydelse, att mycket starkt intresse för desamma förefinnes såväl bland folket som inom representationen. Exempel på sådana frågors upptagande till folkomröstning föreligga också från flera främmande länder. Det torde sålunda vara tveklaktigt, om man i Sverige borde inskränka folkomröstningsinstitutets användningsområde endast till lagfrågor i egentlig mening.

Kommittén vill även fästa uppmärksamheten på frågan, huruvida grundlagsfrågor borde falla under ett eventuellt fakultativt referendum.

I och för sig vore det väl naturligt, att så skedde, då ju tydligen bland grundlagsfrågorna finnas sådana, som genom sin vikt och beskaffenhet kunna sägas i särskild grad ägna sig för ett direkt folkavgörande. Den svårighet att utsöndra dylika viktiga grundlagsärenden från de mindre viktiga och för det stora flertalet röstberättigade intresselösa, vilken kommittén funnit för ett obligatoriskt författningsreferendum, gäller uppenbarligen icke på samma sätt för den fakultativa omröstningsformen, då utsöndringen av de viktiga frågorna här kan ske på annan väg. Där emot måste även beträffande fakultativt referendum hänsyn tagas till den nu stadgade dubbla behandlingen av alla grundlagsfrågor vid två lagtima riksdagar med mellanliggande val till andra kammaren. Kan en fakultativ decisiv folkomröstning i grundlagsfrågor lämpligen införas vid sidan av dessa nu gällande regler för grundlagsändringar? Kommittén håller för sin del före, att folkomröstning efter definitivt antagande av en grundlagsändring vid dess andra behandling i riksdagen måste anses skäligen överflödig och olämplig; det torde vara tillräckligt att i detta hänseende erinra om den kritik, som framställts mot de nya danska författningsbestämmelserna om sådan omröstning. Skulle åter decisiv folkomröstning medgivas efter den *första* behandlingen i riksdagen, alltså efter det att en grundlagsändring antagits såsom vilande, lär förnyad behandling i riksdagen icke gärna kunna äga rum; i fall en sådan omröstning utfölle negativt, borde väl det vilande förslaget därmed anses vara förfallet, och bleve omröstningens utfall positivt, alltså ett godkännande av förslaget, synes en förnyad behandling i riksdagen både principiellt ohållbar och praktiskt omotiverad. Kommittén håller alltså före, att man i dessa frågor har att välja mellan *antingen* den nuvarande dubbla riksdagsbehandlingen *eller* enkel riksdagsbehandling och folkomröstning. Konsekvensen härav för ett fakultativt referendum i grundlagsfrågor synes knappast kunna bliva annat än den, att för de frågor, i vilka folkomröstning komme till stånd, denna skulle träda i stället för den nu stadgade andra behandlingen i riksdagen, medan i övriga frågor hittills gällande regler skulle kvarstå — alltså ett införande av två alternativa former för bekräftelse av ett vilande grundlagsförslag. Kommittén har ansett sig böra påvisa dessa med ett fakultativt grundlagsreferendum sammanhängande spörsmål utan att för sin del i sakens nuvarande läge taga ståndpunkt till nu angivna möjlighet för deras lösning.

Svårigheten att sakligt begränsa ämnena för folkomröstning har i *Betingelserna för anordnande av folkomröstning.* främmande länder haft till följd, att garantier mot missbruk av institutet, i den mån sådana ansetts behöfliga eller möjliga, huvudsakligen in-

lagts i betingelserna för anordnande av omröstning. Här förekomma, såsom nämnts, de mest växlande bestämmelser; det gäller nämligen att anpassa föreskrifterna i denna punkt efter varje lands särskilda förhållanden.

I detta hänseende föreligger, såsom förut påpekats, såsom regel en betydelsefull skillnad mellan de äldre folkomröstningsländerna — Schweiz och Förenta staterna — å ena sidan, och flertalet av de nyare referendumstaterna å den andra. I de förra äro villkoren för fakultativ omröstning i allmänhet förlagda utanför representationen, i det att endast begäran av visst antal röstberättigade fordras, i de senare åter kan fakultativt referendum antingen, såsom i Österrike, ske endast på beslut av den direkt folkvalda kammaren eller på begäran av en majoritet bland dess medlemmar, eller också har man såsom villkor för dylik omröstning uppställt krav på medverkan från en viss del av representationen. Inom sistnämnda grupp av författningsbestämmelser förefinnas två huvudtyper: enligt den ena kan folkomröstning direkt begäras av viss del av representationen; enligt den andra fordras dels framställning från viss del av representationen om ett besluts suspendering, dels — såsom ett andra villkor — begäran om omröstning från visst antal röstberättigade. Slutligen bör erinras om, att referendum i vissa av de nya författningarna kan påfordras av presidenten eller regeringen — "president-" eller "regering-"referendum.

Fakultativt decisivt referendum på beslut av representationen synes i vårt land knappast kunna komma på tal. Vad i detta hänseende skulle kunna anses behöfligt är redan medgivet genom bestämmelserna om konsultativt referendum. Den referendumform, som innebär rätt för representationen att till folkets avgörande framlägga redan fattade beslut — det bekräftande referendum — torde överhuvud knappast kunna anses lycklig; den är i högre grad än andra former ägnad att försvaga representationens självständighet och ansvars känsla.

Något annorlunda ställer sig frågan om folkomröstning på begäran av den ena av de båda kamrarna. En sådan form — skiljedomsreferendum — har tidigare varit ifrågasatt i Sverige, nämligen genom den år 1908 väckta motionen om utredning angående folkomröstning "såsom ett medel att vinna avgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor"; det framgår av motiveringen, att motionärerna tänkt sig, att rätt att fordra folkomröstning rörande ett förslag, som antagits av den ena kammaren men avslagits av den andra, skulle tillkomma den kammare, som antagit förslaget, liksom även att Kungl. Maj:t skulle kunna anbefalla omröstning. Kommittén vill emellertid framhålla, att denna tanke framfördes vid en tidpunkt, då skiljaktighet mellan kamrarna förekom i vida större utsträckning och med en vida

starkare innebörd än nu; då förefanns nämligen en genomgående politisk motsättning, beroende på de viñt skilda rösträttsgrunder, som lågo till grund för kamrarnas sammansättning. Genom 1918—1921 års författningsreform blev denna olikhet i rösträttsgrunderna väsentligen undanröjd, och de skiljaktigheter mellan kamrarna, som därefter yppat sig, synas ej längre vara av den natur, att ett skiljedomsreferendum kan anses behövt.

Anknytandet av referendum till framställning från en minoritet inom representationen, vare sig denna framställning skulle ensam utgöra tillräcklig betingelse för omröstningens verkställande eller endast stadgas såsom första förutsättning för ett yrkande från visst antal röstberättigade, föranleder efter kommitténs mening likaså betänkligheter. Visserligen skulle såsom skäl för en sådan anordning kunna anföras, att man därmed vunne en garanti för minoriteternas rätt gent emot missbruk av majoriteten — en synpunkt, som spelat en viss roll i diskussionen om folkomröstningsinstitutet och bland annat framkommit i den danska högerns förslag år 1914 samt i åtskilliga svenska riksdagsmotioner. Övervägande skäl synas dock tala emot en sådan anordning. De stater, som infört den i sina författningar, hava samtliga enkammar-system, utom Irland, vars tvåkammersystem dock är vida svagare än det svenska. Man kan knappast undgå att befara, att om en dylik rätt bleve stadgad för en minoritet i den ena av svenska riksdagens kamrar eller i båda, den kunde komma att utnyttjas i ett politiskt spel mellan riksdagens majoritet och dess minoritet, vilket kunde verka förlamande på representationens verksamhet. Överhuvud taget bör folkomröstningsinstitutet, där det kan finnas erforderligt, betraktas såsom ett medel icke för en minoritet inom representationen, utan för en mening utanför representationen att ställa dennas beslut under omprövning vare sig majoriteten inom representationen för beslutet varit större eller mindre.

Återstår frågan, för den händelse fakultativt referendum på framställning utanför representationen skulle tillåtas, vilka fordringar som böra uppställas för en dylik framställning. Även i detta hänseende kan en viss skillnad spåras mellan de "gamla" och de "nya" folkomröstningsländerna. I de förra äro fordringarna i stort sett milda: endast framställning från ett visst, jämförelsevis mindre antal röstberättigade kräves. Inom de nyare referendumstaterna åter fordras i regel — förutom begäran om visst besluts suspension från en del av representationen — framställning om referendum från ett relativt stort antal röstberättigade. I ett val mellan de olika möjligheter, som här förefinnas, ligger det betydelsefulla avgörandet inneslutet, om referendum skall bliva ett normalt led i statslivet eller endast en utväg, som anlitas mera i undantagsfall.

Erinras bör även om de möjligheter, som föreligga att genom bestäm-

melser om kvalificerad majoritet vid folkomröstningarna skapa garantier mot förhastade och av en ringa minoritet bland folket träffade avgöranden. Även denna frågas lösning är för folkomröstningsinstitute's verkningssätt av den största betydelse.

Det torde kunna sägas, att dessa praktiska problem i vårt land knappast uppmärksammas, än mindre varit föremål för allvarlig diskussion. Även detta förhållande talar i viss mån för den uppfattning, var till kommittén kommit i sitt principiella övervägande av frågans allmänna läge, nämligen att för det närvarande tillräckliga förutsättningar saknas för framläggande av förslag om decisiv folkomröstning även i dess fakultativa form.

»Regerings»-
referendum.

För fullständighetens skull bör slutligen erinras om den egendomliga kategori av folkomröstning, som fått plats i vissa av de nya europeiska författningarna, och som i det föregående karaktäriserats såsom "presidentreferendum" eller "regeringsreferendum". Detta institut har, såsom förut påpekats, sin konstitutionella förutsättning däri, att regeringsmakten i de länder, som upptagit detsamma i sin författning, saknar absolut veto gentemot representationens beslut, samt vad angår Tyska riket och dess delstater, likaledes saknar rätt att upplösa representationen och påkalla nya val; rätten att anordna folkomröstning rörande en av representationen antagen lag har sålunda i dessa länder i viss mån införts såsom ett surrogat för det konstitutionella vetot. I Sverige åter skulle ett dylikt referendum tydligen icke blott teoretiskt stå illa tillsammans med regeringsformens principer om den konstitutionella maktfördelningen utan också ur praktiskt politisk synpunkt vara skäligen överflödigt, då samma syfte, som ett dylikt referendum avser, står att vinna genom riksdagsupplösning och nyval. Det kan tilläggas, att denna sistnämnda utväg givetvis måste vara att föredraga för bevarandet av riksdagens ställning.

Folkinitia-
tiv.

Beträffande slutligen den särskilda form av folkomröstning, som plägar benämnas *folkinitiativ* — omröstning angående frågor och förslag, som väckts utanför representationen genom framställning från ett visst antal röstberättigade — kan kommittén fatta sig kort. I folkomröstningens huvudländer, speciellt Schweiz, har initiativets införande regelmässigt utgjort ett senare stadium i institutets utveckling, en utbyggnad, som tillkommit först sedan man i en eller annan form prövat det egentliga referendum och funnit detta vara i behov av dylik komplettering. Av de nyare folkomröstningsstaterna hava Australien, Danmark, Österrike och Tjeckoslovakien icke upptagit initiativrätten i sina författningsbestämmelser på detta område. Tyska riket, vissa tyska delstater, Estland och Lettland hava däremot infört även folkinitiativ, men i all-

mänhet kringgärdat detta med än strängare garantier än det fakultativa referendum. Särskilt lägger man märke till de höga fordringar, som uppställas för framställande av initiativbegäran, samt de bestämmelser om kvalificerad majoritet för ett positivt resultat av initiativomröstningen, som finnas i åtskilliga stater. Även de nya författningarna kunna sålunda sägas giva uttryck åt den princip, som framträtt i Schweiz och Förenta staterna, nämligen att initiativrätten bör komma i andra rummet vid folkomröstningsinstitutets införande och det egentliga referendums vara grundläggande. Då kommittén, som anslutit sig till denna uppfattning, icke funnit sig böra föreslå införande av decisivt referendum, följer redan därav, att den ej heller anser sig böra framlägga förslag om folkinitiativ eller ingå i någon närmare prövning av frågan, om folkomröstningsinstitutet i denna del i någon form skulle kunna ifrågakomma i Sverige.

* *

*

På grund av vad sålunda anförts, har kommittén kommit till den uppfattningen,

att nuvarande förhållanden i vårt land icke giva tillräckliga skäl för att framlägga förslag om införande av ett decisivt folkomröstningsinstitut i Sveriges författning.

SÄRSKILT YTTRANDE AV HERR VENNERSTRÖM:

Folkomröstningskommitténs majoritet har kommit till den uppfattningen, att nuvarande förhållanden i vårt land icke giva skäl för att framlägga förslag om införande av decisiv folkomröstning i Sveriges författning. Detta ståndpunktstagande innebär med andra ord, att kommittén *för närvarande* avstyrker ytterligare positiv lagstiftning angående folkomröstning men *för framtiden* håller frågan öppen. Inom kommittén har jag varit skiljaktig från kommitténs majoritet i så måtto, att jag ansett förhållandena motivera framläggande redan *nu* av förslag om införande av fakultativ decisiv folkomröstning i Sveriges författning. Den tankegång, som legat bakom denna min ståndpunkt, har varit följande:

Innan man besvarar frågan, huruvida det folkomröstningsinstitut, som i konsultativ form av 1921 års riksdag infördes i svensk grundlag, bör ytterligare byggas ut i vår författning, är det, såsom folkomröstningskommitténs majoritet i sitt nu avgivna betänkande yttrar, nödvändigt att besvara den frågan, huruvida ett verkligt behov av den decisiva folkomröstningsformen föreligger. I olikhet med kommitténs majoritet anser jag, att ett behov föreligger och att detta behov nått en sådan styrka, att statsmakterna böra gå ett stycke vidare i sin referendumlagstiftning.

Kravet på den representativa demokratins komplettering med den direkta demokratin har i folkomröstningsinstitutets klassiska länder, ehuru icke uteslutande, dock till stor del bottnat i en hos folket förefintlig, ur olika orsaker framsprungnen opposition mot folkrepresentationen. För så vida styrkan av en dylik opposition även för Sveriges vidkommande skall anses vara en tillfyllestgörande mätare på behovet av decisiv folkomröstning, så synas de nuvarande förhållandena i Sverige enligt min mening motivera denna folkomröstningsforms införande i författningen. Det har visserligen icke liksom i Schweiz gjort sig gällande något särskilt behov av att finna en motvikt mot den representativa församlingens allmakt. Det har icke heller liksom i Amerika funnits något särskilt behov av ett botemedel mot representationens korruption. Den svenska folkrepresentationen har icke med fog kunnat

beskyllas för att ha missbrukat sin makt, icke heller för att vara korruptiv. Icke desto mindre riktas från vitt skilda håll en ihärdig och skarp kritik mot representationen och kraftiga ansträngningar göras för att rubba tilliten till den representativa demokratin. Inom arbetarvärlden finnas starka strömningar, som önska rasera folkrepresentationen. Den syndikalistiska arbetarrörelsen är principiellt och praktiskt anti-parlamentarisk och anser arbetet inom representationen såsom bedrägligt gyckelspel. Det kommunistiska partiet deltar i representationens arbete med det offentligt tillkännagivna uppsåtet att inifrån underminera den allmänna rösträttens representativa demokrati. Från den motsatta politiska ytterkanten, där begreppet "parlamentsleda" kanske allra flitigast utvecklas, söker man ock medvetet försvaga den representativa demokrati, vars genombrott man är missnöjd med. De starka kapitalistiska intressena samt den s. k. intelligensen och sakkunskapen se i den nuvarande på demokratisk grund uppbyggda representationen en hyllning åt inkompetenskulten.

Det medgives, att partipolitiska intressemotiv dölja sig bakom denna delvis hätska opposition. Det medgives också, att kritiken är i hög grad överdriven och orättvis, även i de fall, där sakliga skäl till anmärkning föreligga. Men faktum står ändock kvar, att en stark opposition finnes, att den opererar på bred front och att den icke visar någon tendens att mattas av, snarare tvärtom. Representationens auktoritet inför folket är betänkligt svag. För hoppet om en det representativa systemets renässans finnes föga näring. Detta ledsamma förhållande ger underlag för den uppfattningen, att den demokratiska utvecklingen i Sverige nått fram till en sådan punkt, där den direkta demokratin med en slags logisk nödvändighet erbjuder sig som ett teoretiskt och praktiskt välmotiverat komplement till den representativa demokratin, anvisande bästa sättet att säkert förankra demokratin i folkets breda lager. Det synes därför av behovet påkallat, att Sveriges demokrati utan tidsutdräkt i sin författning medgiver det direkta folkvavgörandet av viktiga samhällsfrågor, som ändå, att döma av det representativa systemets utveckling i andra demokratiska länder, inom kort blir ofrånkomligt.

Redan den omständigheten, att riksdagens båda kamrar på hemställan från i politiskt hänseende väsentligt skilda håll fattat beslut om en förutsättningslös utredning av folkomröstningsproblemet i hela dess vidd, ger ett vittnesbörd om att folkomröstningstanken nått fram till en betydande aktualitet. Själva idén om folkets direkta medverkan har därigenom, yttrade folkomröstningskommittén i sitt betänkande 1921, erhållit en plats i medvetandet såsom en i vissa ärenden och under vissa förhållanden tänkbar utväg. Detta beslut knöt an vid en gammal referendal tanke, som i själva verket finnes i vårt land. Partipolitiskt sett har folkomröstningskravet burits upp icke endast av mer eller mindre

maktlösa minoritetsgrupper, som i folkomröstningsinstitutet sett ett medel att neutralisera andra partiers övermakt. Landets största parti, det socialdemokratiska arbetarpartiet, som vid valen till riksdagens andra kammare erövrat nära hälften av samtliga röster, har sedan gammalt folkomröstningen på sitt dagsprogram. Visserligen kom väl detta krav närmast till som en protest mot rösträttens på den tiden snäva begränsning. Men partiet har bibehållit kravet även vid den omfattande programrevision, som vidtagits sedan det blivit regeringsparti och den allmänna rösträtten genomförts.

Riksdagens beslut om konsultativ folkomröstning drevs otvivelaktigt fram därav, att en viss fråga, förbudsfrågan, i hög grad aktualiserats. Men det förhåller sig icke så, att förbudsfrågan är den enda viktiga fråga, i vilken ett markerat behov av tillgång till folkomröstningsinstitutet kommit till synes, icke heller så, att folkmeningen varit inriktad uteslutande eller ens huvudsakligen på den konsultativa folkomröstningen. När frågan om Sveriges inträde i Nationernas förbund avgjordes, var den uppfattningen rätt så utbredd, särskilt bland folket självt, att just den frågan i eminent grad ägnade sig för ett direkt folkavgörande, och det torde finnas starka sannolikhetsskäl för att den liksom i Schweiz hänskjutits till folkets direkta avgörande, för den händelse decisiv folkomröstning varit grundlagsenligt medgiven. Den starka folkstämmning för en omröstning i förbudsfrågan, som ledde till den konsultativa folkomröstningens infogande i grundlagen och slutligen till det av konung och riksdag fattade beslutet om en förbudsomröstning, tog icke speciellt sikte på den konsultativa omröstningsformen. Folket ville hellre ha avgörandet i sin hand än att bara rådfrågas före statsmakternas beslut. Folkomröstningskravet i förbudsfrågan var ej hastigt påkommet, det hängde samman med det gamla lokala-vetokravet, som faktiskt innebar ett kommunalt folkligt avgörande. Ur detta sprang fram kravet på ett statligt folkavgörande. Tanken på en förbudsomröstning kläddes först i den decisiva formen, och även sedan den konsultativa formen blivit beslutad, sökte folkmeningen med all kraft att i den konsultativa omröstningen inpressa en decisiv betydelse. Det behov av folkomröstningsinstitutet, som obestriddligen i förbudsfrågan klart kom i dagen, torde sålunda väl så starkt peka i riktning mot den decisiva omröstningen som mot den konsultativa.

I detta sammanhang tränger sig det spørsmålet fram, huruvida icke den konsultativa folkomröstningen lämpligen bör, om också icke utbytas mot den decisiva omröstningen, så dock placeras på en mera tillbakaskjutet plats. Skäl finnas för ett sådant övervägande. I folkomröstningsinstitutets hemländer, Schweiz och Amerika, har den konsultativa omröstningen spelat en mycket blygsam roll i förhållande till den decisiva. Den förra omröstningsformen har blott sporadiskt kommit till

användning, den senare formen har infogats som en integrerande del av dessa länders författningar. Den praktiska erfarenheten har mera än det teoretiska spekulerandet över folksuveräniteten fällt det bestämda utslaget till förmån för den decisiva omröstningen. Den konsultativa omröstningsformen är onekligen av en något löslig och opålitlig karaktär, under det att den decisiva formen medger en fast och hållbar reglering. Den förra är lämplig att ha till hands som säkerhetsventil i ett nödläge, den senare har i praktiken befunnits mera lämplig såsom ett permanent instrument för den moderna demokratins medbestämmanderätt vid viktiga samhällsfrågors avgörande. Vad som i detta avseende gäller Schweiz och Amerika gäller ock Sverige. De svenska statsmakternas beslut att först inskriva den konsultativa omröstningen i grundlagen har säkerligen berott på andra orsaker än en fast övertygelse om denna omröstningsforms teoretiska och praktiska överlägsenhet. Därför bör den konsultativa omröstningens kronologiska försprång såsom grundlagsbestämmelse icke vara något hinder emot att för framtiden skjuta den decisiva omröstningen i författningens förgrund.

Ett motiv, som ingalunda oväsentligt bidrager att stärka kravet på en vidgad användning av folkomröstningsinstitutet, är dess folkuppfostrande betydelse. Erfarenheten från de äldre folkomröstningsländerna ger ett starkt intryck av institutets stora insatser vid daningen av intresserade och insiktsfulla medborgare. Folkomröstningarnas sakfrågor ha verkat långt mera medborgerligt uppfostrande än de politiska valens personfrågor. Särskilt är detta fallet i Schweiz, där ett mycket intimt sammanhang finnes mellan folkomröstningsinstitutet och folkets höga medborgerliga nivå. I den av folkomröstningskommitténs sekreterare verkställda utredningen angående folkomröstningsinstitutet i Schweiz heter det bl. a.: "Det torde kunna sägas, att den speciella medborgarkunskapen i Schweiz odlas mera målmedvetet än i de flesta andra länder — utan tvivel såsom en direkt följd av referenduminstitutets införande — för att så långt som möjligt göra folket skickat att handhava sina ansvarsfulla rättigheter. Den schweiziska medborgarbildningen får ofta höga lovord av utländska iakttagare, och dess goda beskaffenhet bestyrkes av inhemska bedömare. — — — Ingen lär väl numera jäva, att de fingo rätt, som under striderna om detta institut förutsade, att det skulle komma att spela en förstarangsroll såsom politiskt folkuppfostrande faktor. Det har gjort sitt arbete och ett mycket betydande arbete för att utbilda folket till att uppbära sin ställning som statsorgan. I intet land stå medborgarna i den ständiga och omedelbara kontakt med de offentliga angelägenheterna som i Schweiz. Det vore därför ej att undra över, om också kännedomen om och intresset för dessa angelägenheter skulle vara högre uppdrivna, mera allmänt utbredda i Schweiz än i något annat land. Den traditionella vanan att direkt hand-

skas med statens affärer, stora och små, har hos den schweiziska medborgaren väsentligt bidragit att utbilda förmågan därtill, utvecklat omdömet och skärpt ansvaret. Folkomröstningsinstitutet självt har sålunda genom sin blotta existens till slut gjort mer än något annat för att göra schweizarna skickade att på ett tillfredsställande sätt handhava det." I samma riktning, ehuru icke så tydligt, gå erfarenheterna från Amerika.

Vid den folkpedagogiska synpunkten synes böra fästas särskild uppmärksamhet i ett land, vars demokrati befinner sig mitt inne i en snabb utvecklingsprocess, som ännu icke hunnit sätta sig. Demokratins problem är i betydande grad ett uppfostringsproblem. Förutsättningen för att de nya och väldiga medborgarskaror, som genom den allmänna rösträtten ryckt fram till medborgerlig medbestämmanderätt, skola växa fatt sitt samhällsansvar och utöva sin rätt och makt till åsyftat gagn för hela samhället är, att dessa befolkningsgrupper tillägna sig en levande medborgaranda och en grundlig medborgarbildning. När nu enligt samstämmiga vittnesbörd folkomröstningsinstitutet särskilt i Schweiz men även i Amerika kraftigt bidragit att skapa en sådan förutsättning för en sund demokrati, synes den omständigheten, att demokratiseringen av det svenska statsskicket så nyligen fullbordats, snarare vara ett skäl för än mot en fortsatt lagstiftning för referendum. Farhågan att införandet av decisivt referendum skulle verka förslöande på det medborgerliga intresse, som redan förut att döma av det matta deltagandet i de senaste politiska valen blivit hårt belastat, har knappast stöd i erfarenheten från Schweiz och Amerika. Trots de talrika — i Amerika mycket talrika — omröstningarna har deltagarantalet i såväl valen som omröstningarna — med undantag för de obligatoriska — hållit sig påfallande högt. Det ser ut, som om omröstningarna genom att tvinga medborgarna till saklig fördjupning i de viktiga samhällsfrågorna i längden stimulerat intresset för alla slag av medborgerliga avgöranden.

För den, som först jakande besvarat frågan, om ett behov att införa decisivt referendum i svensk författning föreligger, gäller det sedan att ta ställning till frågan, om detta referendum skall vara obligatoriskt eller fakultativt. Vid detta val ansluter jag mig helt till de synpunkter på den obligatoriska referendumformen, som anförts av kommitténs majoritet. Den obligatoriska omröstningen framvisar stora nackdelar utan någon motsvarande fördel. Vårt grannland Danmark med sitt obligatoriska författningsreferendum bör snarast vara ett varnande exempel, att lära av men icke att efterapa. Den fakultativa formen av decisivt referendum är den enda, som bör komma i fråga.

Nu reses den invändningen, att särskilda nationella förhållanden, betydelsefulla särdrag, framvuxna ur våra speciella historiska erfarenheter, skulle försvåra eller omöjliggöra införandet av en decisiv refe-

rendumform, som i andra länder fungerat i stort sett gott. De nationella säregenheternas betydelse må icke underskattas, men icke heller över-
skattas. Det förefaller, som om den åskådningen, att den svenska för-
fattningens säregna kynne ställer problemet väsentligen annorlunda i
vårt land än i andra länder, där referendum redan införts, något för-
storade svårigheterna. Referenduminstitutet har visat sig kunna växa
fram ur och trivas i väsentligen olikartade nationella förhållanden. Det
har rotfäst i en urgammal bondedemokrati som Schweiz och i en ny
kolonistdemokrati som Amerika. Det har oupplösligt förenats med för-
fattningarna i en republik med en president utan någon som helst makt
och i en republik med en president, vars makt överträffar konstitutio-
nella monarkers. Det har ock, låt vara i otillfredsställande form, accep-
terats av en med Sverige så nära besläktad monarkisk stat som Dan-
mark. De nationella säregenheterna förefalla alltså att spela en jäm-
förelsevis obetydlig roll, blott vederbörande stat är en demokratisk stat.

Den nationella säregenheten, att Sveriges nuvarande monarkiska för-
fattning från begynnelsen byggts på en strängt genomförd princip om
maktfördelning mellan konung och riksdag, kan näppeligen ha mera än
ett teoretiskt och konstruktivt intresse. Formellt finnes maktfördel-
ningsprincipen kvar i författningen, men reellt existerar den icke längre.
Ett decisivt referendum är icke ett verkligt decisivt referendum, såvida
icke konungens vetorätt strykes. Men i realiteten är det av ingen prak-
tisk betydelse, om vetorätten står kvar eller ej. Även om den formellt
bibehålles, kan möjligheten av dess användning anses så gott som ute-
sluten. Ehuru den stränga maktfördelningen och konungens vetorätt
formellt fortfarande står kvar i författningen, har dock Sverige ett de-
mokratiskt och parlamentariskt folkstyre i representationssystemets
form. Vetorätten har icke använts mot representationen. Det kan ännu
mindre bli tal om dess användning mot ett folkvotum.

Icke heller den svenska författningens bestämmelse om grundlags-
frågornas obligatoriska dubbelbehandling kan anses vara ett allvarligt
hinder mot decisivt referendum i dylika frågor. Dubbelbehandlingen är
icke en tillfredsställande ersättning för referenduminstitutet. Vid den-
samma bli alla grundlagsfrågor visserligen formellt, men dock icke
reellt, underställda folket. Dels kan folkets uttalande om en beslutad
grundlagsändring skjutas så långt fram, att intresset dunstat bort. Dels
vävas grundlagsfrågorna in i alla de andra politiska tvistefrågorna vid
valen och försvinna i dem. Dubbelbehandlingen tillåter icke den iso-
lering av en viktig fråga, när intresset för densamma är som störst, som
är det starkaste skälet för den avgörande folkomröstningen. Den lilla
praktiska svårigheten, huru förhållandet mellan decisivt referendum i
grundlagsfrågor och dubbelbehandlingen av sådana lämpligast skall
regleras, övervinnes enklast på det av kommitténs majoritet antydda

sättet, att i de grundlagsfrågor, i vilka folkomröstning kommer till stånd, denna träder i stället för den andra behandlingen i riksdagen, medan i övriga grundlagsfrågor dubbelbehandlingen kvarstår.

Slutligen reser sig den praktiskt betydelsefulla frågan, vilka slags frågor böra hänskjutas till referendum samt vilka garantier i övrigt böra stadgas mot missbruk av referenduminstitutet. Att fixera referendumrättens omfång är ett tekniskt problem, som icke torde bjuda så stora svårigheter att lösa, för den händelse de beslutande statsmakterna anse behovet av den decisiva omröstningens införande vara konstaterat. De länder, som redan i denna form infört referenduminstitutet, framvisa de mest skiftande metoder för lösningen av dessa praktiska svårigheter. Då jag inom folkomröstningskommittén varit ensam om min uppfattning, att de närvarande förhållandena i vårt land giva skäl för framläggande av förslag om den decisiva folkomröstningens införande i Sveriges författning, har jag icke ansett det nödigt, på grund av Kungl. Maj:ts begränsning i kommittéernas livslängd knappast heller möjligt, att utarbeta ett positivt lagförslag. I största möjliga korthet vill jag såsom min uppfattning om ett sådant förslags grundlinjer antyda, att ämnena för folkomröstningen i huvudsak böra falla inom författnings- och lagfrågornas område samt att rätten att begära folkomröstning så begränsas, att demonstrationsomröstningar undvikas samt omröstningsinstitutets användning som partipolitiskt kampvapen kringskäres. I det senare avseendet synes det vara lämpligast, om såsom villkor för begäran om folkomröstning stadgas en viss procent av landets röstberättigade medborgare, t. ex. 5 procent.

I fråga om folkinitiativet ansluter jag mig i stort sett till kommittémajoritetens uttalande. Initiativet är ett senare led i folkomröstningsinstitutets historia. Dess verkningar äro mera omtvistade än den decisiva folkomröstningens. Logiskt mynnar givetvis den direkta demokratin ut i kravet, att folket skall ha såväl en positiv andel i lagstiftningsmakten, möjlighet att självständigt föreslå och genomdriva rättsförändringar, som ock en negativ andel i lagstiftningsmakten, en veto rätt gentemot representationens beslut. Men folkinitiativet torde utan olägenhet i vårt land kunna bida sin tid, till dess den decisiva folkomröstningen blivit antagen, prövad och stabiliserad.

Med denna tankegång har jag inom kommittén yrkat, att kommittén måtte uttala sig för införande i Sveriges författning av den decisiva folkomröstningen i dess fakultativa form.

44. Kommunikationsverkens lönekommitté 4. Betänkande angående pensionering av icke-ordinarie personal vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Tullberg, x, 112 s. **K.**
45. Odlingsorganisationens verksamhet åren 1918—1922. Marcus, 46 s. **Jo.**
46. Betänkande med förslag till lag om tvångsuppföstran åt unga förbrytare m. m. Beckman, iv, 232 s. **Ju.**
47. Jordkommissionens betänkanden. 4. Om bildande av nya jordbruk m. m. Marcus, 358 s. **Ju.**
48. Jordkommissionens betänkanden. 5. Redogörelse för resultatet av vissa av jordkommissionen förtagna enquéter i jordfrågan. Av F. Sandberg. Marcus, vii, 239 s. **Ju.**
49. Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket. Av S. Linnér. Beckman, ix, 416 s. **S.**
50. Bilaga till statistiksakkunnigas betänkande. Redogörelse för huvuddragen av den officiella statistikens utveckling och nuvarande organisation i Sverige jämte kort översikt av dess organisation i vissa främmande länder samt i internationellt hänseende. Av S. Wicksell. Beckman, 118 s. **Fl.**
51. Flottans skolsakkunnigas betänkande 4 angående undervisningsplan för skolor och kurser vid sjömanskåren. Tullberg, xj, 146 s. 2 bil. **Fö.**
52. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 16. Den svenska järnhanterings utveckling med särskild hänsyn till åren 1890—1913. Av S. K. Stockman. Marcus, iv, 102 s. **Fl.**
53. Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkanden. 17. Den svenska glasindustriens utveckling med särskild hänsyn till dess ställning åren närmast före världskriget. Av B. Ohlin. Marcus, iv, 101 s. **Fl.**
54. Förslag om upprättande av ett under Kungl. Arméförvaltningens sjukvårdsstyrelse lydande statsapotek. V. Pettersson, 162 s. **Fö.**
55. Bokförlagen vid försvarsförvaltningen. Tillägg till betänkande och förslag angående organisation av den centrala försvarsförvaltningen. Palmquist, (5), 76 s. **Fö.**
56. K. Socialstyrelsens utlåtande med förslag till lag angående hyresregleringens avveckling m. m. Norstedt, 42 s. **Ju.**
57. Utredning och förslag rörande förskaffande av lik för den för läkareutbildningen nödvändiga anatomiska undervisningen. Av I. Broman. Lund, Berlin, 63 s. **E.**
58. Utlåtande över förslag till omorganisation av polisväsendet i riket. Beckman, 20 s. **S.**
59. Socialförsäkringskommittén 3. Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor. Norstedt, 114 s. **S.**

1923

1. Betänkande med förslag angående magistraternas befriande i visst avseende från ansvar för kronopubbörden m. m. Norstedt, 57 s. **Fl.**
2. Förslag till lag om lösdrivares behandling m. fl. författningar. Del 5 av fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden. Palmquist, xj, 423 s. **S.**
3. Spannmålsmarknadssakkunnigas betänkande. Norstedt, 41 s. **Jo.**
4. Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse samt till bestämmelser om folkskoleärendenas överflyttning från den kyrkliga till den borgerliga kommunen m. m. Palmquist, vii, 304 s. **E.**
5. Skolkommisionens betänkande 5. Organisatoriska och ekonomiska utredningar. Norstedt, 236 s. **E.**
6. Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen. Av N. Herlitz. Norstedt, 164 s. **Ju.**
7. Statens ställning till järnvägarna i olika främmande länder. Av A. Lilienberg. Tullberg, 411 s. **K.**
8. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder 4. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas förenta stater. Av H. Tingsten. Tullberg, iv, 400 s. **Ju.**
9. Förslag till strafflag, allmänna delen, samt förslag till lag angående villkorlig frigivning jämte motiv. Marcus, xij, 534 s. **Ju.**
10. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder 3. Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin, dess förutsättningar, former och funktioner. Av A. Brusewitz. Tullberg, 381 s. **Ju.**
11. Utredning rörande ombyggnad av Strömsholms kanal samt utsträckning av kanalen från Smedjebacken till Ludvika. Meddelande från Kungl. Kanal-kommissionen. Nr 5. Hæggström, 133 s. 2 kart. **K.**
12. Betänkande och förslag angående det eklestiasitika arrendeväsendet. Beckman, xij, 239 s. **E.**
13. Vägkommissionens betänkanden. 4. Förslag till lag om enskilda vägar m. m. Marcus, 147 s. **K.**
14. Betänkande med förslag till aytal rörande Stockholms bangårdsträga. Beckman, 46 s. 10 kart. **K.**
- 15—17. Försvarsrevisionens betänkande 3. Betänkande och förslag rörande revision av Sveriges försvarsväsende. Del 1. Inledande avdelning, lantförsvaret. viij, 661 s. Del 2. Sjöförsvaret, sammanfattning av revisionens förslag, särskilda yttranden. viij, 743 s. Del 3. Bilagor. ij, 468 s. Beckman, **Fö.**
18. Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande 4 med förslag till lag om landsting m. m. Beckman, 235 s. **S.**
19. Betänkande angående decisiv folkomröstning, avgivet av folkomröstningskommittén. Tullberg, 40 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = eklestiasitikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

Statens offentliga utredningar 1922—1923

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Utkast till lag om visst tryggnad av byggnadsborger-
närers fordringar m. m. [26]
1920 års krigslagstiftningskommittés betänkande. [34]
Förslag till lag om tvångsuppföstran. [46]
Förslag till lag ang. hyresregleringens avveckling. [56]
Utredning rör. städernas domstolsväsen. [1923: 6]
Förslag till strafflag, allmänna delen, samt till lag an-
gående villkorlig frigivning. [1923: 9]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Några iakttagelser från 1921 års riksdagsmannaval. [1]
Statistiksakkunnigas betänkande. [15] Bilaga till d.o.
[50]
Kommunikationsverkens lönekommitté 4. [44]
Folkomröstningskommitténs utredningar 3. Folkom-
röstningsinstitutet i den schweiziska demokratin.
[1923: 10] 4. Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas
förenade stater. [1923: 8]
Folkomröstningskommitténs betänkande ang. decisiv
folkomröstning. [1923: 19]

Kommunalförvaltning.

Om röstsammanräkning vid kommunala val. [21]
Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande 4. [1923: 18]

Statens och kommunernas finansväsen.

Betänkande och förslag ang. utbildningskurser inom
tullverket. [23]
Åtgärder mot godsanhopning i tullpackhus m. m. [30]
Tull- och traktatkommitténs utredningar och betänkan-
den. 11. Pappersindustriens produktionsförhållanden.
[36] 12. Margarinindustriens utveckling. [40] 13. Den
svenska kautschukindustriens utveckling. [38] 14. Hu-
vuddragen av det svenska jordbrukets utveckling. [41]
15. Översikt av jordbrukets utveckling i vissa främ-
mande länder. [42] 16. Den svenska järnhanteringens
utveckling. [52] 17. Den svenska glasindustriens ut-
veckling. [53]

Förslag till förordning ang. tillverkning och beskattning
av maltdrycker m. m. [37]
Magistraternas befriande från ansvar för kronouppbör-
den m. m. [1923: 1]

Politi.

Betänkande och förslag rörande brandskyddsföreskrif-
ter och ordnandet av brandväsendet inom riket. 7. [28]
Förslag till omorganisation av polisväsendet. [49]
Utlåtande över förslag till omorganisation av polisvä-
sendet. [58]
Förslag till lag om lösdriivares behandling. [1923: 2]

Socialpolitik.

Byggnadsarbetsakkunnigas betänkande 2. [2]
Förslag till reviderad lag om arbetstidens begränsning
m. m. [33]
Socialförsäkringskommittén 3. [59]

Hälsa- och sjukvård.

Förslag till allmän sjukhusstadga. [43]

Allmänt näringsväsen.

Patentlagstiftningskommitténs betänkande 7. Förslag till
lag om rätt till tidnings eller tidskrifts titel m. m. [9]
Statsmakterna och bränsleanskaffningen under krigs-
åren. [14]
Mellanhandssakkunnigas betänkande. [20]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande rör. fiskerinäringens främjande. [7]
Om lappskattelandsinstitutet. [10]
Förslag till vissa ändringar i bestämmelserna rör. jakt
och fågelskydd. 2. [16]
Det svenska lantbrukets produktionskostnader. 1. Bok-
föringsåret 1919—1920. [18]
Betänkande med förslag ang. arrendators rätt till er-
sättning för elektrisk anläggning. [19]

Kolonisationskommitténs Betänkande 1922. [22] Bilaga
till d.o. [32]

Förslag till förordningar angående handel med och
import av utsädesfrö även om till omorganisation av
frökontrollverksamheten m. m. [25]

Redogörelse för de ecklesiastika boställena. 5. Värmlands län. [27]

Odlingsorganisationens verksamhet. [45]

Jordkommissionens betänkanden. 4. Om bildande av nya
jordbruk. [47] 5. Redog. för resultatet av vissa en-
quäter i jordfrågan. [48]

Spannmålsmarknadssakkunnigas betänkande. [1923: 3]
Betänkande ang. det ecklesiastika arrendeväsendet.
[1923: 12]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Klimatets inverkan på byggnader vid västkusten. [4]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Järnvägsstyrelsens skrivelser till Kungl. Maj:t den 28
april och 5 maj 1922. [3]

Utredning rörande den s. k. Nyköpings kanal. [24]

Förslag till förordning om motorfordon. [39]

Statens ställning till järnvägarna i främmande länder.
[1923: 7]

Utredning rörande Strömsholms kanal. [1923: 11]

Vägkommissionens betänkanden. 4. [1923: 13]

Förslag till avtal rör. Stockholms bangårdsfråga. [1923: 14]

Betänkande ang. Stockholms förortsbangårdsfråga. [1923: 21]

Bank-, kredit- och penningväsen.

1921 års fastighetskreditsakkunniga. Betänkande 1. [35]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med förslag till förändrad kyrklig indelning
och organisation i Skåne. [5]

Utredning ang. statsunderstöd för idrottens främjan-
de. [8]

Betänkande med förslag till lag ang. kulturminnesvård.
1. Historik etc. samt bilagor. [11] 2. Förslag och
motiv. [12]

Högskolornas lönerregleringskommittés betänkanden. 2.
Fackhögskolor och övriga vetenskapliga anstalter.
[13]

Betänkande och förslag rörande det akademiska be-
fordringsväsendet. [17]

Supplement nr 1 till Sveriges familjenamn. [31]
Förslag rör. forskande av lik för den anatomiska un-
dervisningen. [57]

Betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse
m. m. [1923: 4]

Skolkommisionens betänkande 5. Organisatoriska och
ekonomiska utredningar. [1923: 5]

Försvarsväsen.

Tillägg till bet. betr. förrädsverksamheten vid mari-
nen. [6]

Flottans skolsakkunnigas betänkande 3 angående skol-
reglemente för flottan. [29] 4 angående undervisnings-
plan för skolor och kurser vid sjömanskåren. [51]

Förslag om upprättande av ett under K. Arméförvalt-
ningens sjukvårdsstyrelse lydande statsapotek. [54]
Bokföringen vid försvarsförvaltningen. [53]

Försvarsrevisionens betänkande 3. Del 1. Inledande av-
delning, lantförsvaret. [1923: 15] Del 2. Sjöförsvaret,
sammansfattning av revisionens förslag, särskilda ytt-
randen. [1923: 16] Del 3. Bilagor. [1923: 17]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.