National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

ex. A

S.O.U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:7
JUSTITIEDEPARTEMENTET

Allmän folkomröstning

1950 års folk-omröstnings- och valsättsutrednings betänkande

II

STOCKHOLM
1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Hæggström. 457 s. **Fi.**
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummesson. 212 s. **Fi.**
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 99 s. **C.**
4. Nordisk passfrihet. Del 1. Passfriheten för nordbor. Beckman. 38 s. **U.**
5. Det yngsta fångvårdsklientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 19 s. **Ju.**
6. Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. Hæggström. 173 s. **C.**
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande 2. Kihlström. 96 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex.. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:7
JUSTITIEDEPARTEMENTET

Allmän folkomröstning

1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande

II

Stockholm 1952
Emil Kihlströms Tryckeri AB
520405

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

Skrivelse till chefen för Kungl. justitiedepartementet 5
Sammanfattning 7
Förslag till *dels* ändrad lydelse av §§ 49 och 81 regeringsformen samt §§ 1, 38, 45, 55, 58 och 64 riksdagsordningen, *dels* införande i regeringsformen av fyra nya paragrafer, betecknade §§ 115, 116, 117 och 118 10
Förslag till lag om allmän folkomröstning 14
Kap. I. Utredningsuppdraget 18
Kap. II. Översikt av folkomröstningsinstitutet i främmande länder 21
Olika former av folkomröstning 21
Folkomröstningsinstitutets uppkomst och utveckling 22
Erfarenheter 24
Kap. III. Folkomröstningsfrågans behandling i Sverige 28
Folkomröstningsfrågan före år 1920 28
Tillsättandet av 1920 års folkomröstningskommitté 29
Införandet av konsultativt referendum 29
Folkomröstningskommitténs betänkande om decisiv folkomröstning 31
Herr Lindhagens motioner 1926, 1928 och 1931 32
Framställningen av 1948 års riksdag 33
Kap. IV. Beslutande folkomröstning 35
Allmänna utgångspunkter 35
Folkomröstningsfrågans förutsättningar i Sverige 36
Sättet för påkallande av omröstning 38
Lämpligheten av folkomröstning inom olika ämnesområden . . . 40
1. Andra beslut än grundlagsändringar s. 40. 2. Grundlagsfrågor s. 42.
Kap. V. Rådgivande folkomröstning 46
Allmänna synpunkter 46
Rätten att påkalla omröstning 47
Allmänna begränsningar 48
Förfarandet i riksdagen 49
1. Väckande av yrkanden om folkomröstning s. 49. 2. Remiss till utskott s. 51. 3. Utskottsbehandlingen s. 52. 4. Behandlingen i kamrarna s. 54.
Kap. VI. Särskilda frågor 57
Tidpunkten för omröstningarna 57
Statlig upplysningsverksamhet 57
Redovisning av rösterna efter ålder och kön 58
Kap. VII. Speciell motivering 60
Regeringsformen 60
Riksdagsordningen 63
Lag om allmän folkomröstning 64
Reservation av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund 69
Särskilt yttrande och reservation av herr Wallentheim 88
Särskilt yttrande av herrar Olsson och Skoglund 90
Bilaga till reservation av herr Bergvall m. fl. med förslag till grundlagsändringar 91

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Med skrivelse den 28 november 1951 överlämnade 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning till Herr Statsrådet betänkande, del I, angående det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951:58).

Enligt den plan som antagits för folkomröstningsutredningens arbete har detta därefter inriktats på att slutföra den andra av de tre etapper, vari arbetet uppdelats, nämligen en undersökning av frågan om införande i den svenska författningen av bestämmelser angående beslutande folkomröstning jämte det i samband därmed upptagna spörsmålet om en reformering av gällande regler för rådgivande folkomröstning.

Vid handläggningen av dessa frågor ha, liksom vid det tidigare skedet av utredningen, de sakkunniga utgjorts av ledamoten av första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren borgarrådet J. Bergvall, borgmästaren C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Wallentheim. Såsom sekreterare i utredningen har tjänstgjort revisionssekreteraren B. G. Widegren och såsom biträdande sekreterare fil. lic. E. Öhlin.

Undersökningar rörande folkomröstningsinstitutet i Schweiz, i Förenta staterna samt i åtskilliga andra länder, vilka på folkomröstningsutredningens uppdrag påbörjades kort tid efter det att utredningen år 1950 tillkallats, ha numera fullbordats. Förslag, jämte motivering, har även utarbetats till nya författningsbestämmelser angående folkomröstning i statliga angelägenheter. Såvitt angår folkomröstningsfrågan återstår härefter ställningstagandet, i vad på utredningen ankommer, till spörsmålet om möjligheten av folkomröstning jämväl i kommunala frågor.

Då det synts lämpligt att nu redovisa resultatet av folkomröstningsutredningens arbete i den del detsamma enligt det anförda slutförts, får utredningen härmed vördsamt överlämna sitt betänkande, del II, angående allmän folkomröstning. Redogörelser för de verkställda undersökningarna

av folkomröstnings tillämpning i främmande stater komma enligt meddelat tillstånd att framläggas såsom fristående bilagor till betänkandet, en avseende folkomröstningsinstitutet i Schweiz, en folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna och en samma institut i vissa andra länder. Utredningen torde sedermera få i särskilt betänkande upptaga frågan om kommunal folkomröstning.

Vid det nu överlämnade betänkandet fogas *dels* reservation av undertecknade Bergvall, Håstad och Wahlund, *dels* reservation och särskilt yttrande av undertecknad Wallentheim, *dels ock* särskilt yttrande av undertecknade Olsson och Skoglund.

Stockholm den 26 mars 1952.

K. J. Olsson

John Bergvall *C. Olof Engqvist* *Elis Håstad*

Gösta Skoglund *S. G. W. Wahlund* *Adolf Wallentheim*

Björn Widegren

Sammanfattning

Den föreliggande utredningen angående allmän folkomröstning har i första hand omfattat frågan om lämpligheten av att i den svenska författningen införa bestämmelser om *beslutande folkomröstning*. Vidare ha undersökts möjligheterna att jämka gällande regler för *rådgivande folkomröstning* i syfte att sådan omröstning skall kunna vinna ökad tillämpning. Det förslag som nu framlägges begränsar sig till folkomröstning i statliga angelägenheter. Frågan om kommunal folkomröstning kommer att behandlas i ett följande betänkande.

Vad först angår *beslutande folkomröstning* har majoriteten inom utredningen — med utgångspunkt från uppfattningen att något behov av en dylik folkomröstningsform i allmänhet icke visats föreligga och att den ej heller lämpligen kan förenas med det konstitutionella och politiska system som utbildats i Sverige — funnit sig icke kunna förorda införande i vår författning av beslutande folkomröstning som en av statsmakterna oberoende folkrättighet.

Med hänsyn till att i grundlagsfrågor särskilda skäl kunna föreligga att underställa folket det slutliga antagandet av en av Kungl. Maj:t och riksdagen godkänd ändring föreslår utredningen emellertid att möjlighet införes att till beslutande folkomröstning hänskjuta grundlagsförslag. Utredningens förslag om beslutande grundlagsreferendum innebär att två alternativa former erhållas för slutligt antagande av vilande grundlagsförslag, nämligen dels liksom nu nyval samt ny riksdagsbehandling, dels folkomröstning. Det förutsättes att det hittillsvarande förfarandet alltjämt skall tillämpas i vanliga fall. För att folkomröstning skall tillgripas i grundlagsfrågor böra särskilda skäl föreligga, såsom ett brådskande läge eller sådant fall att det ter sig särskilt önskvärt att erhålla ett omedelbart uttryck för folkmeningen. Avgörandet vid sådan folkomröstning skall enligt utredningens förslag ske genom enkel majoritet bland de i omröstningen deltagande. (Kap. IV.)

De fördelar som man avser att vinna genom folkets direkta medverkan i statsverksamheten kunna enligt utredningsmajoritetens uppfattning till väsentlig del tillgodoses genom vidgade möjligheter till *rådgivande folkomröstning*. En reform i detta avseende är även lättare förenlig med det parlamentariska styrelseskicket än folkomröstning av beslutande natur. Utredningen föreslår i enlighet härmed att den nuvarande bestämmelsen att rådgivande folkomröstning må äga rum endast efter samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen upphäves. Vid bestämmande av på vad sätt

rådgivande folkomröstning skall påkallas föreligga huvudsakligen tre möjligheter, nämligen 1) begäran av visst antal röstberättigade, 2) begäran av en minoritet inom riksdagen, 3) begäran av en minoritet inom såväl riksdagen som folket. Utredningen har stannat vid att förorda att det skall ankomma på en minoritet inom riksdagen att påkalla rådgivande folkomröstning. Den nämnda minoriteten har enligt förslaget bestämts till en tredjedel av antalet ledamöter i vardera kammaren, d. v. s. 50 ledamöter av första och 77 av andra kammaren.

Rådgivande folkomröstning skall enligt förslaget principiellt vara tillåten i alla frågor som kunna komma under riksdagens prövning. Undantagna äro dock 1) ärenden som beröra riksstatens reglerande, 2) överenskommelser med främmande makt och 3) av riksdagen förrättade val. Därjämte skola riksdagens båda kamrar gemensamt äga avslå begäran om rådgivande folkomröstning i ärende av beskaffenhet att dess avgörande icke kan utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på omröstningen.

Yrkanden om rådgivande folkomröstning skola enligt utredningens förslag — liksom när fråga eljest bringas inför riksdagen — väckas genom proposition eller motion. Dessutom skall enligt förslaget initiativrätt tilläggas ständigt utskott och i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott, i det att dessa vid handläggning av ärende skola äga föreslå rådgivande folkomröstning i ämnet, även om yrkande därom ej framställts i proposition eller motion.

Det bör enligt utredningens mening icke överlåtas åt den minoritet som påkallat folkomröstning att ensam bestämma utformningen av de frågor som skola ställas till de röstberättigade; å andra sidan bör avgörandet icke fällas av kamrarnas majoritet. Därför föreslås att i de fall, då enighet ej kunnat nås om frågeställningen, varje förslag som stöds av det för referendumbegäran stadgade minimiantalet riksdagsledamöter skall framläggas till folkomröstning. (Kap. V.)

Tidpunkten för anordnande av folkomröstning skall enligt förslaget fastställas av Kungl. Maj:t. Omröstningen må därvid ej utsättas senare än sex månader efter det att riksdagen hos Konungen anmält, att den godkänt förslag till grundlagsändring såsom vilande i avvaktan på beslutande folkomröstning eller att rådgivande folkomröstning påkallats inom riksdagen, och ej heller tidigare än en månad efter Kungl. Maj:ts beslut.

I samband med prövningen av hur det rådgivande folkomröstningsinstitutet närmare bör utformas har utredningen även upptagit till behandling spörsmålet, huruvida vid dylik folkomröstning möjlighet bör föreligga att i särskilda fall vid röstsammanräkningen skilja mellan röster som avgivits av män och kvinnor eller av personer i olika åldrar. Vidare har behandlats frågan, om statsmakterna böra i en eller annan form anordna upplysning i sådana frågor som framläggas till folkomröstning, vare sig

denna är beslutande eller rådgivande. Några förslag i dessa avseenden framläggas emellertid icke. (Kap. VI.)

Mot utredningens förslag om *beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor* har en ledamot, herr *Wallentheim,* reserverat sig under yrkande att bestämmelser därom ej måtte införas.

Regler för beslutande folkomröstning även i andra ämnen än grundlagsfrågor ha å andra sidan påyrkats i reservation av tre ledamöter, nämligen herrar *Bergvall, Håstad* och *Wahlund,* som finna ett sådant komplement till det representativa systemet önskvärt särskilt med hänsyn till den moderna samhällsutvecklingen. Nämnda ledamöter föreslå sålunda att — utöver det av utredningen förordade grundlagsreferendum — ett fakultativt *beslutande referendum i lag- och anslagsfrågor* införes. Sådan folkomröstning skall enligt dessa reservanters förslag kunna påkallas av en minoritet inom riksdagen angående riksdagens beslut i fråga om *dels* antagande, upphävande eller ändring av lag eller författning, som beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, eventuellt i förening med allmänt kyrkomöte, *dels* beviljande av nytt eller höjning av utgående anslag *dels ock* fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten. Dock skola enligt förslaget kamrarna äga att utesluta folkomröstning för sådana fall, där ett uppskov skulle medföra avsevärt men. Såvitt angår storleken av nämnda minoritet inom riksdagen förorda Bergvall och Håstad 40 ledamöter av första kammaren och 60 ledamöter av andra kammaren, men Wahlund 50 resp. 77 ledamöter.

Även beträffande *rådgivande folkomröstning* förorda ledamöterna *Bergvall* och *Håstad* att den riksdagsminoritet som skall äga påkalla folkomröstning bestämmes till 40 ledamöter av första kammaren och 60 ledamöter av andra kammaren.

Särskilda yttranden ha avgivits *dels* av herr *Wallentheim* (angående rådgivande folkomröstning), *dels* av herrar *K. J. Olsson* och *Skoglund* gemensamt (angående frågan om särskiljande av röster efter röstandes ålder eller kön).

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag

till

dels ändrad lydelse av §§ 49 och 81 regeringsformen samt §§ 1, 38, 45, 55, 58 och 64 riksdagsordningen, dels införande i regeringsformen av fyra nya paragrafer, betecknade §§ 115, 116, 117 och 118.

Regeringsformen.

§ 49.

Riksdagen representerar svenska folket. De rättigheter och åligganden, som gällande lag tillägger rikets ständer, tillkomma hädanefter riksdagen. Den fördelas i två kamrar, vilkas ledamöter väljas på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Kamrarna äga i alla frågor lika behörighet och myndighet; skolande riksdagen i kraft av denna grundlag sammankomma varje år den 10 januari, eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter.

Om riksdagens — — — — därom stadgat.

Att allmän folkomröstning i vissa fall må äga rum, därom stadgas i 115—118 §§.

§ 81.

Denna regeringsform samt rikets övriga grundlagar kunna icke, utan att fråga därom efter vad i 115 § sägs hänskjutits till beslutande folkomröstning, ändras eller upphävas annorledes än genom Konungens och två riksdagars beslut.

Då riksdagen hos Konungen anmält sitt beslut i grundlagsfråga, skall Konungen, därest beslutet innefattar slutligt bifall till ett av Honom framlagt förslag, förrän riksdagen åtskilts, låta sålunda beslutad grundlagsändring genom allmän kungörelse utfärda; och skall Konungens beslut härom meddelas riksdagen genom öppet brev, som i vardera kammaren samtidigt uppläses av en statsrådets ledamot, den Konungen därtill förordnat. Antager riksdagen slutligt ett inom densamma väckt grundlagsförslag, inhämte Konungen hela statsrådets tankar i ämnet och låte, där Han till förslaget samtycker, det tillkännagiva genom kungörelse och öppet brev

inom tid och på sätt nyss sagts. Lämnar Konungen ej Sitt samtycke, meddele Han, förrän riksdagen åtskilts, densamma genom skrivelse de orsaker, för vilka Han riksdagens beslut ej godkänner.

§ 115.

Till allmän folkomröstning må, genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen, hänskjutas ärende om ändring av grundlag (beslutande folkomröstning). Sådan omröstning skall gälla, huruvida ett av Konungen framlagt och av riksdagen såsom vilande godkänt eller av riksdagen sålunda antaget och av Konungen gillat förslag till grundlagsändring slutligt antages. Rösta ej flera för förslaget än mot detsamma, vare det förfallet. Uttalar sig flertalet av de röstande för förslaget, skall Konungen, i den ordning 81 § andra stycket bestämmer, låta den sålunda beslutade grundlagsändringen tillkännagiva genom allmän kungörelse och öppet brev, vilket i vardera kammaren uppläses; och äge ändringen därefter kraft av grundlag. Är, då omröstning företages, riksdagen åtskild, varde vad nu sagts fullgjort så snart riksdagen ånyo sammanträder.

Har riksdagen såsom vilande i avbidan på beslutande folkomröstning antagit ett inom densamma väckt förslag i grundlagsfråga, men vill Konungen ej godkänna förslaget, meddele Han riksdagen genom skrivelse, så snart beslut därom föreligger, de skäl för vilka Han förslaget ej gillar.

Medgiver ej Konungen, i annat fall än nu nämnts, att vilande grundlagsförslag må enligt vad riksdagen för sin del förordnat hänskjutas till beslutande folkomröstning, skall riksdagen därom underrättas. Om ärendets vidare behandling inom riksdagen gäller vad i 64 § riksdagsordningen är för sådant fall stadgat.

§ 116.

Allmän folkomröstning må jämväl, under nedan angivna förutsättningar, anställas för inhämtande av folkets mening i fråga, som ankommer på prövning av riksdagen (rådgivande folkomröstning). Sådan omröstning skall, innan riksdagen avgör ärendet, företagas, därest minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren förena sig i beslut därom. Från folkomröstning undantagas dock frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller sådana val, som av riksdagen förrättas. Ej heller må folkomröstning äga rum i det fall, att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.

§ 117.

Rätt att deltaga i beslutande eller rådgivande folkomröstning tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Varje röstande äger lika röst.

§ 118.

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

Riksdagsordningen.

§ 1.

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

Riksdagsmännen kunna — — — — rikets grundlagar.

Till allmän folkomröstning må, genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen, hänskjutas ärende om ändring av grundlag (beslutande folkomröstning), efter vad i regeringsformens 115 § är stadgat.

Allmän omröstning må jämväl, enligt vad därom i 116 § regeringsformen stadgas, påkallas av minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren för inhämtande av folkets mening i fråga, vars prövning ankommer på riksdagen (rådgivande folkomröstning).

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer — — — — och stadgar.

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

3. Utskottet åligger — — — — regeringsformen stadgat.

4. Utskottet tillkommer — — — — vägrar proposition.

5. I den mån — — — — tystnadspliktens iakttagande.

§ 45.

1. Alla utskott — — — — utsedda, sammanträda.

2. Utskotten välja — — — — levnadsåren äldst.

3. Utskotten böra — — — — dem ankomma.

4. Finner ständigt utskott eller i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott vid behandling av ärende, att folkomröstning däri bör anställas,

äger utskottet, oaktat yrkande därom ej framställts i proposition eller motion, föreslå att sådan omröstning skall äga rum.

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

§ 55.

1. Motion må — — — — till handa.

Motion, som — — — — till handa.

Har behandlingen av proposition uppskjutits till höstsession, må motion, som föranledes av propositionen, väckas sist vid höstsessionens första sammanträde; dock må ej i denna ordning framställas yrkande om rådgivande folkomröstning.

Vad i — — — — delgives kammaren.

I frågor — — — — session pågår.

Motion bör — — — — beskaffenhet sammanföras.

2. Konungens propositioner — — — — genast avgöras.

§ 58.

När proposition — — — — utskottet uppehållas.

Är inom — — — — ovillkorligen avgöras.

Kamrarna må — — — — uppskov förfallet.

Uppskov må — — — — stycke sägs.

Kamrarna må — — — — extra session.

Av riksdagen — — — — i § 64.

Väckes fråga om rådgivande folkomröstning, må frågan icke uppskjutas till annan session. Skall sådan omröstning ske i ärende, som är under riksdagens prövning, vile ärendet i avbidan på omröstningens verkställande.

§ 64.

Förslag till — — — — äro ense.

Väckes i samband med grundlagsfråga yrkande, att ärendet skall, i stället för att slutligen prövas av den efter nya val till andra kammaren först sammanträdande riksdagen, underställas beslutande folkomröstning, äge riksdagen efter inhämtande av konstitutionsutskottets utlåtande besluta, att folkomröstning för nämnda syfte skall äga rum; och skall i nu angivet fall förslag, som av riksdagen biträdes, vila i avbidan på sådan omröstning. Medgiver Konungen ej, att sålunda vilande förslag må framläggas vid beslutande folkomröstning, varde det ånyo prövat av riksdagen efter vad i första stycket sägs. Förslaget vare dock förfallet, där Konungen på sätt 115 § andra stycket regeringsformen stadgar givit riksdagen tillkänna, att Han vägrar bifall till förslaget.

Förslag

till

lag om allmän folkomröstning.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

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

Om dagen för omröstningen skall generalpoststyrelsen underrättas.

2 §.

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

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

3 §.

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

4 §.

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

I kungörelsen skall angivas:

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

b) dag och tid för omröstningen;

c) omröstningsstället för varje omröstningsdistrikt; samt

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

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

5 §.

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

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

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

6 §.

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

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

7 §.

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

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

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

8 §.

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

9 §.

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

10 §.

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

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

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

11 §.

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

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

12 §.

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

13 §.

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

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

14 §.

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

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

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

15 §.

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

16 §.

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

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

17 §.

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

18 §.

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

Denna lag träder i kraft den

MOTIV

KAPITEL I

Utredningsuppdraget

I skrivelse (nr 199) till Kungl. Maj:t begärde 1948 års riksdag utredning av frågan angående införande av beslutande folkomröstning i vår författning. I därvid åberopat utlåtande av konstitutionsutskottet (nr 20) uttalades, att utredningen borde vara förutsättningslös och avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt folkomröstningsinstitutet kunde infogas i det svenska statsskicket.

Vid utverkande av bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av bl. a. nämnda fråga anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet *Zetterberg*, i yttrande till statsrådsprotokollet den 20 januari 1950 såvitt angår utredningen i denna del följande.

Formerna för folkets medverkan i statsstyrelsen uppvisa även i länder med väl utvecklad demokrati stora skiljaktigheter. Också i Sverige ha de växlat. Under nyare tid har emellertid det representativa draget varit förhärskande och riksdagen har varit folkets representation. Vår nuvarande regeringsform stadgar härom i § 49, att riksdagen representerar svenska folket. Efter hand som inskränkningarna i rösträtten bortfallit har riksdagen också kommit att allt noggrannare avspegla det svenska folkets åsikter och sociala sammansättning.

Att det ej kan föreligga en fullständig överensstämmelse i åsikter mellan riksdagens ledamöter och väljarna är självklart och ligger i sakens natur. Vid valtillfällena kunna ej samtliga de frågor överblickas, vilka kunna komma att föreligga till avgörande under valperioderna. Även om så kunde ske, vore det likväl olämpligt om de valda skulle vara i detalj bundna av föreskrifter som valmännen givit dem vid valet. Bl. a. skulle en sådan bundenhet omöjliggöra ett hänsynstagande till nya omständigheter och förändrade lägen. Riksdagsordningen har också i § 1 den bestämmelsen att riksdagsmännen icke kunna i utövningen av sin befattning bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar.

Denna möjlighet till en viss skiljaktighet mellan väljarnas åsikter och den inom riksdagen förhärskande meningen är givetvis i huvudsak teoretisk och formell. Eftersom riksdagsmannavalen grundas på partierna och föregås av en omfattande valkampanj på grundval av de skilda partiernas valprogram har man i själva verket en borgen för att riksdagsmännen under utövningen av sina mandat komma att följa vissa riktlinjer som uppdragits i respektive valprogram och vartill valmännen genom sina röster givit sin anslutning.

Vår författning känner tre möjligheter att underställa en konkret fråga valmännens direkta prövning. Den ena är riksdagsupplösning med åtföljande nyval. Om det är en särskild fråga som orsakat upplösningen, kan det tänkas att den kommer att intaga en central plats i valstriden och att valutgången kommer att redovisa valmännens inställning till frågan. Emellertid måste naturligtvis även ett dylikt val till stor del bli ett partival efter de allmänna program partierna uppställt.

Gällande bestämmelser om grundlagstiftning — att det erfordras beslut av två riksdagar med mellanliggande nyval till

andra kammaren — bygga på tanken om en direkt prövning från valmännens sida av den vilandeförklarade grundlagsändringen. I realiteten har väl emellertid knappast någon gång en vilande grundlagsfråga spelat någon större roll vid ordinarie andrakammarval. Helt andra frågor ha dominerat, och valen ha därför ej kunnat sägas innebära något ståndpunktstagande från valmännens sida till just grundlagsfrågorna.

Folkomröstningsinstitutet däremot tar uteslutande sikte på att underställa en viss fråga valmännens omedelbara prövning. Detta instituts betydelse är emellertid enligt vår författning begränsad genom att folkomröstningen endast är fakultativ — beroende på särskilda beslut av statsmakterna — samt konsultativ, d. v. s. dess resultat har ingen omedelbar rättslig verkan utan utgör blott en anvisning som Kungl. Maj:t och riksdagen äga tillmäta den betydelse de finna för gott. Folkomröstning har ej heller ägt rum mer än en gång.

När yrkanden nu framställts om utredning rörande en påbyggnad av folkomröstningsinstitutet på det sätt att folkomröstning skulle kunna göras beslutande, har främst framhållits den förut omnämnda synpunkten, att det ej föreligger någon garanti för att den i riksdagen förhärskande meningen i en viss fråga motsvarar den aktuella folkmajoritetens åsikt därom samt vidare att vid en folkomröstning en fråga kan bedömas isolerad och utan den sammankoppling med andra spörsmål som i regel är oundviklig vid riksdagsmannaval. Det har också framhållits att genom beslutande folkomröstning folket skulle få större möjligheter att deltaga i och ansvara för mera ingripande samhällsreformer. I linje härmed ligger vad som yttrats i motionerna om ett sådant folkomröstningsinstituts politiskt uppfostrande betydelse. Flera motionärer ha sålunda gjort gällande, att folkrepresentationens beslut därigenom skulle kunna tänkas bli underkastade en mera omsorgsfull prövning, i det att folkrepresentationen för att undgå folkomröstning tvingades att starkare beakta skilda medborgargruppers önskemål. Slutligen har anförts att folkomröstning vid skärpta politiska motsättningar skulle kunna bli en säkerhetsventil genom vilken det politiska trycket kunde lättas.

Å andra sidan torde man icke kunna bortse från att flera invändningar kunna riktas mot beslutande folkomröstning. Endast sällan torde sålunda den fråga som föreligger till avgörande vara av den art, att den kan bedömas fristående från andra viktiga spörsmål. Vid en folkomröstning torde man vidare i regel endast ha att välja mellan två alternativ, bifall eller avslag; någon möjlighet till sådana modifikationer eller kompromisser som kunna uppnås inom en representation föreligger icke vid en folkomröstning. Ett system med referendum kan också befaras leda till att frågor, som skulle väcka föga uppseende inom representationen, skulle kunna väsentligt förstoras i agitationen inför folkomröstningen. Därigenom skulle spelrum beredas för en onyanserad och förenklande propaganda, där de ekonomiska och tekniska resurserna kunde bli utslagsgivande. Helt allmänt kan man slutligen ifrågasätta om ett sådant institut som beslutande folkomröstning låter väl förena sig med vårt politiska system. Förhållandena i Schweiz och Amerikas förenta stater, de länder, där beslutande folkomröstning spelar någon större roll och som man främst åberopat som förebild, äro på väsentliga punkter andra än våra. Erfarenheterna därifrån av beslutande folkomröstning torde ej heller vara odelat gynnsamma. Bland annat har det visat sig att folkomröstningar ofta avgjorts av en mycket liten del av medborgarna och att de redan därigenom givit ett dåligt uttryck för folkmeningen.

De skäl som sålunda kunna anföras för och emot införande av institutet beslutande folkomröstning anser jag i likhet med riksdagen böra närmare utredas. Därest man därvid finner institutet böra införas, torde även frågan om dess närmare utformande böra upptagas till övervägande. I sistnämnda hänseende möta åtskilliga spörsmål såsom huruvida vetorätt bör föreligga mot beslut, fattade genom folkomröstning, om folkomröstning alltid bör vara blott fakultativ eller i vissa fall bör vara obligatorisk, huruvida s. k. folkinitiativ — d. v. s. rätt för visst antal röstberättigade medborgare att få en utanför representationen väckt fråga under folkomröstning — bör införas, o. s. v.

Riksdagen har velat begränsa utredningen till folkomröstning i statliga angelägenheter med den motiveringen att tillräckliga skäl ej förelåge att låta utredningen omfatta även kommunala angelägenheter. Därest emellertid nu frågan om en utvidg-

ning av folkomröstningsinstitutet upptages, synes mig mycket tala för att utredningen ej på detta sätt begränsas; någon ståndpunkt till frågan om lämpligheten av kommunalt referendum har jag givetvis icke härmed velat taga.

I anslutning till de riktlinjer som i de nämnda direktiven givits för utredningsarbetet har folkomröstnings- och valsättsutredningen i första hand närmare undersökt möjligheterna att med den svenska författningen införliva regler om beslutande folkomröstning. I direktiven har icke uttryckligen berörts frågan i vad mån det kan vara önskvärt att gällande bestämmelser angående rådgivande folkomröstning jämkas i sådan riktning att även denna form för folkets medverkan i statsverksamheten vinner ökad tillämpning. Då frågan om införande av beslutande folkomröstning äger nära samband med utformningen av reglerna för rådgivande folkomröstning och dessa frågor således äro i viss mån avhängiga av varandra, har utredningen emellertid ansett sig böra till prövning upptaga jämväl möjligheterna till en reform av stadgandena om rådgivande folkomröstning.

KAPITEL II

Översikt av folkomröstningsinstitutet i främmande länder

I de undersökningar angående folkomröstning i främmande länder, vilka utförts på folkomröstningsutredningens uppdrag och som publiceras i form av fristående bilagor till detta betänkande, gives en redogörelse för folkomröstningsinstitutets utformning och verkningssätt i ett antal stater. Här lämnas därför blott en översikt av förekommande folkomröstningsformer jämte en återblick på deras uppkomst och utveckling samt en sammanfattning av erfarenheterna i fråga om deras tillämpning.

Olika former av folkomröstning

Som en allmän regel gäller att folkomröstning icke kan förekomma i frågor som falla utanför folkrepresentationens kompetens.

Med hänsyn till omröstningarnas rättsliga verkan kan en indelning göras i två grupper, decisiva och konsultativa folkomröstningar.

A. Decisiv folkomröstning. Folkets ställningstagande är bindande för statsmakterna. Omröstningen gäller ett av folkrepresentationen antaget beslut eller ett av en grupp medborgare utanför denna väckt förslag. I anslutning härtill kan den decisiva omröstningsformen uppdelas i två slag: dels referendum i inskränkt eller egentlig mening, dels folkinitiativ. Termen referendum användes även för att beteckna allt slags folkomröstning.

1. *Referendum i egentlig mening.* Omröstningen avser ett av representationen redan fattat beslut. Om i författningen föreskrives att visst slag av frågor alltid skall underställas folket, användes beteckningen *obligatoriskt referendum.* Kan folkomröstning komma till stånd endast efter särskild begäran därom, benämnes den *fakultativ.* Obligatoriskt referendum har införts huvudsakligen för grundlagsändringar och kan till sin funktion karakteriseras som en ersättning för de försvårande regler av annat slag som eljest bruka uppställas för dylika beslut. Folkomröstning rörande andra beslut än ändringar av författningen är i allmänhet fakultativ. I de stater, där referendum ej är inskränkt till grundlagsfrågor, omfattar det som regel principiellt alla beslut som tillkomma i lagform; härvid bör framhållas, att lagbegreppet i främmande länder vanligtvis är betydligt mera vidsträckt än i Sverige.

Fem olika slag av fakultativt referendum finnas.

1) Referendum på begäran av visst antal röstberättigade medborgare.

2) Referendum på begäran av en minoritet inom representationen samt visst antal röstberättigade.

3) Referendum på begäran av en minoritet inom representationen.

De här nämnda referendumformerna ha karaktären av minoritetsrättighet, för oppositionen inom representationen eller för grupper utanför denna.

4) Referendum efter beslut av exekutivmakten. Denna omröstningsform kan till sina verkningar i viss mån

jämföras med riksdagsupplösning och nyval.

5) Referendum efter beslut av representationen, som härigenom bestämmer att ett redan fattat beslut skall träda i kraft endast efter folkets godkännande. Detta s. k. frivilliga referendum skiljer sig således från alla andra slag av folkomröstning därigenom att det ej kan komma till stånd utan representationens medverkan och således ej utgör något kontrollmedel mot denna.

2. *Folkinitiativ*. Omröstningen gäller ett av visst antal röstberättigade framlagt förslag. Två slag av initiativ kunna urskiljas, nämligen direkt och indirekt.

Den *direkta* formen innebär att förslaget går till omröstning utan att handläggas av representationen. Ett *indirekt* initiativ måste behandlas av representationen. Om denna godkänner förslaget, skall det i flertalet stater icke underkastas folkomröstning, därest initiativet icke rör ämne som enligt författningen skall obligatoriskt underställas folket. Ett av representationen förkastat förslag måste däremot framläggas till folkomröstning.

Av ovanstående framgår, att i förhållande till representationens verksamhet referendum utgör en negativ faktor, initiativet en positiv.

b. Konsultativ folkomröstning. Folkets ställningstagande är icke bindande för statsmakterna, endast rådgivande. Härav följer att omröstningen icke avser ett redan fattat beslut och vanligen icke heller ett i detalj utarbetat förslag utan en mera allmänt formulerad fråga av principiell innebörd. Konsultativa referenda ha, till skillnad från decisiva, i stor utsträckning hållits utan stöd av författningsbestämmelser. Vanligtvis anordnas sådana omröstningar efter beslut av representationen (i vissa länder, såsom i Sverige gemensamt med statschefen), någon gång efter beslut av statschefen ensam. Det förekommer också att konsultativ folkomröstning kan påkallas av visst antal medborgare.

Mellan decisiv och konsultativ folkomröstning finnas vissa övergångsformer, vilka bruka benämnas *semi-konsultativt referendum* och som innebära, att statsmakterna äro bundna av omröstningens resultat, om framlagt förslag förkastats, men däremot ej om det antagits.

Folkomröstningsinstitutets uppkomst och utveckling.

Folkomröstningsinstitutets uppkomst kan förläggas till Schweiz, där folkets direkta medverkan i landets styrelse har urgamla traditioner. Under påverkan av dessa utformade Rousseau de folksuveränitetsteorier, enligt vilka statens grundande uppfattades som ett fördrag mellan folket och de styrande. Ur denna uppfattning kan härledas det obligatoriska författningsreferendum, vilket infördes i vissa amerikanska delstater under den första självständighetstiden och efter hand utbreddes, tills det slutligen i någon form fanns företrätt i samtliga unionens stater. Det obligatoriska referendum utsträcktes på sina håll till vissa andra beslut än författningsändringar; redan tidigt förekom det även att delstaternas lagstiftande församlingar frivilligt hänsköto frågor till folkets avgörande.

I de schweiziska kantonerna infördes under årtiondena efter 1830 samma slag av referendum som i de amerikanska staterna samt därjämte författningsinitiativ. Som en följd av denna utveckling inskrevos i 1848 års schweiziska förbundsförfattning bestämmelser om obligatoriskt författningsreferendum och initiativ vid total revision av konstitutionen. Under de följande decen-

nierna kompletterades dessa folkomröstningsformer i kantonerna med fakultativt referendum — på begäran av visst antal medborgare — och initiativ i lagfrågor; i förbundet infördes år 1874 fakultativt lagreferendum och sjutton år senare partiellt författningsinitiativ. Det fakultativa referendum utsträcktes år 1921 till traktater, däremot har laginitiativ aldrig vunnit insteg i förbundet.

Till att de fakultativa omröstningsformerna — lagreferendum och initiativ — infördes i Schweiz bidrog ej blott de starka traditionerna i fråga om direkt demokrati utan även önskan att skapa en motvikt mot de representativa församlingarnas dominerande maktställning. Då en liknande utvidgning av folkrättigheterna vid slutet av 1800-talet inleddes i Förenta staterna, föranleddes detta huvudsakligen av missnöje med delstatslegislaturernas allmänt låga standard och den inom dessa förekommande korruptionen jämte partiväsendets ensidighet. Under 1900-talets båda första årtionden infördes fakultativt lagreferendum och initiativ i ett tjugutal delstater. Denna utveckling var avslutad omkring år 1920, då det amerikanska folkomröstningsinstitutet i huvudsak nått den utbredning, som det alltjämt har. Direkt medverkan av folket i den federala lagstiftningen har aldrig införts, ehuru frågan tid efter annan diskuterats.

Före år 1918 införlivades bestämmelser om folkomröstning med konstitutionerna i ytterligare två stater, Australien och Danmark. Ändringar av författningen måste i båda dessa länder underkastas referendum. I motsats till vad förhållandet är i Förenta staterna har folkomröstning i Australien införts inom förbundet men — med ett undantag — icke i delstaterna.

Ett nytt skede i folkomröstningsinstitutets utveckling inleddes efter det första världskrigets slut. Som en följd av det demokratiska genombrottet infördes i samband med antagandet av nya författningar bestämmelser om folkomröstning i en rad stater, Tyskland (såväl förbundet som delstaterna), Österrike, Tjeckoslovakien, Lettland, Estland och Irland samt Litauen, i vilket land nödvändiga tillämpningsföreskrifter dock aldrig utfärdades. Sedan Spanien år 1931 blivit republik, intogos även i dess författning stadganden om folkomröstning. Ehuru schweiziska förebilder uppenbarligen i stor utsträckning utgjorde mönster, erhöllo referendumreglerna i dessa stater en utformning som delvis avvek från den dittills förekommande. Sålunda infördes nya slag av fakultativ folkomröstning, nämligen »president-» eller »regerings-»referendum samt referendum på begäran av en minoritet inom representationen jämte visst antal medborgare. Vidare gjordes vanligen även grundlagsreferendum blott fakultativt. I flertalet av de nu nämnda länderna, där folkomröstning infördes efter det första världskriget, blevo de ofta mycket invecklade och restriktiva bestämmelserna härom utan större praktisk betydelse. Vid det andra världskrigets utbrott voro de alltjämt ikraft blott i Irland; av de övriga här ovan nämnda staterna hade några upphört att existera, under det att i andra det demokratiska styrelseskicket satts ur spel.

Efter det andra världskriget ha vissa former av folkomröstning ånyo införts i de tyska delstaterna, och i Österrike har 1929 års författning, vari finnas bestämmelser om folkomröstning vid författningsrevision, åter satts i kraft. Vidare ha stadganden om författningsreferendum intagits i de nya franska och italienska konstitutionerna. För Frankrikes del måste detta betraktas

som anmärkningsvärt, då en stark misstro mot folkomröstning varit rådande i detta land alltsedan det andra kejsardömets »plebiscit», vilka endast utgjorde propagandamedel i den napoleonska diktaturens tjänst.

Slutligen kan nämnas, att obligatoriskt författningsreferendum föreskrives i en sydamerikansk stat, Uruguay, vars konstitutionella utveckling påverkats av det schweiziska statsskicket.

Utan konstitutionell sanktion ha konsultativa folkomröstningar vid skilda tillfällen anordnats i åtskilliga stater, bl. a. i Norge, Finland och Nya Zeeland. Sådana omröstningar ha företrädesvis gällt förbudsfrågan. Det kan också nämnas att folkomröstning kommit till användning i extraordinära situationer, exempelvis för att låta folket ta ställning till frågan om monarki eller republik.

Som statsrättsligt institut förekommer beslutande folkomröstning numera, utom i Schweiz och Förenta staterna, även i Australien, Tyskland, Österrike, Frankrike, Italien, Danmark, Irland och Uruguay, varjämte bestämmelser om referendum återfinnas i några östeuropeiska författningar, bland dem den ryska.

Erfarenheter

Ehuru bestämmelser om referendum ha införts i åtskilliga stater, kan folkomröstning blott i några få länder — Schweiz, Förenta staterna och i någon mån Australien — karakteriseras som ett regelbundet inslag i statslivet. Då referendum i Australien är inskränkt till författningsändringar, tilldra sig Schweiz och Förenta staterna det ojämförligt största intresset. Det utomordentligt stora antal omröstningar som förekommit i de amerikanska delstaterna erbjuder ett rikt material för studier. Frånvaron av parlamentarism och partiväsendets egenartade struktur jämte det förhållandet, att frågor rörande försvar, utrikespolitik och vissa andra betydelsefulla ämnen falla utanför delstaternas kompetens, gör det emellertid svårt att av de amerikanska erfarenheterna dra allmängiltiga slutsatser. I dessa avseenden erbjuder den *schweiziska förbundsstaten* bättre möjligheter. Även i Schweiz företer dock statslivet särdrag vilka icke få förbises vid en bedömning av de schweiziska erfarenheterna i fråga om folkomröstning. I första hand kan erinras om att regeringens medlemmar väljas för viss tid av folkrepresentationen och att parlamentarism i vanlig mening således icke förekommer. Ehuru valen till förbundsrådet icke ske enligt proportionell metod, äro vidare numera samtliga större partier representerade i den schweiziska regeringen. Schweiz' karaktär av förbundsstat försvårar också i någon mån jämförelser med andra länder.

Referendumrättigheterna äro i Schweiz principiellt synnerligen vidsträckta, de ha emellertid i krigstid och under ekonomiska krisperioder väsentligt inskränkts. Detta har skett dels med utnyttjande av ett stadgande i författningen om rätt för förbundsförsamlingen att låta vissa brådskande beslut omedelbart träda i kraft (»Dringlichkeitsklausul») och därigenom utesluta begäran om referendum, dels genom tillämpning av konstitutionell nödrätt. I själva verket har folkomröstningsinstitutet efter år 1914 endast undantagsvis fungerat helt normalt. Under de allra senaste åren ha emellertid inskränkningarna av referendumrättigheterna delvis upphävts, och en tendens gör sig gällande att tillämpa folkomröstningsreglerna i deras vidsträcktaste omfattning.

De påtagliga resultaten av folkets di-

rekta medverkan i lagstiftningen framträda vid de tillfällen, då en motsättning yppats mellan representationen och folkmeningen, d. v. s. då folket vid omröstning antar initiativ eller förkastar beslut som fattats av den lagstiftande församlingen. I Schweiz ha initiativen haft avsevärt mindre betydelse än referenda. Endast en liten del av alla initiativ ha godkänts, och av dessa har blott ett medfört en verkligt genomgripande reform, nämligen 1918 års beslut om införande av proportionella val till nationalrådet. Av de obligatoriskt framlagda förslagen till författningsändringar har ej mer än ett fåtal förkastats. Däremot har folket genom fakultativa referenda undanröjt ett stort antal beslut av representationen, detta trots att såsom nämnts möjligheterna att begagna denna omröstningsform tidvis varit starkt inskränkta. Av det anförda framgår, att folkomröstningsinstitutet i Schweiz i något högre grad har utgjort en bromsande än en pådrivande faktor. Detta innebär icke, att folkomröstningarna skulle ha haft en i politisk mening övervägande konservativ verkan; såväl vänstern som högern ha medfört segrar i folkomröstningar.

Folkomröstning har endast i undantagsfall påkallats av de i regeringen samverkande partierna. Vid sidan av yrkesorganisationer eller tillfälliga sammanslutningar är det oppositionspartierna som ha utnyttjat initiativ och fakultativt referendum. Möjligheterna för en partipolitisk opposition att bereda regeringen referendumnederlag torde i någon mån ha medverkat till att efter hand alla stora partier fått representanter i förbundsrådet.

De *kantonala folkomröstningarna* uppvisa i stort sett samma tendenser som de federala. Det i vissa kantoner synnerligen omfattande obligatoriska referendum har emellertid visat sig utgöra ett i många avseenden tungrott system.

Vid en undersökning av de *amerikanska* erfarenheterna i fråga om folkomröstning knyter sig intresset huvudsakligen till de stater, där ej blott obligatoriska utan även fakultativa omröstningsformer införts. Antalet omröstningar växlar synnerligen starkt från stat till stat; olikheterna förklaras, då det gäller obligatoriska författningsreferenda, av konstitutionernas skiftande omfång, eljest huvudsakligen av olika stränga regler för begäran om folkomröstning. Till skillnad från förhållandena i Schweiz ha initiativen i Förenta staterna varit avsevärt flera än de fakultativa referenda. Legislaturernas lagstiftning har således väckt mindre missnöje än deras underlåtenhet att handla. Detta förhållande finner till stor del sin förklaring i det amerikanska partiväsendets utformning. Då de två stora politiska partierna båda vädja till grupper med synnerligen olikartade intressen, undvika de att framföra andra reformkrav än sådana som redan vunnit stor anklang inom folket. Mot den tendens till passivitet i lagstiftningsarbetet som härigenom blir följden har initiativet utgjort en motvikt, varigenom bl. a. betydande folkpensionsreformer förverkligats i åtskilliga stater.

Till de motsättningar som framträtt mellan legislatur och folkmening, sådan denna kommit till uttryck genom folkomröstning, har bidragit den omständigheten att landsbygden i vissa av de amerikanska delstatsförsamlingarna är eller varit starkt överrepresenterad. I några stater har en ny valkretsindelning i enlighet med befolkningens fördelning genomförts efter initiativ.

Det förekommer endast i undantagsfall i Förenta staterna att folkomröstning påkallas av de stora politiska par-

tierna, något som är naturligt med hänsyn till den brist på enhetlighet i fråga om åsikter som utmärker dessa organisationer. Vanligtvis avhålla de sig även från officiella rekommendationer för eller emot framlagda förslag. I folkomröstningskampanjer deltaga i stället alla slags icke-politiska organisationer, fackföreningar, nykterhetssällskap, religiösa sammanslutningar, arbetsgivargrupper o. s. v.

Påfallande är att antalet initiativ och fakultativa referenda i de amerikanska delstaterna numera är betydligt mindre än tidigare. I viss mån kan detta anses tyda på minskade politiska motsättningar och en större förmåga hos legislaturerna att undvika friktioner med de dominerande samhällsgrupperna. Till minskningen har emellertid utan tvivel i några stater ett annat förhållande bidragit. Då det för begäran om folkomröstning erforderliga antalet petitionärer vanligen utgör en viss procent av vid föregående val avgivna röster, har den våldsamma folkökningen i några stater, främst California, medfört en avsevärd höjning av minimiantalet namnunderskrifter. Detta innebär, att insamlandet av underskrifter numera kräver en betydligt effektivare organisation än som tidigare var fallet, varigenom möjligheterna att igångsätta initiativ- och referendumkampanjer tendera att begränsas till vissa starka välorganiserade grupper. Det bör understrykas, att minskningen av antalet initiativ och fakultativa referenda icke betecknar en motsvarande reducering av de fakultativa omröstningarnas betydelse. Det är tillräckligt att erinra om senare års ofta mycket långtgående folkpensionsinitiativ, vilka givit upphov till synnerligen intensiva kampanjer och ett efter amerikanska förhållanden mycket högt deltagande i omröstningarna. I California ha framträtt permanent verksamma organisationer, vilkas huvudsakliga uppgift är att organisera kampanjer för folkpensionsinitiativ.

Liksom i Schweiz finnes i Förenta staterna för de lagstiftande församlingarna en rätt att utesluta referendumbegäran angående brådskande beslut. Praxis i fråga om användningen av denna s. k. »emergency clause» är emellertid högst olika i de skilda staterna.

I fråga om deltagandet i omröstningarna ha i stort sett samma tendenser gjort sig gällande i Schweiz och i Förenta staterna. De obligatoriska referenda, vilka i stor utsträckning gälla föga omstridda frågor, åtnjuta sålunda i båda länderna genomsnittligt mindre intresse hos de röstberättigade än initiativen och de fakultativa referenda. Vidare är röstningsfrekvensen i regel ej så hög vid omröstningar som vid val. I Förenta staterna, där flertalet folkomröstningar hållas samtidigt med val, har det visat sig att sammanförandet av omröstningar och val tenderar att höja deltagandet i de förra.

Australien är det enda parlamentariskt styrda land, där riksomfattande folkomröstningar förekomma i större utsträckning. I flertalet omröstningar ha de framlagda förslagen, vilka huvudsakligen avsett att öka unionens befogenheter, förkastats. Det obligatoriska författningsreferendum har härigenom i Australien verkat som ett skydd för delstaternas autonomi. Kompetensfördelningen mellan förbundet och delstaterna har icke utgjort en i egentlig mening partiskiljande fråga såtillvida, som båda de stora partierna — det liberala partiet (och tidigare motsvarigheter) samt arbetarpartiet — i regeringsställning ha arbetat för en stärkning av unionsmakten. Däremot ha de till folkomröstning framlagda förslagen ofta bekämpats av det parti

som för tillfället utgjort oppositionen inom parlamentet. Ehuru agitationen inför omröstningarna således tenderat att följa partipolitiska linjer, ha emellertid väljarna visat sig jämförelsevis självständiga gentemot partiernas paroller. Partimotsättningarna i referendumfrågorna ha icke vid något tillfälle föranlett den sittande regeringen att utlysa nyval, därför att ett förslag avvisats av folket. Däremot ha folkomröstningar några gånger ägt rum samtidigt med val.

Det obligatoriska författningsreferendum har i *Danmark* i synnerligen hög grad försvårat ändringar av grundlagen. Orsaken härtill är, att för godkännande av ett förslag kräves icke endast majoritet bland de röstande utan även att jarösterna skola utgöra minst 45 % av hela antalet röstberättigade.

Endast i några av de stater, i vilkas författningar regler om folkomröstning infördes efter det första världskrigets slut, nämligen i *Tyskland, Lettland* och *Estland,* kommo nämnda bestämmelser till användning. Omröstningarna voro ingenstädes talrika. De föranleddes — frånsett ett par obligatoriska författningsreferenda i Estland — samtliga av folkinitiativ. Vid intet tillfälle förekom alltså fakultativ folkomröstning rörande ett av representationen fattat beslut. De bestämmelser angående folkomröstning vilka utgjorde statsrättsliga nyskapelser, nämligen »presidentreferendum» och referendum på begäran av en riksdagsminoritet jämte visst antal röstberättigade, blevo sålunda aldrig utnyttjade.

I de länder, där referenduminstitutet införts efter det andra världskriget, har någon folkomröstning hittills icke ägt rum. Det kan emellertid nämnas att den nuvarande franska konstitutionen godkändes av folket vid referendum.

KAPITEL III

Folkomröstningsfrågans behandling i Sverige

Folkomröstningsfrågan före år 1920

Förslag om anordnande av folkomröstning framlades i den svenska riksdagen första gången år 1897, då det genom en motion i andra kammaren (nr 130) påyrkades att Kungl. Maj:t skulle »låta företaga en undersökning om de olika meningarna bland landets myndiga manliga befolkning i fråga om de viktigare hittills framställda förslagen till ändrade bestämmelser rörande valrätt till riksdagens andra kammare». Den föreslagna folkomröstningen var avsedd att vara av rent konsultativ karaktär. I motionen föreslogs att ett anslag på 5.000 kronor för ändamålet skulle ställas till regeringens förfogande; av denna anledning hänvisades den till statsutskottet. Dettas helt avstyrkande utlåtande (nr 56) bifölls av båda kamrarna.

1897 års motion åsyftade endast anordnande av en tillfällig folkomröstning, vilken dessutom blott skulle vara rådgivande. Av en annan karaktär var en motion, som år 1908 framlades i andra kammaren (nr 332) av herr Staaff m. fl. I denna begärdes en »utredning av frågan om folkomröstning såsom ett medel att vinna avgörande vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor»; syftet var alltså att införa folkomröstning — med bindande verkan — såsom ett författningsinstitut. Förslaget föranleddes av den rådande motsättningen mellan kamrarna, det avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 26) såsom ägnat att rubba grunderna för det svenska tvåkammarsystemet och förkastades av riksdagen.

Införande av ett särskilt slag av *kommunalt referendum, s. k. lokalt veto,* föreslogs i den 1911 tillsatta nykterhetskommitténs betänkande, som avgavs år 1914. Enligt förslaget skulle omröstning om införande av kommunalt rusdrycksförbud hållas inom en kommun på begäran av $^1/_{20}$ av den mantalsskrivna befolkningen. I en sådan omröstning skulle varje myndig man och kvinna vara röstberättigad och var och en ha en röst, trots att rösträtten i kommunalvalen alltjämt var graderad. Förbud skulle införas, om två tredjedelar bland de röstande uttalade sig härför. Referendum om avskaffande av ett infört förbud skulle enligt förslaget anordnas, om $^1/_{20}$ av kommunens invånare så begärde; även för upphävande skulle kvalificerad majoritet krävas. Mellan varje folkomröstning måste emellertid förflyta minst tre år. Framställning om kommunalt referendum skulle göras hos länsstyrelsen, som hade att fastställa tidpunkten för omröstningens hållande.

Bestämmelser om kommunal folkomröstning rörande rusdrycksförbud funnos sedan år 1894 i Norge, och nykterhetskommitténs förslag överensstämde tämligen nära med dessa. Detta förslag framlades motionsvis 1914, 1915 och 1916 och antogs varje gång med smärre modifikationer av andra kammaren men föll på första kammarens motstånd. Några ytterligare förslag om lokalt veto kommo därefter ej att fram-

läggas, då diskussionen i stället efter hand koncentrerades kring frågan om anordnande av en hela landet omfattande folkomröstning rörande allmänt spritförbud.

Tillsättandet av 1920 års folkomröstningskommitté

Med demokratiseringen av första kammaren förlorade tanken på folkomröstning som ett medel att slita tvister mellan de båda kamrarna all betydelse. Krav på införande av ett mera omfattande folkomröstningsinstitut hade emellertid upptagits på såväl det liberala som det socialdemokratiska partiets program. Vid 1917 års riksdag väcktes en motion (II:290) av herr Lindhagen, vari hemställdes om en allsidig utredning angående decisiv folkomröstning och förslag till de ändringar i grundlagarna, vartill utredningen kunde giva anledning. Konstitutionsutskottet hemställde, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Första kammaren antog utskottets utlåtande, under det att andra kammaren tillstyrkte utredning i frågan. År 1919 väckte herr Lindhagen åter en motion (I:142) med i huvudsak samma innehåll som den tidigare motionen, och denna gång tillstyrkte konstitutionsutskottet en förutsättningslös utredning. Kamrarna stannade dock ånyo i olika beslut, då första kammaren avslog utskottets hemställan, medan andra kammaren biföll densamma.

Vid 1920 års riksdag återkom herr Lindhagen med en motion i folkomröstningsfrågan, varjämte i motioner av herr Clason (I:217) och herr Vennerström (II:324) framfördes i huvudsak samma yrkande som konstitutionsutskottet framställt i sitt utlåtande i frågan år 1919. Utskottet tillstyrkte (utl. nr 38) de två sistnämnda motionerna, som även biföllos av riksdagen, vilken i skrivelse (nr 343) till Kungl. Maj:t begärde utredning i ämnet. I denna skrivelse framhölls bl. a. folkomröstningsinstitutets principiellt demokratiska karaktär samt dess användbarhet som en ersättning för den karaktärsskillnad mellan kamrarna, som alltmer hade beskurits. Utredningen borde vara helt förutsättningslös och avse såväl decisiv som konsultativ omröstning. I juni samma år uppdrog Kungl. Maj:t åt sex sakkunniga »att verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning samt avgiva de förslag, vartill utredningen kunde föranleda...» Till ledamöter i kommittén utsågos professorn Nils Edén, borgmästaren K. E. von Geijer, redaktörerna Mauritz Hellberg, Viktor Larsson och Ivar Vennerström samt dåvarande docenten Axel Brusewitz, tillika sekreterare. Till biträdande sekreterare utsågs dåvarande licentiaten Herbert Tingsten.

Införandet av konsultativt referendum

I september 1920 begärde och erhöll folkomröstningskommittén regeringens bemyndigande att före den allmänna utredningen verkställa en undersökning rörande det konsultativa referendum. Som motivering härför anfördes att det konsultativa folkomröstningsinstitutet vid ärendets behandling i riksdagen intagit en särskilt framskjuten plats, som påkallade omedelbar behandling. Det kan också i detta sammanhang nämnas, att 1911 års nykterhetskommitté i augusti 1920 hade föreslagit att frågan om allmänt rusdrycks-

förbud skulle underställas en folkomröstning, som till sin innebörd enligt ett alternativ skulle vara konsultativ, enligt ett annat »bekräftande», varmed avsågs att en av konung och riksdag antagen förbudslag skulle träda i kraft först efter att ha godkänts av folket. Kommittén hävdade, att i varje fall en konsultativ folkomröstning kunde komma till stånd utan grundlagsändring. Som skäl för anordnande av en folkomröstning anfördes, att skiljelinjerna i förbudsfrågan korsade partigränserna och att säker kännedom om folkets inställning därför blott kunde vinnas genom ett referendum.

Folkomröstningskommitténs betänkande om det konsultativa referendum avgavs i februari 1921. Kommittén konstaterade till en början, att någon skillnad mellan »bekräftande» och decisivt referendum icke kunde anses föreligga vare sig formellt eller reellt. I frågan huruvida grundlagsändring vore erforderlig för att anordna en konsultativ folkomröstning rådde oenighet bland de sakkunniga; majoriteten hade emellertid enat sig om att föreslå införande i författningen av detta institut. I betänkandet betonades att med hänsyn till de speciella maktfördelningsreglerna i de svenska grundlagarna för ett sådant referendum borde krävas beslut av såväl Konung som riksdag. Med hänsyn till detta krav och omröstningens enbart rådgivande karaktär ansågs det däremot icke nödvändigt att begränsa institutets användning till särskilda frågor. Det framhölls också att även om förbudsfrågan närmast föranlett förslaget, även andra fall kunde tänkas, då en konsultativ folkomröstning kunde vara av värde. Kommittén ansåg det icke lämpligt att i grundlag införa några bestämmelser angående frågeställningen vid omröstningarna; statsmakterna borde nämligen lämnas frihet att för varje fall träffa de anordningar som omständigheterna påkallade. Även tanken på statlig upplysningsverksamhet före omröstningarna avvisades, bl. a. av ekonomiska skäl.

Kommitténs förslag bragtes inför 1921 års riksdag genom en motion i första kammaren (nr 177) och tre motioner inom andra kammaren (nr 261, 266 och 267) av respektive herr Kvarnzelius m. fl., herr Sävström m. fl., herr Edén m. fl. och herr Vennerström. Under hänvisning till kommitténs betänkande tillstyrkte konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 37) dessa motioner, vilka även biföllos av riksdagen. Bestämmelserna grundlagfästes följande år. Vid de utförliga kammardebatterna i frågan hävdade förslagets motståndare, som huvudsakligen återfunnos inom högerpartiet, att avsikten med införandet av det konsultativa referendum främst var att förhindra en splittring av det liberala partiet i förbudsfrågan och att en grundlagsändring ej borde vidtagas endast på grund av att referendum i en speciell fråga ansågs önskvärt.

De år 1922 införda, alltjämt gällande bestämmelserna angående konsultativ folkomröstning återfinnas i § 49 mom. 2 regeringsformen samt i § 1 mom. 2 och § 38 riksdagsordningen. RF § 49 mom. 2 har följande lydelse: »Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas. I lagen bestämmes, vilken eller vilka frågor skola genom omröstningen besvaras, så ock tid och sätt för densamma. Rätt att deltaga i omröstningen tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare.

Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.»

Det konsultativa referendum har som bekant tagits i bruk endast en gång, för att utröna folkmeningen i förbudsfrågan, vilken som nämnts också närmast föranledde institutets införande. Sedan förslag om anordnande av en konsultativ omröstning rörande allmänt rusdrycksförbud framförts motionsvis vid 1922 års riksdag, beslutade statsmakterna att hålla en dylik folkomröstning den 27 augusti samma år samt att mäns och kvinnors röster vid sammanräkningen skulle särskiljas. Omröstningens resultat blev att en knapp majoritet uttalade sig mot förbud.

Efter 1922 års folkomröstning ha motioner om anordnande av sådan omröstning vid fyra tillfällen (1931, 1932, 1933 och 1934) väckts av herr Lindhagen. Förslagen, vilka samtliga avsågo en folkomröstning i avrustningsfrågan, avslogos av riksdagen i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan.

Nämnas må även, att då andra lagutskottet år 1945 avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, utskottet samtidigt uttalade att, därest en dylik reform skulle övervägas, folkomröstning i frågan borde hållas.

Folkomröstningskommitténs betänkande om decisiv folkomröstning

Betänkandet om decisivt referendum (SOU 1923:19) avgavs först år 1923. Till detta hade fogats grundliga undersökningar av folkomröstningsinstitutets utformning och verkningssätt i Schweiz och Förenta staterna samt en översikt av dess utbredning i övriga stater. I kommitténs yttrande framhölls till en början att folkomröstningsinstitutet under de närmast föregående åren införts i en rad stater och att samma drivkrafter härtill överallt kunde spåras. Dels hade man i folkomröstningen sett en naturlig och nödvändig konsekvens av själva den demokratiska grundåskådningen, ett medel att förverkliga folksuveränitetstanken. Dels hade institutet framstått som en ur praktisk synpunkt behövlig komplettering av eller motvikt mot det representativa systemet, ett medel att korrigera och kontrollera detta system. Det underströks emellertid, att det svenska statsskicket företedde betydelsefulla särdrag, och att frågan därför inte kunde bedömas enbart utifrån andra länders erfarenheter. Kommittén övergick härefter till en granskning av förutsättningarna att införa institutet i Sverige. Den obligatoriska omröstningsformen avvisades såsom av flera skäl olämplig, bl. a. emedan den medförde att intresselösa frågor underställdes folket. Kommitténs prövning koncentrerades därför på den fakultativa formen. Även denna undersökning gav ett negativt resultat. Som främsta skäl härtill angavs att ett verkligt behov av ett kontrollmedel mot det oblandade representativsystemet icke hade gjort sig gällande; något mera utbrett missnöje med riksdagens förmåga att utgöra ett allsidigt uttryck för de skiftande meningarna inom folket ansågs icke ha framträtt. Ett annat härmed sammanhängande huvudskäl för ett negativt ställningstagande syntes kommittén ligga däri, att demokratiseringen av det svenska statsskicket så nyligen hade fullbordats. Sålunda ansågs mindre lämpligt att, innan verkningarna av dessa reformer kunde överskådas, vidtaga en så betydelsefull omläggning av förhållandet mellan folk och representation som införandet av en decisiv omröstningsform skulle innebära.

Då kommittén således helt avvisade att införa ett decisivt folkomröstningsinstitut, ägnades de därmed förenade

praktiska problemen endast en kort framställning. Man pekade emellertid på frågan huruvida Konungen borde ha vetorätt mot folkets beslut. Vidare diskuterades i betänkandet vilka frågor ett decisivt referendum borde omfatta därest ett sådant institut infördes. Det erinrades om att i främmande länder folkomröstning i allmänhet kunde förekomma rörande »lagar»; då emellertid det svenska lagbegreppet inte innefattade betydelsefulla finansiella frågor, uppställde sig här ett svårlöst problem. En annan svårighet utgjorde Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt. Någon lösning anvisades dock inte. Vad grundlagsändringar beträffar, gjorde kommittén gällande, att därest ett fakultativt grundlagsreferendum infördes, detta borde för de frågor i vilka folkomröstning komme till stånd träda i stället för den andra behandlingen i riksdagen, medan i övriga frågor gällande regler skulle kvarstå — man skulle alltså ha två alternativa former för bekräftelse av vilande grundlagsförslag.

Rörande betingelserna för anordnande av folkomröstning ansåg kommittén att omröstning borde komma till stånd endast på begäran av visst antal röstberättigade och inte efter anhållan av en minoritet inom representationen. Folkomröstningsinstitutet borde nämligen betraktas såsom ett medel för en mening utanför representationen att ställa dennas beslut under omprövning vare sig majoriteten inom riksdagen varit större eller mindre. Referendum på begäran av en av kamrarna ansågs sakna all aktualitet efter demokratiseringen, referendum efter beslut av regeringen vore överflödigt, då upplösningsrätt fanns, och referendum efter beslut av riksdagen likaledes överflödigt, eftersom ett konsultativt referendum av denna typ redan införts. Tanken på införande av initiativ avvisades utan närmare motivering.

Mot betänkandet reserverade sig herr Vennerström, som särskilt underströk folkomröstningsinstitutets folkuppfostrande betydelse. Denne ansåg att det svenska statsskickets särart inte utgjorde något hinder, då folkomröstning införts i länder med mycket skiftande styrelseskick. Frågan om Konungens vetorätt vore av enbart formell betydelse. Reservanten föreslog införande av ett fakultativt referendum i lag- och grundlagsfrågor på begäran av förslagsvis 5 % av de röstberättigade.

Herr Lindhagens motioner 1926, 1928 och 1931

Frågan om beslutande folkomröstning aktualiserades åter år 1926 genom en motion av herr Lindhagen (I:37). I denna hemställdes att riksdagen ville hos regeringen begära ett snart övervägande av införande i någon form av verklig (decisiv) folkomröstning samt framläggande för riksdagen av det förslag om tillägg till grundlagen, vartill förhållandena kunde föranleda. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 4) under hänvisning till folkomröstningskommitténs betänkande om decisiv folkomröstning, och båda kamrarna biföllo utskottets hemställan. Nya motioner med samma yrkanden som år 1926 framlades av herr Lindhagen vid 1928 och 1931 års riksdagar (I:252 resp. I:207); de avstyrktes på nytt av konstitutionsutskottet (1928:32 och 1931:10) under åberopande av de av folkomröstningskommittén angivna skälen. I sitt år 1931 avgivna utlåtande framhöll utskottet även, att det bristande intresse för tillämpningen av gällande grundlagsbestämmelser om folkomröstning i dess konsultativa form, som kommit till ut-

tryck bland annat däri, att riksdagen sedan år 1922 icke vid något tillfälle handlagt någon fråga om detta grundlagsbuds tillämpning, visat att folkomröstningsinstitutet åtminstone ännu icke fått det fäste i den allmänna opinionen, som utgjorde en av förutsättningarna för dess vidare utvidgning i författning till decisiv form. Riksdagen biföll vid båda dessa tillfällen utskottets hemställan.

Framställningen av 1948 års riksdag

Efter år 1931 upptogs folkomröstningsfrågan ej ånyo i riksdagen förrän år 1948. Detta år väcktes från tre olika håll motioner i ämnet, nämligen likalydande motionerna I:9 av herr Andrén m. fl. och II:17 av herr Håstad m. fl., likalydande motionerna I:140 av herr Bergvall m. fl. och II:245 av herr Ohlin m. fl. samt likalydande motionerna I:215 av herrar Näsgård och Ivar Persson och II:350 av herr Johansson i Mysinge m. fl. I motionerna yrkades, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning och förslag angående införande i regeringsformen av beslutande folkomröstning.

Samtliga motionärer togo avstånd från det obligatoriska referendum såsom ägnat att till folkets avgörande bringa en mängd frågor av ringa intresse. I motionerna I:9 och II:17 samt I:215 och II:350 konstaterades att även tanken på införande av initiativ saknade aktualitet. Man utgick i motionerna från att folkomröstning skulle komma till stånd på begäran av en minoritet inom folket; i motionerna I:140 och II:245 samt I:215 och II:350 diskuterades därjämte den möjligheten, att även en minoritet inom riksdagen skulle kunna begära referendum, och i motionerna I:9 och II:17 angavs som ett alternativ folkomröstningsbegäran av en riksdagsminoritet jämte visst antal röstberättigade. Motionärerna framhöllo, att det med hänsyn till lagstiftningsbegreppets oklarhet i Sverige vore svårt att avgöra, vilka kategorier av ärenden ett folkomröstningsinstitut borde omfatta; det vore emellertid önskvärt att folkomröstning skulle komma till användning endast i väsentliga och principiellt betonade frågor. I motionerna I:9 och II:17 uttalades, att även frågan om införande av folkomröstning i kommunala angelägenheter borde göras till föremål för utredning. Som ett starkt skäl härför framhävdes, att de gamla kommunalstämmorna genom kommunindelningsreformen skulle försvinna. Övriga motionärer uppehöllo sig endast vid frågan om införande av referendum i statliga angelägenheter.

I stort sett likartade motiv anfördes i motionerna för införande av beslutande folkomröstning. Detta institut ansågs sålunda möjliggöra, att en fråga kunde bedömas fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid val av folkrepresentanter en sammankoppling med andra, främst större partiskiljande spörsmål måste äga rum. I motionerna I:9 och II:17 samt I:215 och II:350 betonades även, att enligt erfarenheterna från andra länder förekomsten av ett referenduminstitut gjorde folkrepresentationens beslut omsorgsfullare, då denna för att undgå referendum tvingades att starkare beakta olika medborgargruppers synpunkter. Som ett speciellt skäl för införande av beslutande folkomröstning anfördes i motionerna I:215 och II:350 möjligheten att man i Sverige skulle komma att övergå till ett system med permanent samlingsregering. Mot den maktkoncentration, som härigenom bleve följden, utgjorde enligt motionärernas uppfattning referenduminstitutet en

lämplig motvikt. Slutligen underströks i samtliga motioner folkomröstningens politiskt uppfostrande betydelse.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte en förutsättningslös utredning, vilken borde avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt folkomröstningsinstitutet kunde infogas i det svenska, i flera avseenden särpräglade statsskicket. Utskottsmajoriteten ansåg emellertid, att utredningen endast borde omfatta frågan om införande av beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter; tillräckliga skäl syntes nämligen ej föreligga att utsträcka densamma till att inbegripa kommunala frågor. Mot utskottets hemställan på denna punkt reserverade sig herr Håstad. Två ledamöter avstyrkte utredning.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar, varefter denna i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställde om ifrågavarande utredning.

KAPITEL IV

Beslutande folkomröstning

Allmänna utgångspunkter

Som i det föregående betonats har folkomröstningsinstitutets utveckling framdrivits av såväl idépolitiska som realpolitiska faktorer, referendum har betraktats som en konsekvens av den demokratiska åskådningen och som ett medel att korrigera det representativa systemets brister. I den svenska debatten ha båda motiven gjort sig gällande. Införandet av det konsultativa referendum förestavades dock främst av hänsyn till det rådande politiska läget i nykterhetsfrågan.

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

Mot de nämnda synpunkterna kan till en början framhållas att vid de tillfällen, då motsättningarna skära partilinjerna, detta förhållande torde återspeglas även i riksdagen. Det kan dessutom ifrågasättas, om icke partiernas auktoritet i Sverige är så stor, att de röstande även i folkomröstningarna skulle i huvudsak gruppera sig efter partilinjer.

Principiella invändningar kunna också riktas mot uppfattningen att riksdagens beslut i alla lägen skall fullständigt överensstämma med inställningen hos folkmajoriteten. Med hänsyn till statsverksamhetens invecklade karaktär och den speciella arten av åtskilliga problem, som därvid komma under bedömande, kan ofta icke ett självständigt ställningstagande väntas från folkets flertal. Den representativa principen innebär att medborgarna vid valen ange de allmänna riktlinjerna för politiken; inom denna ram ha statsmakterna full frihet att ta ställning till uppkommande problem. Folkrepresentanterna få genom sin verksamhet en

vidare överblick och ha möjlighet att bilda sig en mer allsidig uppfattning om frågorna; det kan däremot befaras att väljarna i stor utsträckning skulle ta ställning till dem underställda förslag utan att tillräckligt beakta deras allmänna bakgrund och sammanhang med andra problem. En viss risk skulle härigenom kunna uppkomma för ett undertryckande av små gruppers intressen och synpunkter samt för en skärpning av friktionerna mellan olika kategorier i samhället. Genom att frågorna vid folkomröstning framläggas isolerade kunna motsättningarna mellan skilda gruppintressen — producenter och konsumenter, arbetsgivare och arbetare o. s. v. — renodlas och framträda oförmedlade, något som försvårar en sammanjämkning. En sådan utveckling kan tydligen ej betraktas som önskvärd.

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

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

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

I det föregående har nämnts att folkomröstningsinstitutet ansetts utöva ett välgörande indirekt inflytande på representationen. Det kan emellertid även tänkas att i vissa situationer medvetandet att en fråga ej slutgiltigt avgöres i riksdagen minskar folkrepresentanternas känsla av ansvar för frågans lösning. Till stöd för denna uppfattning kunna anföras vissa utländska erfarenheter.

Folkomröstningsfrågans förutsättningar i Sverige

Såsom det föregående utvisar kan referenduminstitutet i vissa situationer betraktas som en tillgång. Folkomröstningsutredningen är emellertid av den meningen, att dess ogynnsamma verkningar måste bedömas vara minst lika betydande. Skälig anledning att i vårt land införa beslutande folkomröstning som en av statsmakterna oberoende folkrättighet synes därför föreligga blott om ett utbrett missnöje med vårt

representativa system skulle vara för handen. Enligt utredningens uppfattning är detta icke fallet. Riksdagens förmåga att på ett tillfredsställande sätt representera de olika meningsriktningarna inom folket torde icke i större utsträckning bestridas, någon förtroendekris mellan folk och representation föreligger icke.

I de länder där folkomröstningsinstitutet blivit en verkligt betydelsefull faktor i statslivet har läget varit väsentligt annorlunda. Införandet av de fakultativa omröstningsformerna har sålunda i de amerikanska delstaterna föranletts av ett starkt folkligt missnöje med representativsystemets verkningar; folkomröstning betraktas där främst som ett korrektiv mot legislaturernas brister. Dessa yttra sig bl. a. i ineffektiva arbetsformer, vilka medföra att det mycket betydande antal lagförslag, som föreligger vid varje session, måste behandlas ytterst summariskt. Lagstiftningens tekniska kvalitet är därför ej sällan otillfredsställande. Av än större betydelse är i detta sammanhang, att på grund av valmetodens utformning och partiväsendets karaktär även sådana meningsriktningar som omfattas av betydande folkgrupper bli orepresenterade, under det att folkrepresentanterna ofta ha stark anknytning till vissa speciella intressegrupper. En tendens till motsättning mellan folk och representation har därför av gammalt utmärkt det politiska livet i de amerikanska delstaterna, och en allmän misstro mot de professionella politikerna har tidvis varit starkt framträdande. Även i Schweiz har kritik mot de lagstiftande organen bidragit till de fakultativa omröstningsformernas införande.

Vad beträffar vårt land har det representativa systemet enligt utredningens uppfattning i stort sett fungerat väl. I själva verket torde den svenska lagstiftningsverksamheten, i vilken ingår ett grundligt utredningsarbete, remissbehandling och i vissa fall lagrådsgranskning, utmärkas av ovanligt stor omsorg. Något behov av folkomröstning som ett kontrollmedel gentemot statsmakterna kan därför icke anses föreligga. Härtill kommer att regler om beslutande folkomröstning endast med svårighet torde kunna infogas i det svenska statsskicket. Till dettas grundläggande principer hör allt sedan parlamentarismens genombrott, att partiernas styrkeförhållande i riksdagen bestämmer regeringsbildningen. Fråga är om detta system med fördel kan förenas med ett decisivt folkomröstningsinstitut. Problemet ställes på sin spets, om regeringen förfogar över en synnerligen knapp majoritet i riksdagen. Det kan då lätt inträffa, att ett av den parlamentariska oppositionen bekämpat förslag, som genomdrivits av regeringspartiet, förkastas i en folkomröstning. Hur bör ministären i sådant fall reagera? Oppositionen kan icke överta regeringsansvaret, eftersom den saknar underlag härför i riksdagen. En möjlighet är riksdagsupplösning och nyval. I Estlands författning stadgades sålunda att nyval måste ske i händelse motsättning yppats mellan representationen och folkets majoritet. Detta förfaringssätt kan, om nederlaget drabbat en för regeringens politiska linje fundamental fråga, te sig som den enda lösningen. I andra lägen torde emellertid det rimligaste vara, att regeringen kvarstannar utan att utlysa nyval och att förtroende för dess allmänna riktlinjer presumeras föreligga i kraft av väljarnas vid senaste val uttryckta mening, varigenom regeringspartiet tillförts majoritet. Denna ståndpunkt har också intagits av regeringarna i Australien, det enda parlamentariskt styrda land, där ett stort antal decisiva folkomröst-

ningar hållits. Om landet styres av en minoritetsregering, synes det sannolikt att ett nederlag vid referendum ofta skulle medföra regeringskris. Det kan därför icke uteslutas att folkomröstningar ibland kunna bidraga till uppkomsten av en politisk kris, vare sig en majoritets- eller minoritetsregering sitter vid makten.

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

Tyngden av de argument som i det föregående framförts för och emot folkomröstning beror uppenbarligen i hög grad på, vilka ämnen som kunna upptagas till beslutande folkomröstning och hur sådan omröstning utlöses.

Sättet för påkallande av omröstning

I kap. II har givits en översikt av förekommande folkomröstningsformer. Ett par av dessa kunna för Sveriges del anses sakna all aktualitet. Att införa ett obligatoriskt referendum — ens i mycket begränsad omfattning — torde sålunda få betraktas som uteslutet. Denna omröstningsform medför den betydande olägenheten, att föga eller icke alls omstridda frågor måste underkastas den tidsödande omröstningsproceduren; deltagandet är i sådana omröstningar notoriskt lågt. Det i några stater införda »regerings»-referendum, d. v. s. rätt för exekutivmakten att begära folkomröstning rörande ett av representationen fattat beslut, torde icke heller fylla någon uppgift i vårt land, där upplösningsrätt finnes.

Fakultativt referendum angående av riksdagen fattade beslut. Utredningen har utgått från att därest ett decisivt referendum skulle införas såsom en av statsmakterna oberoende folkrättighet och folkomröstning således skulle kunna komma till stånd utan medverkan av riksdagsmajoriteten, detta skulle ske på begäran av *antingen* en minoritet inom riksdagen *eller* visst antal röstberättigade *eller* en minoritet såväl inom riksdagen som inom folket. Den förstnämnda metoden medför den fördelen, att fristen för inlämnande av referendumbegäran kan göras mycket kort, beslutens ikraftträdande behöver endast uppskjutas någon eller några dagar. Mot denna form av referendum kan anföras att folkomröstning bör utgöra ett medel för en mening utanför representationen att ställa dennas beslut under

omprövning, icke ett kampmedel för den parlamentariska oppositionen. Om referendum skall begäras av en grupp röstberättigade, måste emellertid ikraftträdandet av alla beslut, rörande vilka folkomröstning kan förekomma, uppskjutas en avsevärd tid, t. ex. minst en månad, såvida reella möjligheter skola skapas att åstadkomma en referendumpetition (i Förenta staterna och Schweiz är referendumfristen vanligtvis tre månader). Denna olägenhet undvikes om sistnämnda metod för referendumbegäran modifieras därhän att namninsamling bland de röstberättigade kan igångsättas endast då uppskov med ett besluts ikraftträdande krävts av en minoritet inom riksdagen. En lång referendumfrist skulle alltså förekomma, blott om en dylik preliminär folkomröstningsbegäran inlämnats.

En folkomröstningsform grundad på namninsamlingsförfarande är emellertid enligt utredningens uppfattning även av andra skäl ägnad att inge betänkligheter. Ett utmärkande drag för det svenska samhällslivet är numera de stora intresseorganisationerna. Att inom jämförelsevis kort tid uppbringa erforderligt antal namnunderskrifter torde för dessa organisationer med deras högst betydande medlemskadrer icke erbjuda större svårigheter även om minimiantalet petitionärer sättes högt, t. ex. till 250 000 (i Schweiz, där kvinnorna sakna rösträtt, är det 30 000; i Californien, vars folkmängd uppgår till mer än 10 milj. invånare, är det för närvarande omkring 130 000). Stränga bestämmelser beträffande antalet namnunderskrifter och referendumfristens längd medföra således endast för grupper utan effektiv organisation svårighet att begagna folkomröstningsinstitutet, för stramt uppbyggda sammanslutningar med stort medlemsantal bli de däremot föga hindersamma. Genom dylika restriktioner skapas därför ingen säker garanti för att folkomröstning anordnas endast i fall där en sådan omröstning kan vara av verkligt värde. Härtill kommer, att de ekonomiska resurserna kunna bli avgörande för om en grupp skall kunna genomföra en namninsamling av erforderlig omfattning.

I detta sammanhang bör en annan omständighet framhållas. Det har ofta kunnat konstateras, att hos många finnes en benägenhet att utan närmare eftertanke skriva under upprop med dunkla syften. Risk synes därför föreligga, att en på namninsamling bland medborgarna grundad referendumform skulle kunna utnyttjas i rent obstruktionssyfte av extremistiska riktningar.

Av ovanstående framgår, att om folkomröstning skall komma till stånd på begäran av visst antal röstberättigade, tillräckligt skydd mot missbruk icke torde kunna skapas enbart genom restriktiva bestämmelser rörande referendumpetitionerna. Större säkerhet vinnes, om rätten att påkalla folkomröstning tilldelas en minoritet inom riksdagen uppgående till exempelvis en tredjedel av vardera kammarens medlemstal. Det kan emellertid icke uteslutas att i tider av starka inrikespolitiska motsättningar referendum skulle kunna utnyttjas enbart med syfte att försena genomförandet av vissa beslut. Om decisivt referendum skall införas, blir det därför nödvändigt att begränsa dess användning till vissa ämnen. Som i det följande närmare skall utvecklas, erbjuder emellertid en sådan avgränsning mycket stora svårigheter. Innan detta problem behandlas, skall med några ord beröras den särskilda folkomröstningsform som benämnes *folkinitiativ* och för vilken redogjorts i kap. II.

Initiativ. Om folkomröstning endast kan komma till stånd rörande av repre-

sentationen antagna beslut, blir dess verkan med nödvändighet konserverande och bromsande. Det kan därför förefalla konsekvent att, i händelse referendum infördes, detta institut kompletteras med initiativ, vilket utgör en pådrivande, positiv faktor i statslivet. Av flera skäl torde emellertid initiativet vara den omröstningsform, vars införande i Sverige måste anses komma i sista hand. Först och främst kan det erinras om att initiativen skulle framläggas för folket utan att ha genomgått den grundliga beredning som eljest utmärker lagstiftningsarbetet; de kunna därför befaras bryta dettas kontinuitet. Vidare utgör initiativet den form av folklagstiftning som det är svårast att förena med det representativa systemet. En viss ersättning för initiativinstitutet utgör dessutom i Sverige den vidsträckta motionsrätten, varigenom varje förslag, som stöds av en mera betydande grupp inom samhället, kan bringas inför riksdagen.

Lämpligheten av folkomröstning inom olika ämnesområden

Nu gällande svenska bestämmelser om konsultativt referendum stadga som bekant inga som helst begränsningar beträffande de frågor, i vilka folkomröstning kan anordnas. Orsakerna härtill äro uppenbarligen dels det svenska referenduminstitutets konsultativa karaktär, dels det förhållandet att omröstning kan komma till stånd endast efter beslut av Konung och riksdag. Då det gäller införande av beslutande folkomröstning, vilken tänkes komma till användning oberoende av eller mot riksdagsmajoritetens önskan, blir läget tydligen ett annat. Vissa önskemål i fråga om begränsningen av ett sådant referenduminstitut te sig som givna. Åtskilliga frågor äro av den natur, att deras framläggande för folket är uteslutet av praktiska skäl. I själva verket torde det endast kunna anses såsom ändamålsenligt att folkomröstning förekommer i särskilt betydelsefulla, omstridda frågor, i vilka folket kan väntas hysa en genomtänkt mening. Som ovan framhållits torde en dylik begränsning av dettta instituts användning icke vara säkerställd enbart genom restriktiva regler för referendumbegäran; det erfordras dessutom att vissa ärenden undantas från referendum. Vid en undersökning av frågan, vilka ämnen ett decisivt folkomröstningsinstitut kan tänkas omfatta, är det naturligt att skilja mellan grundlagsändringar och övriga ärenden. Lämpligheten att införa författningsreferendum måste nämligen bedömas mot bakgrunden av det förhållandet att grundlagsändringar kunna slutligt antagas först efter beslut av två riksdagar, mellan vilka val till andra kammaren ägt rum, och att viss folklig medverkan redan nu kan sägas vara föreskriven för denna grupp av ärenden.

1. Andra beslut än grundlagsändringar

I de länder där referendum ej är inskränkt till grundlagsfrågor omfattar det, som tidigare framhållits, vanligen principiellt alla beslut som fattats i lagform. En dylik gränsdragning erbjuder emellertid, på grund av det svenska lagbegreppets egenartade utformning, särskilda svårigheter i vårt land. I första hand kan erinras om Konungens s. k. ekonomiska lagstiftningsmakt, vars gränser äro tämligen oklara. 1920 års folkomröstningskommitté konstaterade i sitt betänkande om decisivt referendum (s. 28), att vissa ärenden inom denna konstitutionella kategori framstå såsom varande av sådan vikt, att de lika väl som vanliga lagfrågor skulle kunna underställas valmännen. Som exempel på dylika frågor anförde kommittén

vissa stadganden inom undervisningsväsendet, vilka i Sverige falla under Konungens administrativa befogenhet men i andra länder avgöras av folkrepresentationen och därigenom kunna bli och i vissa fall också blivit föremål för folkomröstning. Mot dessa synpunkter kan invändas att det principiellt måste anses såsom ytterligt egendomligt att till folket hänskjuta frågor, vari riksdagen ej har någon beslutanderätt. Om Konungens lagstiftningsmakt skall begränsas, bör i första hand riksdagens kompetens i motsvarande mån utvidgas. Man torde således kunna utgå ifrån som någonting självklart att i Sverige liksom i andra länder folkomröstning bör få komma till stånd blott i frågor, i vilka riksdagen har beslutanderätt.

Då det svenska lagbegreppet är synnerligen snävt, skulle en begränsning av folkomröstningsinstitutet till i lagform fattade beslut ställa även en rad av riksdagen behandlade ämnen, framför allt betydelsefulla finansiella ärenden, helt utanför referendum, något som med hänsyn till sistnämnda frågors stora vikt skulle förefalla egendomligt. Om folkomröstning inskränktes till sådan lagstiftning som tillkommit i den ordning RF § 87 föreskriver, skulle vidare bl. a. kommunallagarna falla utanför området för referenduminstitutets tillämpning. Att låta författningarnas titel vara avgörande, d. v. s. tillåta folkomröstning enbart beträffande beslut, vilka betecknas såsom »lagar», synes icke heller vara ändamålsenligt, då en rad beslut av stor allmän betydelse erhålla benämningar »förordningar». Det torde därför vara lämpligast att först undersöka vilka ärenden som ovillkorligen, hur restriktivt reglerna för referendumbegäran än utformas, måste undantas från folkomröstning.

Först och främst är det självklart, att möjlighet ej bör skapas att begagna folkomröstning i avsikt att åstadkomma kaos inom statsverksamheten; referendum angående hela budgeten eller en hel huvudtitel måste anses som uteslutet. Flertalet anslagsfrågor torde över huvud böra undantagas, i varje fall sådana som gälla de löpande statsutgifterna. Det kan vidare ej gärna komma i fråga att medgiva folkomröstning rörande avsöndringar, eftergifter, pensioner åt enskilda befattningshavare och liknande beslut, som icke äro av generell natur. Från referendum synas också böra undantagas frågor rörande riksdagens arbetsformer. Starka skäl kunna vidare anföras mot att låta folkomröstning komma till stånd rörande traktater, i första hand risken för demonstrationsartade opinionsyttringar mot främmande makter. Det må erinras om att traktatreferendum endast finnes i Schweiz och där infördes långt efter övriga folkomröstningsformer.

Den vidaste omfattning som ett decisivt folkomröstningsinstitut i Sverige kan tänkas erhålla torde enligt det sagda vara — frånsett grundlagsfrågor — vissa *budgetfrågor* samt *lagfrågor* inbegripande lagar tillkomna enligt § 87 RF, i regeringsformen uttryckligen nämnda lagar, t. ex. kommunallagarna, och sådana författningar som enligt § 89 RF beslutas av Konungen och riksdagen samfällt.

a) *Lagfrågor.* Enligt utredningens uppfattning skulle ett oinskränkt lagreferendum kunna medföra betydande olägenheter, då åtskilliga lagfrågor på grund av sin ömtåliga natur eller tekniskt komplicerade karaktär ej torde lämpa sig för folkomröstning. Att inom skilda ämnesområden angiva en rad frågor, som böra undantagas från referendum är givetvis tänkbart; metoden måste emellertid anses som otymplig.

Avskiljandet av en stor grupp sakligt samhöriga ärenden torde tekniskt erbjuda mindre svårigheter. I fiera stater ha sålunda alla frågor rörande försvaret undantagits från folkomröstning. Det synes emellertid icke vara möjligt att genom sistnämnda avgränsningsmetod vinna tillräcklig garanti mot att för referendum uppenbarligen icke lämpade frågor göras till föremål för folkomröstning.

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

Att införa ett obegränsat *skatterefe-rendum* måste enligt utredningens mening betraktas som uteslutet, då härigenom risk kunde uppstå för statsverksamhetens förlamande. Det kan i första hand erinras om att folkomröstning rörande fastställande av skatteprocentsatser skulle äventyra budgetens balansering. Vidare kunde referendum på detta område omöjliggöra genomförandet av redan fattade anslagsbeslut. Tänkbart är att införa referendum endast för nya skatter men ej för fastställande av procentsatser; en dylik gränsdragning skulle dock te sig sakligt föga motiverad, då den skulle utesluta folkomröstning vid stora skattehöjningar men icke vid upptagande av jämförelsevis obetydliga nya skatter.

Om blott införande av beslutande folkomröstning i *principiellt begränsad omfattning* avses, återstår möjligheten att i lagtexten ange de ämnesområden, som institutet skall omfatta. Här nedan nämnas några exempel på grupper av ärenden, vilka kunna väntas vara av speciellt intresse för den stora allmänheten.

Nykterhetslagstiftning.
Folkpensioner och andra sociala förmåner.
Arbetstidslagstiftning.
Rösträtt och valsätt.
Kommunindelning.
Upptagande av nya skatter.

Det må i detta sammanhang nämnas att kommunal folkomröstning enbart i nykterhetsfrågor förekommer i åtskilliga stater, bl. a. Norge. Bortsett härifrån har dock denna metod att avgränsa folkomröstningsinstitutet kommit till föga användning. Metodens olägenheter äro uppenbara: det är ytterst vanskligt att på förhand bedöma inom vilka lagstiftningsområden som anordnande av referendum kan komma att te sig särskilt önskvärt. En lösning efter dessa linjer får därför i hög grad en prägel av godtycklighet.

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

2. Grundlagsfrågor

De skäl som ovan anförts mot ett som minoritetsrättighet utformat decisivt referendum torde i lika hög grad gälla grundlagsfrågor som andra ärenden. Det skulle rent av kunna hävdas att ett behov av folkomröstning ännu mindre torde föreligga beträffande grundlagsändringar, för vilka försvårande regler finnas i form av dubbel riksdagsbehandling och nyval. Möjlighet finnes

emellertid att införa referendum, icke i avsikt att ytterligare försvåra grundlagsändringar, utan för att vid behov möjliggöra ett snabbare förfarande vid författningsändringar.

Då i regeringsformen upptagits en särskild regel för stiftande och ändring av grundlag, innebärande strängare krav än för den vanliga lagstiftningen, är detta ett uttryck för den naturliga strävan att med särskilda garantier kringgärda de grundläggande principer för statens styrelse och för de enskilda medborgarnas rättsställning, vilka innefattas i grundlagarna. Den nu gällande bestämmelsen, enligt vilken för grundlagsändring erfordras samstämmiga beslut av Konungen och två riksdagar med nyval till andra kammaren mellan de båda riksdagsbesluten, innebär sålunda otvivelaktigt ökad trygghet för upprätthållande av önskvärd stabilitet inom statslivet, och den kan i kritiska lägen vara ägnad att bidraga till en förhållandevis lugn utveckling. Till grund för nämnda stadgande torde även ligga en önskan att vid grundlagsändringar folkmeningen skall kunna komma till uttryck, i det att väljarna genom valet få tillfälle uttala sitt gillande eller ogillande av en föreslagen ändring.

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

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

Ehuru under årens lopp vidtagits en mångfald ändringar i grundlagarna, torde det vara obestridligt, att vid hittills hållna andrakammarval de vid varje sådant val vilande grundlagsfrå-

gorna nästan utan undantag rönt endast ringa uppmärksamhet och knappast kunna antagas ha påverkat valutgången. Detta kan delvis förklaras av att åtskilliga ändringsförslag varit av huvudsakligen formell natur och att, när ett förslag haft större principiell betydelse, ofta rått allmän enighet om att det borde genomföras. Även om en grundlagsfråga icke, på sätt nu angivits, skulle sakna intresse vid ett val, torde dock i allmänhet väljarnas ställningstagande vid valet i långt övervägande utsträckning bestämmas av deras inställning till andra frågor. Genom folkomröstning om en grundlagsfråga ställes denna på ett helt annat sätt än vid ett val i blickpunkten och kan mera omedelbart bli föremål för bedömande från de röstandes sida. Den nu tillämpliga ordningen för ändring av grundlag torde enligt det anförda ha sin största betydelse genom att möjlighet därigenom beredes riksdagens ledamöter att taga saken under förnyat övervägande, varemot den omständigheten att andra kammaren nyväljes i detta hänseende äger mindre vikt. När det gäller att bedöma, huruvida en föreslagen reglering i grundlag har tillräcklig förankring i den allmänna folkmeningen, torde däremot anordnande av folkomröstning utgöra ett mera ändamålsenligt förfarande.

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

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

Därigenom att folkomröstning kan komma till stånd endast efter samfällt beslut av Konung och riksdag undanröjes flertalet av de olägenheter och risker, som medfölja referenda vilka anordnas oberoende av statsmakternas beslut. Sålunda skapas en garanti mot att onödiga och omotiverade omröstningar komma till stånd. Att från referendum undanta några frågor torde därför i detta fall vara överflödigt. Vidare låter sig ett sådant »frivilligt» referendum lättare infoga i vårt parlamentariska system, då det icke kan utnyttjas som ett kampmedel av oppositionen.

Följden av att ett förslag förkastas av folket bör helt naturligt vara densamma som då riksdagen icke godkänner

en vilande grundlagsändring: om förslaget på nytt lägges fram måste det ånyo antas som vilande.

I åtskilliga stater stadgas att beträffande vissa slag av folket underställda frågor avgörandet skall träffas genom på särskilt sätt kvalificerad majoritet. Antingen skola framlagda förslag godkännas av två tredjedelar eller tre fjärdedelar bland de röstande eller också måste de bifallas av en viss procent av valmanskåren. Genom dylika bestämmelser vill man undvika att vid ett lågt deltagande förslag antas som stödjas endast av ett litet antal röstande. Resultatet av dylika bestämmelser blir emellertid, att referenduminstitutets negativa tendens i utomordentlig grad förstärkes. I Danmark kan sålunda det obligatoriska referendum sägas på grund av sin utformning starkt försvåra varje ändring av författningen. Mera motiverat kunde det synas vara att kräva kvalificerad majoritet för förkastande av beslut som antagits av folkrepresentationen. Restriktioner i denna riktning äro dock ytterst ovanliga och torde icke heller erfordras.

Med hänsyn till utformningen av det föreslagna grundlagsreferendum anser utredningen alltså det lämpligast att frågorna avgöras genom *enkel majoritet bland de i omröstningen deltagande* och att några särskilda regler angående kvalificerat flertal icke uppställas.

KAPITEL V

Rådgivande folkomröstning

Allmänna synpunkter

Konsultativ (rådgivande) folkomröstning har som namnet anger till uppgift att utgöra en vägledning för statsmakterna, den är däremot icke rättsligt bindande. Det kan visserligen antagas att statsmakternas beslut i allmänhet utformas enligt den uppfattning som omfattats av flertalet bland de i omröstningen deltagande. Särskilt om resultatet på grund av låg röstningsfrekvens eller knapp majoritet ej ter sig entydigt, kunna regering och riksdag dock anse sig mer eller mindre obundna. Under alla förhållanden gives vid rådgivande folkomröstning möjlighet till sådana modifikationer, som befinnas påkallade av praktiska eller andra skäl.

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

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

Att de bestämmelser om konsultativt referendum, som sedan 30 år ingå i vår författning, blott vid ett tillfälle ha utnyttjats, torde till stor del finna sin förklaring i de synnerligen stränga krav som uppställts för att folkomröstning skall kunna komma till stånd. Då därvid erfordras samfällt beslut av Konung och riksdag, kunna blott statsmakterna själva påkalla folkomröstning. Det kan emellertid enligt utredningens mening med fog hävdas att rätten att rådfråga folket ej bör på dylikt sätt begränsas. De nu gällande reglerna om rådgivande folkomröstning infördes i första hand för att möjliggöra en omröstning angående rusdrycksförbud; säker kännedom om folkets inställning ansågs i detta fall önskvärd, då det förutsattes att ett dylikt förbud kunde upprätthållas effektivt endast om det erhölle starkt folkligt stöd. Frågor av denna art, som kunna ge majoriteten inom riksdagen ett starkt intresse av att anordna en folkomröstning, förekomma emellertid endast mera sällan. Vid de tillfällen åter, då det kan vara tveksamt om statsmakternas inställning överensstämmer

med uppfattningen hos folkets flertal, torde det vanligtvis vara mindre sannolikt att riksdagens majoritet, som stöder sig på de röstandes vid senaste val givna förtroende, finner en folkomröstning nödvändig. Även om — som vid behandlingen av frågan om decisivt referendum framhållits — något påtagligt missnöje med grunderna för vårt representativa system ej kan påvisas, synes det dock vara en fördel, att något vidgade möjligheter införas att genom rådgivande folkomröstning inhämta folkets mening i offentliga angelägenheter av större allmänt intresse.

På grund av vad sålunda anförts vill utredningen förorda en ändring av nuvarande bestämmelser om rådgivande folkomröstning därhän att sådan omröstning kan komma till stånd under mindre stränga förutsättningar än för närvarande.

Rätten att påkalla omröstning

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

Med referendums karaktär av folkrättighet kunde synas bäst överensstämma att begäran skall utgå från en viss grupp inom folket självt. De olägenheter som följa med en omröstningsform grundad på namninsamlingsförfarande (se härom ovan s. 39) kunna emellertid göra sig i ännu högre grad gällande, då omröstningen är av rådgivande natur. Frågeställningen är vid konsultativt referendum ej på förhand given. Stor vikt måste fästas vid frågeställningens utformning; att överlåta frågeformuleringen åt grupper utanför riksdagen synes icke tillrådligt. Ej heller torde det vara möjligt att genomföra en ordning, enligt vilken petitionärerna och riksdagen gemensamt skulle äga att fastställa frågornas formulering. Möjligen kunde en sådan ordning genomföras, att för folkomröstning skulle erfordras en allmänt hållen begäran därom av visst antal röstberättigade, medan frågeställningen sedermera närmare utarbetades inom riksdagen. Man kan dock ifrågasätta, huruvida en dylik medverkan såväl av en folkgrupp som av riksdagen för att en rådgivande folkomröstning skall komma till stånd kan anses erforderlig eller praktiskt lämplig. I varje fall kan ett namninsamlingsförfarande i syfte att påkalla folkomröstning av praktiska skäl svårligen komma i fråga när det gäller till riksdagen avlämnade propositioner, då den nödvändiga fristen för namninsamlingen skulle avsevärt försena förslagens behandling i riksdagen. Att begränsa användningen av rådgivande folkomröstning enbart till frågor, som ej kommit under riksdagens behandling, synes å andra sidan icke kunna komma i fråga. Utredningen har i anslutning till nu utvecklade synpunkter stannat vid den uppfattningen att rätten att påkalla rådgivande folkomröstning bör tillkomma en minoritet inom riksdagen.

Om en riksdagsminoritet sålunda skall äga att påkalla folkomröstning, innebär detta från principiell synpunkt något nytt och oprövat, vilket i och för sig motiverar en viss försiktighet vid

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

Allmänna begränsningar

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

Då rådgivande folkomröstning alltid — under förutsättning att den fråga det gäller redan är föremål för prövning av statsmakterna — måste medföra visst uppskov med frågans avgörande, torde icke kunna undvaras en regel, som ger möjlighet att utesluta folkomröstning i de fall där ett omedelbart avgörande framstår som nödvändigt. Rätt bör därför medgivas riksdagen att avslå begäran om referendum i ärende, som den finner vara av synnerligen brådskande natur. Det är av vikt att en dylik undantagsbestämmelse icke får tillämpning i andra situationer än dem, för vilka den är avsedd. Tendenser till en synnerligen extensiv tolkning av dylika bestämmelser om »emergency» eller »Dringlichkeit» ha på vissa håll

framträtt i Förenta staterna och tidvis i viss mån även i Schweiz. Det bör därför understrykas att det nu föreslagna stadgandet på grund av den konsultativa karaktären hos de folkomröstningar som här äro i fråga får en annan konstruktion än de utländska förebilderna. I Schweiz och Förenta staterna innebär klausulens begagnande att ett beslut omedelbart träder i kraft och att framställande av begäran om referendum härigenom omöjliggöres; enligt utredningens förslag däremot skulle riksdagen kunna förklara ett ärende för brådskande först sedan yrkande om folkomröstning framställts. Ett sådant beslut måste därför alltid väcka uppmärksamhet i den offentliga debatten och, om en tendens till en alltför vidsträckt tolkning av bestämmelsen skulle visa sig, föranleda kritik. Det kan också framhållas att stadgandet i allmänhet torde gälla endast sådana fall, där sakfrågan redan kommit under riksdagens behandling. Om stadgandet får den utformningen, att samstämmiga beslut av båda kamrarna krävas för att folkomröstning skall på nu angiven grund uteslutas, torde med hänsyn till det anförda några särskilda majoritetsbestämmelser för beslut av denna art i övrigt icke behöva uppställas.

I några amerikanska delstater stadgas att när folkomröstning ägt rum i en fråga, viss tid — exempelvis tre år — måste förflyta innan samma fråga på nytt framlägges till folkomröstning. Med hänsyn till de stora variationsmöjligheter beträffande frågeställningen som den konsultativa omröstningsformen erbjuder, skulle en dylik bestämmelse kunna medföra svåra tolkningstvister; om folkomröstning kan komma till stånd endast efter begäran av minst en tredjedel av ledamöterna inom vardera kammaren, torde något behov av en sådan regel icke heller föreligga.

Förfarandet i riksdagen

Det har tidigare framhållits att det konsultativa referendum gör det möjligt att till folkomröstning framlägga principer i stället för detaljförslag, men att detta gör frågeställningens utformning utomordentligt betydelsefull. Denna får icke vara sådan att den påverkar de röstandes ställningstagande i den ena eller den andra riktningen. Man måste därför söka finna en lösning som garanterar största möjliga objektivitet. Enligt utredningens mening kan det icke vara riktigt att låta den minoritet som påkallat folkomröstning ensam bestämma frågeformuleringen, å andra sidan bör avgörandet icke överlåtas till kamrarnas majoritet. Önskvärt är naturligtvis att enighet om formuleringen kan uppnås, och de möjligheter som kunna föreligga att nå sådan enighet böra så långt möjligt tillvaratagas; i de fall då meningsmotsättningar likväl bestå, synes ofrånkomligt att såväl majoritetens som minoritetens frågeställningar framläggas till folkomröstning. Vid utarbetande av utredningens förslag i fråga om förfarandet i ärenden om rådgivande folkomröstning har eftersträvats en sådan ordning att nyssnämnda önskemål skall i största möjliga utsträckning tillgodoses.

1. Väckande av yrkanden om folkomröstning

Enligt nu gällande regler skola förslag om folkomröstning i likhet med andra ärenden bringas inför riksdagen i form av propositioner eller motioner. Den frågan uppställer sig i vad mån avvikelser härifrån kunna föranledas därav, att rådgivande folkomröstning enligt utredningens förslag skall kunna komma till stånd efter begäran av en minoritet inom riksdagen och icke såsom nu efter ett i vanlig ordning fattat

riksdagsbeslut jämte godkännande av Kungl. Maj:t.

Att Konungens medgivande ej längre skall erfordras för att sådan omröstning skall äga rum utgör intet hinder mot att ett yrkande därom kan framställas även i en proposition. Det torde också vara uppenbart att regeringen liksom hittills bör äga möjlighet till ett sådant initiativ. Vad beträffar riksdagsledamöternas rätt att anhängiggöra frågor om rådgivande folkomröstning kunna två olika vägar komma i betraktande. Den *ena* möjligheten är att anknyta till det allmänna motionsförfarandet; i sådant fall får, sedan yrkande om folkomröstning väckts, genom votering i kamrarna avgöras huruvida erforderligt antal ledamöter ansluta sig till det framställda yrkandet. Den *andra* möjliga utvägen är att fordra att redan framställningen om rådgivande folkomröstning skall vara undertecknad av det stadgade minimiantalet riksdagsmän. De som önska en dylik omröstning i något ämne skulle i detta fall själva under hand söka vinna anslutning till en framställning därom från tillräckligt antal ledamöter, och det skulle redan när ärendet upptoges till behandling vara klart, att denna förutsättning förelåge för att få en folkomröstning till stånd.

Den senare utvägen är i vissa avseenden enklare än den förra, men den erbjuder också mindre möjligheter till en lämplig beredning av ärendet. I den mån frågeställningen fixeras redan i den grundläggande framställningen, kunna de som undertecknat denna anse sig bundna därav och sålunda utsikterna minskas att finna en utformning som allmänt accepteras. För många ledamöter kan också ställningstagandet till, huruvida rådgivande folkomröstning över huvud taget bör komma till stånd i det föreliggande ämnet, i ej ringa mån bero av frågeformuleringen. Utredningen har av dessa skäl stannat vid att förorda det förra alternativet och således utgått från att yrkanden om rådgivande folkomröstning skola framställas i den för motioner gällande ordningen. Till förmån för denna lösning talar även det allmänna önskemålet att vid behandlingen av hithörande frågor i största möjliga utsträckning anknyta till vad eljest gäller i fråga om riksdagens arbetsformer.

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

ärende må utövas endast av utskottets majoritet.

Utredningens förslag innebär, på sätt det föregående utvisar, att yrkande om rådgivande folkomröstning kan framställas antingen i proposition eller i motion — vare sig denna väckts i anledning av en proposition eller självständigt — samt att fråga om sådan omröstning dessutom kan väckas av utskott i ärende, som där är under behandling. För riksdagsarbetets behöriga gång är det av vikt att frågor om folkomröstning — liksom övriga ärenden — där så är möjligt väckas redan vid sessionens början och eljest så snart det kan ske. De tidsbegränsningar, vilka i 54 och 55 §§ RO stadgas för avgivande av propositioner och motioner, böra därför gälla även vid yrkanden angående folkomröstning. Ett motionsvis framfört förslag om rådgivande folkomröstning i en fråga, som ej är under riksdagens behandling, skall således väckas före den allmänna motionstidens utgång i januari, en referendummotion i anledning av en proposition senast vid sammanträdet näst efter 10 dagar, i vissa fall 15 dagar, efter det propositionen avlämnats.

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

Undantagsvis inträffar att en proposition av riksdagen avgöres så snabbt, att någon motionstid ej medgives eller att denna avsevärt förkortas. Möjligheten att väcka motion om folkomröstning i ämnet kan därigenom komma att uteslutas. Emellertid måste förutsättas att en dylik snabbehandling av propositioner liksom hittills blott tillgripes i exceptionella fall. Kamrarnas beslut att snabbehandla ärendet kan därför i allmänhet ses som ett uttryck för uppfattningen att folkomröstning ej kan komma till stånd på grund av nödvändigheten att snabbt fatta beslut. Något särskilt undantag från tillämpligheten av folkomröstningsreglerna utöver det som gäller för synnerlig brådska kan alltså här knappast anses föreligga. Det ligger vidare i sakens natur att för alla fall, där så är möjligt, fråga om rådgivande folkomröstning som väckes i ärende, vilket är under riksdagens behandling, skall bringas till avgörande innan själva sakfrågan upptages till slutlig prövning. Till detta återkommer utredningen i samband med ordningen för den fortsatta handläggningen inom riksdagen av frågor om rådgivande folkomröstning.

2. Remiss till utskott

Enligt RO § 55 mom. 2 skola motioner i ämnen som tillhöra ständigt utskotts behandling, liksom propositioner, alltid remitteras till utskott före avgörandet i kamrarna. Härvid erinras om en av 1951 års riksdag såsom vilande antagen grundlagsändring, enligt vilken de ständiga utskottens antal skall ökas genom inrättande av ett för kamrarna gemensamt beredningsutskott av ständigt utskotts karaktär. Om denna ändring slutligen antages, får förstnämnda stadgande den innebörden att

samtliga ärenden, som icke endast röra någondera kammaren enskilt, ovillkorligen skola remitteras till utskott, såvida något formellt hinder ej föreligger.

Utredningen har övervägt, huruvida den nämnda obligatoriska skyldigheten att remittera ärende till utskott bör i full utsträckning gälla även i fråga om rådgivande folkomröstning. För handläggningen av dessa frågor skulle i stället den ordningen kunna tänkas att det redan före remissbeslutet fastställes, om erforderligt antal ledamöter av vardera kammaren understödja yrkandet om en folkomröstning. Genom denna ordning skulle sådana referendummotioner, vilka uppenbarligen sakna utsikt till framgång, omedelbart kunna utmönstras. Liknande skäl skulle emellertid kunna anföras mot obligatorisk utskottsremiss även i andra ärenden. Emot en dylik prövning av folkomröstningsyrkandet, innan ärendet blivit närmare utrett bl. a. beträffande frågeställningen, talar vidare samma skäl som tidigare anförts mot att redan vid begäran om rådgivande folkomröstning kräva anslutning från den föreskrivna kvalificerade minoriteten. Utredningen vill på grund därav för sin del icke förorda att för referendumfrågor göres något undantag från den allmänna regeln om obligatorisk utskottsbehandling av förekommande riksdagsärenden.

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

3. Utskottsbehandlingen

Vid frågor om rådgivande folkomröstning framträder ofta kravet på skyndsamhet i handläggningen, och detta gäller särskilt, när yrkande därom väckts i ärende som redan är under riksdagens prövning. Vare sig folkomröstning i sådant fall slutligen kommer till stånd eller icke, är det angeläget att referendumfrågan snabbt bringas till avgörande, så att prövningen av själva sakfrågan ej mer än nödigt uppehålles. Av den rådgivande folkomröstningens funktion att tjäna till ledning för statsmakternas ställningstagande torde vidare följa att utskottet i allmänhet icke bör taga slutlig ställning i saken, innan en i samband därmed väckt fråga om folkomröstning avgjorts. Det bör därför som regel åligga utskottet att så snart möjligt avge särskilt utlåtande rörande referendumfrågan, utan att sakbehandlingen av ärendet slutföres.

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

I enlighet med vad sålunda anförts

föreslår utredningen att i RO § 45 intages ett stadgande av innehåll att utskott i fråga om rådgivande folkomröstning bör avgiva särskilt yttrande, där omständigheterna icke annat föranleda.

Om — såsom enligt utredningens förslag förutsättes — någon prövning av ett yrkande om folkomröstning ej skall äga rum före remissen till utskott, bör det i princip ankomma på utskottet att utlåta sig angående referendumfrågan i hela dess vidd, d. v. s. såväl huruvida folkomröstning bör anordnas som vilken utformning frågeställningen bör erhålla vid en dylik omröstning.

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

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

Det må i detta sammanhang påpekas, att den omständigheten att förslag om rådgivande folkomröstning kan antagas av en minoritet i kamrarna, icke föranleder något undantag från gällande regler för fattande av beslut inom utskott. Även i frågan huruvida tillräckliga skäl finnas att påkalla folkomröstning är således utskotts till- eller avstyrkande beroende av majoritetens ställningstagande, och de ledamöter som inom utskottet gjort gällande en avvikande mening i nämnda del eller beträffande fråge-

ställningen eller om hinder mot folkomröstning på grund av ett brådskande läge äro såsom eljest hänvisade att reservationsvis framställa sina yrkanden. Att reservanter i utskott dock icke äga, utan att yrkande därom väckts i proposition eller motion, föreslå rådgivande folkomröstning, framgår av vad tidigare anförts om innebörden av utskottens initiativrätt i detta hänseende.

I anslutning till det nu sagda är även att uppmärksamma, i vilken utsträckning sådant förslag beträffande frågeställningen vid rådgivande folkomröstning, som avgives av majoritet eller minoritet inom utskott, må avvika från det yrkande i frågan som framlagts i proposition eller motion. Såvitt angår utskottsmajoritetens förslag om folkomröstning avgivet i samband med en anhängig sakfråga får spörsmålet till följd av initiativrätten dock knappast någon betydelse. Tydligt är nämligen att då utskottet, i det fall att något referendumyrkande icke väckts genom proposition eller motion, skall äga rätt att vid handläggning av ärende föreslå folkomröstning, utskottet också när sådant yrkande föreligger har frihet förorda folkomröstning i till ämnet hörande frågor, även om de mer eller mindre falla utanför ramen för det nämnda yrkandet. För den minoritet inom utskottet som reservationsvis framställer sina yrkanden är läget ett annat. Eftersom minoriteten icke själv kan åberopa initiativrätt, måste dess förslag, där något initiativ ej tagits av utskottsmajoriteten, anses framlagt i anledning av proposition eller motion. På samma sätt är jämväl majoriteten bunden av proposition eller motion, när utskottet har att handlägga ett självständigt väckt referendumyrkande och dess förslag således icke anknytes till en under prövning varande sakfråga. I det nämnda kravet på att minoriteter inom utskotten, liksom i viss utsträckning även majoriteten, vid sina förslag ej skola gå utanför de framställningar, som gjorts i propositioner och motioner, bör emellertid icke inläggas en alltför sträng formell bundenhet. I enlighet med den uppfattning som torde vara vedertagen vid avgörande av frågan vad som skall anses falla inom ramen för en proposition eller motion, bör en viss frihet finnas att i förslagen göra ändringar som grundas på sakskäl, vilka framkommit under överläggningen eller eljest. Jämkningar och kompletteringar av frågeställningen i syfte att erhålla tydligare och mera fullständig upplysning i ämnet måste sålunda vara tillåtna. Å andra sidan böra självfallet icke sådana avvikelser beträffande frågeställningen godtagas, att innebörden av en framställd fråga väsentligt ändras. Det förutsättes härvid, att talmännen i föreliggande fall liksom eljest skola övervaka, huruvida väckt yrkande kan anses föranlett av ett i proposition eller motion framlagt förslag.

4. Behandlingen i kamrarna

Målet för utskottsbehandlingen av frågor om rådgivande folkomröstning bör, som det föregående utvisar, vara att — i de fall där en sådan omröstning kan allvarligt övervägas — frågan skall vara tillbörligt förberedd jämväl beträffande utformningen av den frågeställning som vid omröstningen skall begagnas. Avgörandet i kamrarna kan därigenom omedelbart gälla, huruvida folkomröstning med den avsedda frågeställningen skall äga rum. Genom en sådan fullständig förberedelse i utskott tillgodoses därjämte majoritetens berättigade intresse att, för den händelse yrkande om folkomröstning skulle antagas mot dess önskan, kunna påyrka jämkning eller komplettering av den frågeställning som minoriteten framlägger.

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

Annorlunda bleve förhållandet, om utskottets majoritet vid avstyrkande av referendumyrkande i allmänhet icke skulle avgiva utlåtande om frågeformuleringen. Kammarmajoriteten skulle därvid ej sällan sakna erforderligt stöd för ett bestämt utformat yrkande om ändrad frågeställning och således bli hänvisad att genom begäran om återremiss erhålla ytterligare utredning. Då återremiss till utskott under nämnda förutsättning skulle i viss utsträckning ingå i det ordinarie förfarandet för bestämmande av frågeställningen vid rådgivande folkomröstning, torde därvid — för att undvika återremiss i fall där folkomröstning ej kommer till stånd — den ordningen böra tillämpas, att det först avgöres huruvida folkomröstning skall ske och att yrkande om återremiss beträffande frågeställningen icke förrän därefter prövas. Den slutliga behandlingen av frågeställningen komme alltså under nu angivna förhållanden att uppskjutas till ett senare tillfälle än avgörandet i huvudfrågan. Den därav följande dubbla handläggningen inför kamrarna måste emellertid medföra ökad tidsutdräkt och kan även mera än nödigt komplicera förfarandet vid votering i referendumfrågor. Utredningen har därför icke kunnat förorda detta alternativ.

Eftersom vid tillämpning av utredningens förslag icke annat än i undantagsfall kan tänkas föreligga ett behov att återförvisa en referendumfråga till utskottet för ytterligare utredning angående frågeställningen, torde några särbestämmelser för sådana fall ej vara erforderliga. Någon nämnvärd olägenhet torde det sålunda icke innebära, om för de sällsynta fall varom fråga är ett yrkande om återremiss — i överensstämmelse med den ordning som därvid eljest i allmänhet tillämpas — upptages till prövning, innan huvudfrågan till någon del blivit avgjord. Det må i detta sammanhang även påpekas att frågan om återremiss liksom hittills bör avgöras enligt vanliga majoritetsregler.

För det slutliga avgörandet i frågor om rådgivande folkomröstning har, såsom av det sagda framgår, enligt utredningens förslag den ordningen förutsatts, att referendumärendet i sin helhet skall prövas i ett sammanhang. Sedan kammardebatten avslutats, bör således — under förutsättning att ett framställt yrkande om återremiss ej bifalles — på grundval av föreliggande yrkanden avgöras såväl huruvida folkomröstning skall företagas som vilken utformning frågeställningen i sådant fall skall erhålla. Frågan hur förfarandet i denna del närmare skall anordnas kräver, med hänsyn till referenduminstitutets utformande som en rättighet icke endast för majoriteten inom riksdagen utan även för minoriteter av viss storlek, särskild uppmärksamhet.

Om icke flera formuleringsförslag föreligga än ett, erbjuder läget ej några svårigheter. Har avslag yrkats av allmänna skäl, kan vid votering sålunda i vanlig ordning ställas proposition för och emot den framställda begäran om folkomröstning. Den avvikelsen föreligger dock från vad eljest gäller, att om föreskrivet antal ledamöter i vardera

kammaren ansluter sig till förslaget, detta är att anse som bifallet. Skulle till grund för ett yrkande om avslag åberopas att avgörande i sakfrågan icke kan utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på en folkomröstning, framträder ännu mindre olikheten i förhållande till vanliga regler. Förenar sig majoriteten inom vardera kammaren om förklaring att folkomröstning av den sist nämnda anledningen är utesluten, har sålunda förslaget därom förfallit.

Har åter enighet ej uppnåtts om vilken eller vilka frågor som vid en folkomröstning skola besvaras, bli förhållandena vid votering i ärendet mera komplicerade. I den mån den anförda skiljaktigheten i uppfattningar övervägande gäller den formella avfattningen utan att i sakligt avseende skilda frågor avses, är det av naturliga skäl önskvärt att såvitt möjligt ej mera än en formulering framlägges till folkomröstning. För att säkerställa en sådan utgång skulle genom votering med tillämpning av vanlig propositionsordning kunna fastslås, vilket av formuleringsförslagen som vid folkomröstningen skall begagnas. Emellertid skulle genom ett dylikt förfarande frågeställningen komma att bestämmas uteslutande av majoriteten inom kamrarna, medan minoritetsgrupper lämnades utan inflytande därå även för det fall att dessa påkallat den ifrågavarande folkomröstningen. En sådan lösning synes man — såsom redan inledningsvis påpekats — ej böra godtaga. Mot den lösning som nu angivits tala även de svårigheter som föreligga att vid jämförelse mellan olika förslag till frågeställning draga en gräns mellan de fall, där trots olikhet i utformningen en och samma sakfråga avses, och dem där skilda sakfrågor åsyftas. Om förslagen på detta sätt även skilja sig åt i sakligt hänseende, kan från principiell synpunkt knappast något vara att invända mot att eventuellt flera förslag samtidigt antagas för framläggande vid folkomröstning. På grund av ämnets omfattning kan det för vissa fall i stället framstå som lämpligt att upplysning erhålles om folkets inställning till flera därmed sammanhängande principiella frågor.

För att en sådan minoritet som enligt utredningens förslag skall äga påkalla rådgivande folkomröstning även skall kunna utöva inflytande på frågeställningen, torde varje förslag som stöds av en dylik kvalificerad minoritet böra framläggas vid omröstningen. I de fall där två eller flera formuleringsförslag föreligga synes därför vid votering den propositionsordning böra tillämpas, som för närvarande användes vid avgörande av grundlagsfrågor. Om varje förslag bör sålunda voteras för sig, varvid ja-proposition ställes för förslagets antagande och nej-proposition för avslag. Utgången av varje votering bestämmes därvid av de särskilda för påkallande av rådgivande folkomröstning gällande bestämmelserna.

Enligt den nu nämnda ordningen uteslutes icke att olika frågeställningar samtidigt kunna antagas även när de reellt icke skilja sig beträffande sakfrågan. Å andra sidan finnes ej anledning befara att sådana fall verkligen skola inträffa. I stället torde kunna förutsättas att berörda grupper som regel skola samverka till en lösning beträffande frågeställningen, som är ägnad att skapa största möjliga klarhet om folkets inställning i det ämne omröstningen gäller.

KAPITEL VI

Särskilda frågor

Tidpunkten för omröstningarna

Utredningen har utgått från att folkomröstning liksom val bör hållas på sön- eller helgdag.

Ett självklart önskemål är att omröstningarna icke förläggas till tidpunkter då ett lågt deltagande kan väntas. Av denna anledning torde det icke vara lämpligt att anordna referendum under juli eller augusti och icke heller vid större helger. Såvitt möjligt bör även — med hänsyn särskilt till övre Norrland — undvikas att utsätta folkomröstning till tidpunkt, då de klimatiska förhållandena äro särskilt ogynnsamma. I detta sammanhang uppställer sig frågan om det bör vara tillåtet att under valår hålla en folkomröstning på samma dag som val. Såväl sparsamhetsskäl som önskan att uppnå en hög röstningsfrekvens kunna andragas till förmån för en dylik anordning; det kan nämnas att i Förenta staterna deltagandet i omröstningarna regelbundet visat sig bli högre, om de hållits i samband med val. Ett sådant förfarande kan å andra sidan medföra vissa olägenheter. Om de röstande ha att besvara flera frågor, kan sammanräkningen bli synnerligen betungande för valförrättarna. En viss risk finnes också för att de till folkomröstning framlagda förslagen ej ägnas lika stor uppmärksamhet, om en valkampanj samtidigt pågår, och att de röstandes ställningstagande mer än som eljest skulle vara fallet påverkas av partipolitiska sympatier.

Några hinder mot att hålla folkomröstningar och val på samma dag synas ej böra uppställas; man torde emellertid kunna räkna med att ett sammanförande i regel ej befinnes lämpligt. Bedömningen av den för referendum lämpliga tidpunkten synes kunna överlåtas åt Kungl. Maj:t med den begränsningen att omröstningen ej får uppskjutas utöver viss tid, förslagsvis sex månader, efter det att riksdagen hos Konungen anmält, att den godkänt förslag till grundlagsändring såsom vilande i avvaktan på beslutande folkomröstning eller att rådgivande folkomröstning påkallats inom riksdagen.

Statlig upplysningsverksamhet

För att en folkomröstning skall kunna tillmätas något värde är det av stor vikt att de röstberättigade bli väl informerade om den framlagda frågans innebörd. I Schweiz och Förenta staterna har för tillgodoseende av detta syfte viss statlig upplysningsverksamhet organiserats. Vid omröstningarna i vissa av de amerikanska delstaterna består denna information blott däri, att lagtexterna till de framlagda förslagen någon tid före omröstningsdagen tillställas de röstberättigade; någon kommenterande framställning utsändes däremot icke. Vid kantonala folkomröstningar i Schweiz utarbetas emellertid genom regeringens försorg eller av en kommitté som tillsatts av representationen en redogörelse för frågornas innebörd. På sistone har ett förfarande av detta slag vid ett par tillfällen begagnats även i den schweiziska förbundsstaten, där

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

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

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

Redovisning av rösterna efter ålder och kön

Inom utredningen har diskuterats frågan, huruvida det bör vara tillåtet att vid konsultativa folkomröstningar företaga sådana anordningar, att mäns och kvinnors röster räknas för sig eller att de röstande särskiljas efter ålder. Skilda meningar ha här framträtt. Å ena sidan ha två ledamöter hävdat, att en uppdelning av nämnt slag innebär att vissa röster tillmätas större betydelse än andra, då det i annat fall ej skulle vara av något intresse att veta, huru skilda kategorier röstat. Ett dylikt förfarande skulle alltså stå i strid med den vid val gällande regeln att varje röstande äger lika röst. Kommitténs övriga ledamöter ha å andra sidan ansett att ett förbud mot uppdelning av de röstande ej skulle överensstämma med den rådgivande omröst-

ningens syfte att förse statsmakterna med upplysningsmaterial till vägledning för ett kommande beslut. Vid 1922 års folkomröstning särskildes sålunda mäns och kvinnors röster, icke emedan de förras röster tillmättes större värde utan därför att ett rusdrycksförbud i första hand skulle beröra männen, bland vilka de flesta alkoholförbrukarna återfunnos. Även en uppdelning av de röstande efter ålder skulle någon gång kunna vara önskvärd.

Då det förutsatts att omröstningsresultaten skola redovisas distriktsvis på samma sätt som valresultaten, komma statsmakterna att kunna taga hänsyn till ej blott hur befolkningen i skilda landsdelar röstat utan även rösternas fördelning mellan landsbygd och städer och mellan områden med olika social struktur. Det kan då enligt kommittémajoritetens uppfattning icke vara mera betänkligt att i vissa fall även redovisa mäns och kvinnors eller olika åldersgruppers röstning särskilt.

I regel torde en uppdelning av det slag som här diskuterats ej tjäna något syfte. Beslut om ett sådant särskiljande måste alltså fattas för varje omröstning. Att överlåta avgörandet åt de riksdagsledamöter som påkallat referendum synes icke lämpligt; å andra sidan innebär uppdelningen en åtgärd av så stor betydelse att den icke kan jämställas med de tillämpningsföreskrifter rörande omröstningarna som Kungl. Maj:t skall äga att utfärda. Beslut att särskilja mäns och kvinnors eller olika åldersgruppers röster torde därför böra fattas genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Med hänsyn härtill har utredningen icke funnit skäl föreligga att i det förslag till permanent lag om folkomröstning som utarbetats införa något stadgande om dylik uppdelning.

KAPITEL VII

Speciell motivering

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

Då enligt utredningens förslag rådgivande folkomröstning skall komma till stånd på begäran av en minoritet inom riksdagen, kan lagformen för beslut om dylik omröstning icke längre komma i fråga. Icke heller när det gäller det av utredningen föreslagna beslutande referendum i grundlagsfrågor synes det påkallat att bibehålla den nämnda formen för folkomröstningsbeslut. Under dessa omständigheter erfordras emellertid att förhållandena i samband med folkomröstnings verkställande generellt regleras. Hithörande stadganden torde knappast ha sin plats i grundlag men äro å andra sidan icke heller av beskaffenhet att böra i sin helhet meddelas i administrativ ordning.

På grund av det anförda föreslår utredningen dels vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen dels stiftande av en särskild lag om allmän folkomröstning, vari upptagas bestämmelser om den närmare ordningen vid utsättande och förrättande av sådan omröstning.

Regeringsformen

När bestämmelser om rådgivande folkomröstning år 1922 för första gången infördes i den svenska författningen, infogades dessa i § 49 RF såsom ett andra moment. Då enligt utredningens förslag skola införas vidgade regler angående folkomröstning och dessa därför — även i den del de äro av beskaffenhet att böra upptagas i RF — icke lämpligen kunna sammanföras under en paragraf, har uppkommit frågan på vad sätt de avsedda bestämmelserna lämpligen böra infogas i RF. Med hänsyn till den systematik, enligt vilken RF är uppbyggd, har utredningen funnit det lämpligt att bestämmelserna införas efter de nuvarande stadgandena i densamma. Vissa hänvisningar i några av de nuvarande paragraferna av RF till den sålunda förordade avdelningen innehållande folkomröstningsbestämmelserna bli därvid nödvändiga.

§ 49.

Enligt de nämnda av utredningen förordade riktlinjerna för folkomröstningsbestämmelsernas placering i RF har i förslaget det hittillsvarande andra momentet i denna paragraf uteslutits och ersatts med en hänvisning till de under 115—118 §§ intagna stadgandena om folkomröstning.

§ 81.

Denna paragraf avhandlar sättet för ändring av grundlag enligt gällande ordning. Då enligt utredningens förslag en alternativ form för grundlagsändring

införes, varom bestämmelser upptagas i 115 §, har i första stycket av förevarande paragraf intagits en erinran härom. Vidare ha ordalagen i andra stycket jämkats i syfte att utmärka att bestämmelserna i paragrafen avse det fall, då enligt hittills bruklig ordning grundlagsändring slutligt antages genom beslut av Konungen och två riksdagar.

§ 115.

Förevarande paragraf, som är den första av de enligt utredningens förslag tillagda paragraferna i RF, behandlar ändring av grundlag genom beslutande folkomröstning.

I enlighet med de riktlinjer, som i den allmänna motiveringen uppdragits för användning av beslutande folkomröstning för detta ändamål, förutsättes för sådan omröstning att ett förslag till ändring föreligger, vilket av Konungen och riksdagen godkänts. Riksdagens godkännande lämnas därvid genom enkelt beslut och torde böra erhålla den formen att riksdagen för sin del godkänner förslaget såsom vilande i avbidan på slutligt antagande vid beslutande folkomröstning.

I fråga om reglerna för antagande av grundlagsändring genom folkomröstning har utredningen, såsom anförts i den allmänna motiveringen, ej funnit anledning uppställa några särskilda krav på kvalificerad majoritet eller på deltagande i folkomröstningen av en viss minsta andel av de röstberättigade. Särskilt med hänsyn till kravet på att såväl Konungen som riksdagen skall ha godkänt förslaget innan det går till folkomröstning, torde sådana bestämmelser som nu nämnts ej vara erforderliga. Enligt förslaget uppställes därför den regeln, att om flertalet av de röstande uttalar sig för förslaget, detta skall anses antaget, men att det eljest är förfallet.

Beträffande de former som skola gälla för att en genom folkomröstning antagen grundlagsändring skall träda i kraft påkallas uppmärksamheten av det förhållandet att riksdagen måhända icke är samlad till session, när folkomröstning verkställes. Då den nu gällande formen för grundlagsändrings ikraftträdande förutsätter att ändringen skall tillkännagivas, förutom genom kungörelse, genom att Konungens öppna brev därom uppläses i kamrarna, kunde ifrågasättas, huruvida ett annat tillvägagångssätt bör tillämpas för det fall att grundlagsändring antages vid folkomröstning eller åtminstone om riksdagen då ej är samlad. Emellertid synes knappast lämpligt att utan tvingande skäl tillämpa skilda former för ikraftträdande av grundlag, beroende på om en ändring antages på det ena eller det andra sättet. Den hittills i detta avseende tillämpade formen har genom långvarigt bruk vunnit hävd. Riksdagen är vidare numera samlad under en betydande del av året och möjlighet finnes därjämte att mellan de ordinarie sessionerna utan större omgång inkalla riksdagen till extra session. Någon påtaglig olägenhet torde det knappast innebära att, om i något undantagsfall en grundlagsändring skulle vara så brådskande att dess ikraftträdande icke kan uppskjutas till instundande ordinarie session, riksdagen inkallas till en extra session.

Utredningen har därför icke funnit skäl att i fråga om sådana grundlagsändringar som antagas genom folkomröstning avvika från den hittills brukliga formen för ikraftträdandet. I paragrafen har i enlighet härmed föreskrivits att även för det nu avsedda fallet antagen grundlagsändring skall av Konungen tillkännagivas genom allmän kungörelse och öppet brev, vilket i kamrarna uppläses, samt att ändringen därefter äger kraft av grundlag. I över-

ensstämmelse med vad i 81 § andra stycket stadgas skall meddelandet, om riksdagen sammanträder till session, lämnas innan den åtskiljes. I paragrafen har tillika givits den kompletterande bestämmelsen att, när omröstning företages medan riksdagen är åtskild, den nämnda åtgärden skall vidtagas så snart riksdagen ånyo sammanträder.

Enligt förslaget skola Konungen och riksdagen icke endast ha godkänt innehållet i den ifrågasatta grundlagsändringen för att folkomröstning därom skall äga rum. Statsmakterna skola dessutom vara ense om att denna form skall tillämpas för förslagets antagande. I andra och tredje styckena av förevarande paragraf ha i enlighet härmed upptagits stadganden angående förfarandet för det fall att Kungl. Maj:t ej medgiver att ett grundlagsförslag hänskjutes till beslutande folkomröstning, oaktat riksdagen föreslagit detta.

Orsaken till regeringens vägran kan hänföra sig till den sakliga innebörden av grundlagsförslaget. Regeringen kan därvid måhända biträda tanken på en grundlagsändring i det ämne, varom vid tillfället är fråga, men önskar i varje fall en annan utformning av förslaget. Hithörande fall regleras i paragrafens andra stycke. I enlighet med vad eljest gäller för den händelse ett av riksdagen framlagt grundlagsförslag icke godkännes av Kungl. Maj:t har upptagits bestämmelsen, att riksdagen genom skrivelse skall underrättas om skälen för beslutet. Sådan underrättelse bör givas så snart det ifrågavarande beslutet föreligger. Det kunde ifrågasättas, huruvida en bestämd tidsfrist borde stadgas, inom vilken beslut av förevarande art skola ha givits. Eftersom från riksdagens sida blott föreligger ett vilande beslut, torde emellertid den omständigheten att ett avgörande i saken av Kungl. Maj:t tills vidare uteblir icke böra föranleda annat än att riksdagen fullföljer behandlingen av ärendet och efter nyval för sin del fattar slutligt beslut. Det kan därför icke anses påkallat att stadga skyldighet för Kungl. Maj:t att alltid ingå på sakprövning av grundlagsförslag, som förklarats vilande i avbidan på beslutande folkomröstning. Att regeringen äger viss frihet att i nämnda avseende handla efter omständigheterna, synes också önskvärt.

Motsätter sig regeringen, utan att binda sig vid ett sakligt avgörande, att frågan om det slutliga antagandet hänskjutes till folkomröstning, träder tredje stycket av paragrafen i tillämpning. Frågan om grundlagsändring har då icke fallit, och det bör därför som nyss antytts ankomma på riksdagen att i den för grundlagsfrågor vanliga ordningen upptaga ärendet till förnyat övervägande vid den session som inträffar närmast efter nyval av andra kammaren. De närmare bestämmelserna härom återfinnas i 64 § RO, till vilken hänvisas i förevarande paragraf.

Det är ett naturligt önskemål att beslut angående folkomröstning icke mera än nödigt uppskjutes, liksom att beslut därom snarast verkställes. Under 1 § av den föreslagna folkomröstningslagen har förordats bl. a. den bestämmelsen att folkomröstning skall utsättas till viss dag sist sex månader efter det riksdagen anmält, att den för sin del godkänt förslag i grundlagsfråga såsom vilande i avbidan på beslutande folkomröstning, dock tidigast en månad efter Kungl. Maj:ts beslut om dagen för omröstningen. Den nämnda bestämmelsen innebär att Kungl. Maj:t har till sitt förfogande en tid av 5 månader för att besluta i frågan, huruvida grundlagsärendet skall hänskjutas till folkomröstning eller vidare behandlas inom riksdagen.

§ 116.

I paragrafen ha upptagits de bestämmelser om rådgivande folkomröstning, vilka föreslås av utredningen.

Enligt de riktlinjer som angivits i den allmänna motiveringen har regeln om rätt att påkalla sådan omröstning erhållit den innebörden att samstämmighet erfordras mellan minst 50 ledamöter av första kammaren och 77 ledamöter av andra kammaren. Principiellt kan rådgivande folkomröstning påkallas i varje fråga av beskaffenhet att ankomma på riksdagens prövning. Av de undantag härifrån, som i paragrafen angivas, är särskilt att beakta den kamrarna medgivna möjligheten att förhindra folkomröstning i sådana fall där det med hänsyn till ärendets beskaffenhet befinnes att dess avgörande icke kan utan avsevärt men uppskjutas. Rörande skälen för detta och övriga undantag hänvisas till den allmänna motiveringen.

§ 117.

Utöver de i nästföregående paragrafer behandlade bestämmelserna om sättet för påkallande av beslutande och rådgivande folkomröstning synes i RF jämväl böra upptagas de grundläggande stadgandena beträffande rätten att deltaga i sådan omröstning. Rösträtten bör härvid knytas till vad gäller för val till riksdagens andra kammare. I förevarande paragraf stadgas i enlighet härmed att rätt till deltagande i folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid andrakammarval och att varje röstande därvid äger lika röst.

§ 118.

Under denna paragraf hänvisas till den reglering i en särskild folkomröstningslag av formerna för utsättande av tid för allmän folkomröstning samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband, som enligt förslaget förutsättes.

Riksdagsordningen

§ 1.

I anslutning till de ändringar som föreslagits i RF har i denna paragraf nuvarande mom. 2 utbytts mot hänvisningar till de föreslagna stadgandena om beslutande och rådgivande folkomröstning i 115 och 116 §§ RF.

§ 38.

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

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

§ 45.

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

Enligt förslaget skall till paragrafen fogas ett fjärde moment avseende handläggningen av folkomröstningsfrågor. I

det föreslagna stadgandet upptages till en början bestämmelse om den initiativrätt i dylika frågor som enligt utredningens förslag skall tillkomma ständigt utskott eller i sådant utskotts ställe tillsatt särskilt utskott i samband med behandling av en dit hänvisad eller där eljest upptagen sakfråga. Bestämmelsen i denna del gäller såväl beslutande som rådgivande folkomröstning. Vidare har i anslutning till vad i den allmänna motiveringen anförts, under detta moment upptagits en föreskrift av innebörd, att utskott vid handläggning av fråga om rådgivande folkomröstning i samband med annat ärende i allmänhet skall avgiva särskilt yttrande i folkomröstningsfrågan utan att slutföra behandlingen av ärendet i övrigt.

§ 55.

I tredje stycket av paragrafen föreslås ett tillägg i syfte att förhindra att motionstiden för yrkande om rådgivande folkomröstning utsträckes till höstsessionen, när behandlingen av proposition uppskjutits till nämnda tid. Om skälen för denna begränsning av motionstiden hänvisas till den allmänna motiveringen.

§ 58.

Såsom tidigare anförts, bör behandlingen av väckt fråga om rådgivande folkomröstning icke kunna uppskjutas till annan session. Stadgande härom har influtit i förevarande paragraf. Erinran har i paragrafen jämväl intagits därom att riksdagen icke må slutligen avgöra ärende, i vilket rådgivande folkomröstning skall ske, utan att ärendet i stället skall vila i avbidan på omröstningens verkställande.

§ 64.

I paragrafen behandlas den ordning, i vilken grundlagsfrågor inom riksdagen skola företagas till prövning. De regler som enligt utredningens förslag skola gälla för hänskjutande av grundlagsfråga till beslutande folkomröstning upptagas i ett till paragrafen fogat andra stycke.

Enligt vad sålunda föreslås skall ändring i grundlag, som vid behandling i riksdagen godkännes, liksom hittills alltid antagas såsom vilande. Riksdagens beslut att underställa det slutliga antagandet beslutande folkomröstning tar sig uttryck däri att ärendet förklaras skola vila i avbidan på slutligt antagande vid sådan folkomröstning. Om Kungl. Maj:t ej biträder riksdagens beslut att förslaget skall hänskjutas till folkomröstning, skall frågan om dess slutliga antagande, på sätt redan anförts i anslutning till 115 § RF, prövas av riksdagen i sedvanlig ordning. Avvisar Kungl. Maj:t förslaget även i sakligt avseende, skall det dock anses förfallet.

Lag om allmän folkomröstning

I lagförslaget upptagas under 1—4 §§ vissa allmänna bestämmelser, nämligen om utsättande av dag för folkomröstning, angående omröstningsförrättare och röstlängd samt om kungörande av sådan omröstning. Därefter följa i 5—12 §§ bestämmelser angående omröstningens förrättande, i 13—17 §§ om röstsammanräkning och slutligen i 18 § om besvär över folkomröstningsförrättning. Vid förslagets utformande har eftersträvats att i så stor utsträckning som möjligt ernå överensstämmelse med de i lagen om val till riksdagen intagna stadgandena angående val till andra kammaren. I åtskilliga hänseenden har också mer eller mindre generellt kunnat hänvisas till sistnämnda stadganden eller ock upptagits regler vilka nära överensstämma med dessa. Såsom förebild vid utformandet av förslaget ha även i viss omfattning tjä-

nat de bestämmelser som på sin tid utfärdades angående verkställande av 1922 års förbudsomröstning (lagen den 28 april 1922 om folkomröstning angående rusdrycksförbud).

Rörande de särskilda i lagförslaget upptagna bestämmelserna må ytterligare anföras följande.

1 §.

Frågan om tidpunkten för hållande av folkomröstning har i den allmänna motiveringen särskilt behandlats (kap. VI).

På sätt där anförts torde lämpligen den regeln böra upptagas, att folkomröstning ej skall utsättas till senare tid än sex månader efter det riksdagen hos Konungen anmält att den för sin del godkänt förslag i grundlagsfråga såsom vilande i avbidan på beslutande folkomröstning eller att inom riksdagen i föreskriven ordning påkallats rådgivande folkomröstning. För att bereda tillfälle till offentlig diskussion och upplysning i de frågor som framläggas till folkomröstning ävensom för att myndigheterna skola kunna utföra de nödvändiga praktiska förberedelserna för omröstningen måste å andra sidan viss tid förflyta från utsättandet av dagen för omröstningen till dess den verkställes. Denna tid torde ej böra understiga en månad. Det synes böra ankomma på Kungl. Maj:t att inom nämnda tider bestämma dagen för omröstningen. Det i förevarande paragraf föeslagna stadgandet om utsättande av folkomröstning har utformats i enlighet med de riktlinjer som nu angivits.

2 och 3 §§.

Enligt förslaget förutsättes att de för andrakammarvalen avsedda valdistrikten skola utgöra röstgivningsområden även vid folkomröstning liksom att därvid skall begagnas den för nämnda val upprättade röstlängden. Stadganden härom återfinnas i förevarande båda paragrafer.

4 §.

Liksom vid val till andra kammaren synes det böra ankomma på länsstyrelsen inom varje län att, sedan dag för folkomröstning utsatts, utfärda kungörelse angående omröstningen. Det stadgande härom som upptages i förevarande paragraf har utformats i nära överensstämmelse med motsvarande bestämmelse i 56 § 5 mom. vallagen. Vad beträffar föreskriften i tredje stycket att vid användning av gemensamma röstsedlar anvisning skall intagas i kungörelsen om förfarandet vid röstning med sådan sedel, hänvisas till vad nedan anföres i anslutning till 7 §.

5 §.

I denna paragraf hänvisas beträffande den tid på dagen, under vilken omröstning skall förrättas, liksom angående ordningen i övrigt för omröstningens förrättande till motsvarande bestämmelser i vallagen. På grund härav skola bl. a. å omröstningsförrättning tillämpas de ordningsregler som givas i 57 § 2 mom. vallagen. Vidare skola sådana anordningar som omnämnas i 60 § samma lag ävensom vad i 66 och 67 §§ stadgas om uppehåll i förrättningen och om rätt för röstande som äro tillstädes i vallokal att avlämna valsedlar äga motsvarande tillämpning vid röstavgivning i samband med folkomröstning.

6 §.

Utredningen har vid förslagets utarbetande utgått från att fråga som framlägges vid folkomröstning skall så avfattas, att den av röstande kan besvaras med ja eller nej. Emellertid kan det vara av värde att genom folkomröstning få klargjort, vilken av flera föreliggan-

de alternativa lösningar som har störst anslutning bland de röstberättigade. Möjlighet synes därför böra finnas att vid folkomröstning framlägga alternativa frågor. Det ligger därvid i sakens natur att röstande i sådant fall väl kan besvara alla dessa frågor med nej men icke mera än en av frågorna med ja. Beslut huruvida frågor äro att anse som alternativa synes böra ingå i bestämmandet av frågeställningen. Avgörandet härav träffas således vid beslutande folkomröstning av Konungen och riksdagen, vid rådgivande folkomröstning av den majoritet eller minoritet inom riksdagen som påkallar dylik omröstning.

7 och 8 §§.

I allmänhet torde vara lämpligt att röstning sker med särskilda ja- och nejsedlar. I överensstämmelse med vad vid allmänna val i vårt land är brukligt synes vid röstningen även särskilda röstkuvert böra begagnas.

Även om t. ex. två skilda frågor samtidigt skola besvaras, kunna särskilda ja- och nej-sedlar begagnas, varvid måste förutsättas att röstkuverten förses med lämplig ändamålsbeteckning. Detta förfarande kan dock, därest ett flertal frågor gällande samma eller skilda ämnen skola besvaras, framstå som mindre lämpligt på grund av risken att de röstande förväxla röstsedlar och kuvert avseende olika frågor. Av denna anledning bör möjligheten stå öppen att vid omröstning begagna röstsedlar som äro gemensamma för ja- och nejröstning och avse samtliga frågor. Ett sådant förfarande torde rentav bli nödvändigt, om alternativa frågor framställas. Det synes böra ankomma på Kungl. Maj:t att i samband med utsättande av folkomröstning förordna, huruvida gemensamma röstsedlar skola användas vid densamma och att därvid ge erforderliga anvisningar. Såsom erinrats under 4 § böra dessa intagas i länsstyrelsens kungörelse angående omröstningen.

9 §.

I paragrafen hänvisas beträffande sättet för utövande av rösträtt vid omröstningsförrättning till motsvarande bestämmelser vid andrakammarval. Hänvisningen gäller närmast stadgandena i 61 § vallagen. Sålunda skall bl. a. röstande som på grund av kroppsligt fel är oförmögen att i vanlig ordning avgiva sin röst, liksom vid val, äga till biträde vid röstningen anlita den han själv därtill utser. I paragrafen upptages vidare bestämmelse att äkta make skall äga rösta med begagnande av röstsedelsförsändelse i samma ordning som gäller för valsedelsförsändelse.

10 och 11 §§.

I dessa paragrafer upptagas bestämmelser, delvis genom hänvisning till vallagen, angående skyldighet för omröstningsförrättare att företaga preliminär röstsammanräkning, att föra protokoll samt att vidtaga vissa åtgärder i samband med avslutande av omröstningsförrättning.

Beträffande frågan huruvida även den slutliga röstsammanräkningen skulle kunna åläggas omröstningsförrättare hänvisas till vad därom nedan anföres under 13 §.

12 §.

De stadganden som i vallagen förekomma angående möjlighet för väljare att vid val till andra kammaren avlämna valsedel på postanstalt, beskickning eller konsulat böra tydligen äga tillämpning även vid folkomröstning. I paragrafen hänvisas därför till nämnda bestämmelser.

13 §.

Röstsammanräkning vid folkomröstning torde — på grund av att motsva-

righet saknas till den ofta tidskrävande platsfördelningen mellan kandidaterna — i allmänhet ställa sig väsentligt enklare än motsvarande sammanräkning vid val till riksdagen och de kommunala representationerna. Utredningen har därför övervägt huruvida sammanräkningen skulle kunna anförtros åt omröstningsförrättarna i stället för, såsom vid nämnda val, länsstyrelserna. Ett sådant förfarande tillämpades vid 1922 års folkomröstning. I det definitiva sammanräkningsförfarandet ingår emellertid även prövning av giltigheten av avgivna röster. Särskilt om gemensamma röstsedlar begagnas, kan prövningen härav ställa ej obetydliga krav å vederbörande myndighet. I all synnerhet när fråga är om beslutande folkomröstning kan det därför framstå som vanskligt att överlåta denna uppgift på omröstningsförrättarna, vilka icke alltid torde äga tillgång till erforderlig sakkunskap för bedömande av hithörande frågor. För länsstyrelserna torde det ej innebära någon mera tidskrävande uppgift, om det ålägges dessa att omhänderha sammanräkningen även vid de folkomröstningar som enligt utredningens förslag kunna komma att äga rum. Någon nämnvärd fördel skulle därför knappast vara förenad med ett stadgande av t. ex. den innebörden, att Kungl. Maj:t skulle, när vid rådgivande folkomröstning blott en fråga framlägges till besvarande, äga förordna att den slutliga röstsammanräkningen skall fullgöras av omröstningsförrättarna. Utredningen har i anslutning till det anförda stannat vid den uppfattningen att den slutliga röstsammanräkningen liksom vid andrakammarvalen alltid bör handläggas av länsstyrelserna.

De bestämmelser som enligt vallagen gälla om förberedande och verkställande av röstsammanräkning vid andrakammarval kunna i viss utsträckning tillämpas även å folkomröstning. Självfallet måste dock härvid undantag göras för de bestämmelser, vilka ha avseende å uppdelningen av rösterna i väljargrupper samt platsernas fördelning mellan dessa vid valen. Särskilda bestämmelser äro vidare erforderliga angående ogiltighet av röstsedel eller av svar som därå lämnats; jämför härom 14 och 15 §§.

14 och 15 §§.

I dessa paragrafer ha upptagits de nämnda särskilda bestämmelserna angående ogiltighet av röstsedel, som avgivits vid folkomröstning, eller av därå lämnat svar. Bestämmelserna ha, i den mån förhållandena överensstämma, utformats i anslutning till stadgandena om valsedels ogiltighet vid andrakammarval. Övriga här upptagna bestämmelser föranledas av förbudet att vid besvarande av alternativa frågor bejaka mer än en av dessa samt av förbudet att besvara framställd fråga annorledes än med ja eller nej.

16 och 17 §§.

I överensstämmelse med vad gäller val till andra kammaren är omröstningsförrättning att anse som avslutad i och med att protokollet över den av länsstyrelsen företagna sammanräkningen blivit uppläst. För att rösterna därefter skola kunna sammanräknas för riket i dess helhet bör avskrift av sammanräkningsprotokollet insändas till central myndighet, vilken har att sammanställa de av länsstyrelserna uträknade resultaten. Den nämnda sammanräkningen för riket torde lämpligen böra utföras inom inrikesdepartementet, på vilket departement valärenden för närvarande ankomma. Som framgår av det sagda innebär denna sammanräkning endast en formell sammanställning på grundval av de inkomna

protokollsavskrifterna. Stadganden i nu berörda avseenden ha influtit i de förevarande paragraferna.

18 §.

Den i paragrafen upptagna besvärsbestämmelsen har utformats i enlighet med vad gäller klagan över andrakammarval. I anslutning till bestämmelsen torde en jämkning böra ske av ordalagen i 2 § 1:o) lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund

Undertecknade, som deltagit i utarbetandet av och anslutit oss till kommitténs förslag rörande rådgivande folkomröstning och rörande möjlighet till bekräftande folkomröstning i grundlagsfrågor, föreslå härutöver fakultativt beslutade referendum i lag- och anslagsfrågor m. m. Då vi därjämte i väsentliga avseenden i fråga om motiveringen hysa en avvikande mening, vilja vi reservationsledes anföra följande:

Demokrati betyder att det är de röstberättigade medborgarna som bestämma över landets politik. I första hand utöva de sin makt vid val med röstsedeln i hand. De representanter, som insättas i riksdag, landsting och kommunala församlingar, liksom de personer, som indirekt utses till medlemmar av nämnder och styrelser, ha enligt svensk uppfattning att självständigt fullgöra sina uppgifter inom ramen för de genom valen uppdragna allmänna riktlinjerna. Endast genom det konsultativa referendum, som inskrevs i grundlagen för trettio år sedan, möjliggöres i vårt land vid statliga ärendens avgörande en direkt medverkan av folket. Detta slags folkomröstning saknar dock rättsförbindande kraft och är oavsett dess faktiska betydelse formellt närmast att beteckna såsom ett led i beredningsproceduren. Dessutom finnes en rest av den gamla direkta kommunala demokratien kvar i mindre kyrkoförsamlingar.

Utvecklingen i vårt land har gått i den riktningen att folket — för att anknyta till Rousseaus bekanta uttryck — blivit suveränt blott en dag, nämligen på valdagen. I övrigt har partiväsendet blivit dominerande. Även om ingen medvetet eftersträvat det har den enskilde riksdagsledamotens ställningstagande i väsentliga frågor alltmer kommit att influeras av medlemskapet av visst parti. Fortfarande äro emellertid partibanden mindre åtstramade i vårt land än i många andra. Även uppkomsten av de stora intresseorganisationerna och deras makttillväxt ha på likartat sätt varit ägnade att skjuta det individuella i bakgrunden. När det gäller den direkta kommunala demokratien försvann den i en mängd socknar redan då systemet med fullmäktige infördes. Efter kommunalindelningsreformens genomförande har den helt försvunnit i de borgerliga kommunerna.

En följd av hela denna utveckling — vars konturer här blott antytts — har blivit att den enskilde medborgaren trots alla sina formella rättigheter och trots den oavlåtna utbyggnaden av de demokratiska institutionerna fått allt mindre möjligheter att utöva ett direkt inflytande på samhällets styrelse. Partier och organisationer ha på en mångfald sätt blivit opinionens språkrör, med den tendens till likriktning som därmed ej kan undgås. Själva detta förhållande kan, oavsett hur man värderar det, inte förnekas. Utvecklingsprocessen har inte kunnat hindras. Redan den omständigheten att väljarkåren under de sista femtio åren ökat från cirka 400 000 till 5 miljoner förklarar att nya former för den politiska verksamheten måst sökas eller själva arbe-

tat sig fram. När det gäller den gamla kommunala demokratien — som länge dock hade den begränsningen att rösträtten inskränktes genom census och graderades — ha ändamålsenlighetssynpunkter föranlett det av alla partier stödda beslutet om fullmäktigesystemets införande och utvidgning. I och för sig är det därför knappast anmärkningsvärt att demokratien i avseende på sina verksamhetsformer nu delvis avviker från den bild av den fulla folkstyrelsens funktion, som man under genombrottsåren gjorde sig eller ställde upp för sig.

Säkerligen var det ingen tillfällighet att flera partier år 1948 väckte motioner åsyftande ett utbyggande av referenduminstitutet. På skilda håll önskade man en undersökning av möjligheterna att återge den enskilde medborgaren ett större utrymme inom demokratiens ram. Motionernas syfte var demokratiens befästande. Det har varit folkomröstningskommitténs uppgift att i detta läge pröva och ompröva den svenska demokratiens arbetssätt.

Många synpunkter måste beaktas när det gäller frågan om en utvidgning av folkomröstningssystemet. Effektiviteten i det politiska arbetet kan sålunda aldrig släppas ur sikte. Tryggandet av effektiviteten har i vår tid med hänsyn till statsmaktens expansion och frågornas alltmer komplicerade natur fått en större tyngd än för några årtionden sedan. Även regeringsproblemet måste uppmärksammas. Hänsyn måste vidare tas till våra invanda, delvis under sekler tillämpade konstitutionella former särskilt när det gäller riksdagens arbete, vilka ingen gärna vill rubba men vilka i viss utsträckning försvåra ett genomförande av ett utvecklat folkomröstningssystem. Likväl synes det oss mycket väl möjligt att genom hänsynstagande till de angivna synpunkterna förena ett försiktigt utbyggt referendumsystem med våra författningsinstitutioner och våra politiska sedvänjor. Dessa och andra synpunkter komma närmare att diskuteras i det följande.

Det är vår bestämda tro att ett vidgat möjliggörande av folkomröstningar skulle i vårt land betyda något nytt och värdefullt. Det skulle göra vår svenska folkstyrelse mer levande och fördjupa dess grundvalar. Det skulle öka ej blott de enskilda medborgarnas intresse för den politiska utvecklingen utan även deras känsla av ansvar för denna. Det skulle ge den bästa stimulansen åt den alltid nödvändiga debatten om stat och samhälle, och det skulle medverka positivt till medborgarnas politiska fostran.

Dessa äro i koncentrat argumenten till förmån för folkomröstningssystemets utbyggnad. Debatten i vårt land behöver ej föras enligt de linjer, vari den fördes på sin tid i Schweiz och än mer i USA. I Schweiz riktade sig referendumrörelsen när den bröt fram på 1860-talet mot tendenserna till obehöriga ekonomiska intressen i folkrepresentationerna och därmed också i regeringsorganen med dessas beroende av folkrepresentationerna. I USA:s delstater riktade rörelsen sin udd mot de korruptiva fenomenen i statslegislaturerna. Det representativa systemet i Sverige går fritt från dylik kritik eller dylika anklagelser. En bundenhet till klasser eller yrkesgrupper har alltid karakteriserat riksdagen i vårt land. Ganska givet skulle samma intressen framträda vid folkomröstningar. Likväl synes det oss uppenbart att den nutida mekaniseringen av det politiska livet har lett till ett nedtryckande av den fria opinionen hos de enskilda medborgarna. Folkrepresentationen tenderar till att bli ett slags ämbetsverk, där frågornas lösning ofta sker på allt-

för stort avstånd från folket. Då och då har man kunnat sätta i fråga, om riksdagens opinion varit fullt representativ för folkets. Då och då skulle det ha varit önskligt — ej blott för att undanröja dess tvivel utan också för att bättre kunna orientera en kritisk eller missnöjd allmänhet — att frågorna hade kunnat hänskjutas till folket. Önskemålen om utbyggande av referendum-institutet dikteras således inte av någon misstro mot det svenska representativa systemet i och för sig utan bottna i det uppenbara förhållandet att detta system ej ensamt är fullgott såsom ett tillräckligt nyanserat uttryck för folkets skiftande meningar i det nutida komplicerade demokratiska samhället. När en medborgare vid ett val med sin röst stödjer ett visst parti betyder detta att han föredrar partiet framför övriga partier och att han sympatiserar med partiets politik i stort sett, men det behöver inte betyda att han ansluter sig till partiets politik i varje enskild fråga.

1920 års folkomröstningskommitté avstod från att föreslå införande av ett decisivt referendum med den motiveringen att de valrättsreformer, som beslutats under åren 1918—1921 och som inneburo den fulla demokratiseringen av valrätten, först borde få tillämpas någon tid innan folkrättigheterna ytterligare utsträcktes. Denna försiktiga uppfattning framstod då som mycket naturlig. Nu ha emellertid mer än trettio år gått sedan dess och ett stort erfarenhetsmaterial har samlats. Alla dessa erfarenhetsrön gå i en och samma riktning; de påvisa hur opinionsbildningen kollektiviserats i hög grad på det fria individuella ställningstagandets bekostnad. De skäl, som i början av 20-talet anfördes till förmån för steg hän mot den direkta demokratiens styrelseformer — de redovisas i den dåvarande folkomröstningskommitténs slutbetänkande och de återfinnas koncentrerade i den av Ivar Vennerström avgivna reservationen — ha sedan dess på ett enligt vår mening otvetydigt sätt vunnit i styrka.

Ett av de viktigaste motiven för en komplettering av det representativa systemet med någon form av referendum är det förhållandet att partierna varken äro eller kunna vara i allo representativa för uppfattningarna ute bland folket. Partierna uttrycka en bestämd opinion blott i några av de viktigaste dagsfrågorna, rörande vilka målsättningen fixerats i partiprogrammen. I en mångfald frågor, som kanske inte ha samma principiella betydelse men som likväl kunna ha stor praktisk räckvidd och direkt beröra människornas dagliga liv, föredra partierna antingen att inte formulera någon klar mening alls eller också att blott utveckla allmänna talesätt. I vissa frågor äro partierna kluvna, exempelvis som fallet varit i nykterhetsfrågan, och därvid eftersträva de ofta att skjuta frågorna åsido vid valen. Därtill kommer särskilt i vår tid, att många nya brännande problem uppstå under en riksdagsperiod, till vilka väljarna aldrig kunnat beredas tillfälle att ta ställning. Dessa problem, som ha sitt sammanhang med den internationella utvecklingen, ha särskilt efter kriget haft sitt upphov i de ekonomiska och penningpolitiska svårigheterna, med dessas ständigt växlande konsekvenser. Visserligen har folkopinionen på allehanda sätt kunnat komma till uttryck även när det gäller dessa nya problems lösning, men någon garanti för att den verkliga folkmeningen då kommit fram har aldrig givits. I jämförelse med äldre tider, då partierna voro svagare organiserade och mindre disciplinerade än nu för tiden, är det

ej osannolikt att meningsbrytningarna inom den allmänna opinionen kommo till tydligare och mera mångskiftande uttryck i riksdagen när denna i dylika fall hade att fatta beslut.

Särskilt i sådana frågor, där partierna äro delade och vilka avsiktligt lämnas utanför debatten vid val, erbjuder folkomröstningsinstitutet den enda möjligheten att mäta folkets opinioner. Detta gäller i första hand en serie frågor av religiös, moralisk eller kulturell art. Rörande dessa har den enskilde medborgaren en ofta mycket deciderad uppfattning, baserad på erfarenhet, tradition, uppfostran eller livsåskådning. Ostridigt lämpa sig dylika frågor mycket väl för ett avgörande direkt genom folket.

Såsom ovan antytts är det också självfallet att en person, som röstar på ett visst parti, i olika avseenden kan hysa från partiprogrammet avvikande meningar. Ett annat förhållande måste vara otänkbart. Man kan nämligen inte gärna föreställa sig att samtliga röstande bakom ett parti hysa fullständigt överensstämmande meningar om t. ex. utrikespolitik, försvar, skolväsendet, jordbruksregleringen, tryckfrihet, vägväsendet, bilbeskattningen, lönepolitiken, brottslighetens bekämpande, statens förhållande till kyrkan, abortlagstiftningen, barnbidrag, folkpensioneringens utformning, Norrbottens järnverk, apoteksväsendets socialisering etc. Detta strider mot vad man känner från meningsutbytet mellan människorna i vardagslivet, och det strider också mot den erfarenhet som kan hämtas från opinionsmätningar samt framför allt från folkomröstningarna i Schweiz, Australien och amerikanska delstater. Naturligtvis kan man härav ej dra den slutsatsen att partierna i alla frågor äro heterogena eller att man aldrig kan vara viss om att riksdagen är representativ. Däremot är det tydligt att ju fler frågekomplex som mer eller mindre dragits in under partilivet och partidisciplinen desto större är sannolikheten för att partiernas representativitet i vissa frågor avtar. Och detta förhållande ger ökad tyngd åt kravet att direkt till folket kunna bringa sådana större frågor, beträffande vilka det uppenbarligen är tvivelaktigt om riksdagen återspeglar folkmeningarna.

Om referenduminstitutet ej göres alltför vittomfattande utan på det sätt som i fortsättningen föreslås blott tänkes använt mera undantagsvis och i särskilda fall, förfalla också många av invändningarna mot den direkta demokratiens införande i vårt land.

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

Inte heller kan det under nämnda förutsättningar göras gällande att re-

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

Om upprepade och klara motsättningar mellan regeringen och folkets majoritet likväl skulle uppkomma, må här erinras om att regeringen i Sverige till skillnad från regeringarna i Schweiz eller amerikanska delstater har möjlighet till upplösning av riksdagen eller endera av kamrarna. Skulle det efter ett fällande referendumutslag vara tveksamt om regeringen fortfarande åtnjuter landets förtroende eller inte, kan regeringen därför genom ett upplösningsbeslut utröna hur det förhåller sig härmed. I ett sådant fall torde upplösningens resultat ge en anvisning om hur regeringsproblemet skall lösas i händelse regeringen förlorat sin majoritet eller dess tidigare parlamentariska underlag försvagats. Härtill kommer att ingen i dag med säkerhet kan uttala sig om hur regeringsproblemet i framtidens Sverige, alldeles oavsett referendum, kommer att gestalta sig. Många betvivla att det klassiska mönstret med en regering och en opposition kan upprätthållas i längden i vår tid, särskilt med hänsyn till de starka organisationernas framväxt. Vi behöva här blott

erinra om framlidne statsminister Per Albin Hanssons uttalanden till förmån för en regeringssamverkan på bredaste bas. Det system med koalitionsregeringar som vid ett par tillfällen kommit i bruk under de senaste decennierna kan också tydas som en medveten strävan att bredda regeringens underlag vida utöver vad som för några tiotal år sedan ansågs nödvändigt med hänsyn till den svenska parlamentarismens krav. Utan att i detta sammanhang uttala någon mening om hur regeringsproblemet i framtiden bör lösas, vilja vi här endast peka på den under senare tid förda debatten om partiregering eller samlingsregering, liksom på det förhållandet att en av andra omständigheter föranledd eller frampressad eventuell omläggning av regeringsproblemet i riktning mot en bredare samverkan vid ministärbildningen också skulle komma att beröra regeringsproblemet vid referendum i så måtto att anledningarna för regeringen att ta ett referendumnederlag till intäkt för avgång måste bli svagare ju bredare dess parlamentariska underlag är; det måste ligga i sakens natur att referendumutslagens partipolitiska udd alltmer avtrubbas, ju flera partier det är som bilda regeringens stödtrupper i riksdagen.

Vissa farhågor kunna hysas för att ett utvidgat referendumsystem skulle draga med sig upprivande kampanjer eller att kostnaderna för dessa skulle ha olyckliga följdverkningar. Dessa farhågor få dock ej överdrivas. Naturligtvis kan man utan lagstiftning aldrig förebygga, att stora pengar offras i en referendumkampanj. Att redan nu, utan varje erfarenhet, ifrågasätta att lagstifta om exempelvis maximum av utgifter för aktionskommittéer är dock ogörligt. Endast om verkliga missbruk skulle yppas kan tiden vara inne att överväga en sådan lagstiftning. Såvitt känt ha kostnaderna för referendumkampanjer i Schweiz och USA eller andra länder i allmänhet inte varit orimligt stora, fastän åtminstone tidigare i Schweiz några undantagsfall ges. Snarast vill det synas som om utgifterna genomsnittligt varit lägre än man utifrån velat antaga. Uppenbarligen har emellertid finansieringsfrågan kommit i ett mycket gynnsammare läge sedan radion blivit allas egendom. Som utredningens majoritet framhåller borde den svenska radion med dess objektiva ställning kunna före en folkomröstning bli det väsentliga mediet för information och diskussion. I vart fall skulle möten runtom i landets alla vrår eller översållningen av landet med allsköns broschyrer inte påkallas av något större eller trängande behov. Radion skulle med andra ord vid folkomröstningar bli de motsatta opinionernas egentliga uttrycksmedel och i bästa mening tjäna demokratiens sak. Härigenom skulle man också få den behövliga borgen för att referenduminstitutet inte blev ett maktmedel i starka organisationers eller intressens händer, och därigenom ligger referendumproblemet i vår tid faktiskt bättre till än det låg för trettio år sedan, då den förra folkomröstningskommittén framlade sitt betänkande. Om såsom vi föreslå referendum blott skulle komma till stånd efter en begäran från riksdagens kamrar eller en viss minoritet inom dessa, befrias också partierna eller aktionskommittéerna från de utgifter, som äro förbundna med insamlingen av namn på referendumlistor. Ytterligare bör det understrykas att det är långt ifrån antagligt att det kommer att bli partierna, som utöver utgifterna för val och organisation alltid skola få bära utgifterna även för referendumkampanjer. Säkerligen torde såsom vid förbuds-

omröstningen 1922 stridskostnaderna ej sällan gäldas av intresserade föreningar eller organisationer, som bryta igenom partilinjerna.

Förutsättningarna för att referendumutslag skola få ett sakligt värde är att ämnet kan påräkna så stort allmänt intresse, att uppslutningen garanterar att folket verkligen ger sin mening tillkänna, så att slumpavgöranden av små minoriteter vid lågt röstdeltagande undvikas. Den minoritet, som skall kunna påkalla referendum, skall bära ansvaret för och måste vinnlägga sig om att folkets mening inhämtas blott i sådana fall, där ett allmänt intresse för frågan kan förmodas vara för handen. Detta måste få till följd, att tekniskt alltför komplicerade spörsmål såvitt möjligt ej underställas folket; det naturligaste måste vara att dylika spörsmål få ankomma på riksdagen med hänsyn till de större förutsättningarna för riksdagsledamöterna att penetrera invecklade sammanhang. Å andra sidan kunna även tekniskt komplicerade förslag innefatta eller bygga på principer, som äro lätta att begripa och till vilka folket utan svårighet kan ta ställning. Faktum är att när det gällt många omfattande lagförslag i Schweiz eller USA referendumkampanjen koncentrerat sig på att klarlägga blott de bärande omtvistade principerna i förslagen.

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

Man kan fråga sig, om det under senare år stegrade valdeltagandet avspeglar ett ökat politiskt intresse eller en allmänt stegrad politisk insikt eller blott partiorganisationernas och den moderna reklamteknikens effektiviserade förmåga att driva väljarna fram till urnorna. Hur härmed än må förhålla sig, är det visst att en sund demokrati inte kan undvara en viss politisk insikt hos de röstberättigade. Den stora fara, som nu hotar demokratien, är att folket trots partiernas, tidningarnas och radions olika former av informationsverksamhet inte hinner med i utvecklingen, synnerligast som de allra flesta frågor nu blivit oerhört komplicerade i jämförelse med tidigare och deras genomträngande ställer mycket större anspråk på

medborgarna än då. Därför är det fara värt att många väljare ej ha mycken kunskap om den politiska materian, hur plikttroget de än möta upp vid val. För att medborgarna skola få en mera påtaglig, konkret föreställning av det moderna samhället och dess utvecklingsbetingelser torde ingen metod vara ändamålsenligare än att ställa dem inför vissa aktuella problem vid ett referendum och efter kampanjens ja- eller nejdebatter låta dem under ansvar fatta sin ståndpunkt. Även andra frågor kunna efter en livlig upplysningsverksamhet framstå för väljare i annat och klarare ljus än förr. På så sätt stimuleras deras allmänna intresse för samhället och vidgas deras politiska horisont. De kunna ej gärna undgå att uppmärksamma att varje ting har två sidor och att samlevnaden mellan människor i olika social eller ekonomisk ställning kan tvinga till större ömsesidiga hänsynstaganden. Redan detta att referendum — såsom erfarenheterna från Schweiz visat — fostrar människorna till en större politisk kunnighet och insiktsfullhet är ett starkt plus för folkomröstningsinstitutet.

Även om referenduminstrumentet primärt är en tillgång antingen för en reguljär politisk opposition eller för tillfälliga grupper, som äro motståndare till ett visst beslut, bör det dock slås fast att referendum på många sätt bjuder fördelar också för den sittande majoriteten. Folkets utslag ha alltid en osedvanlig auktoritet. Erfarenheterna från skilda länder ger detta entydigt vid handen. Har ett av parlamentet fattat beslut godtagits av folket, blir det för den närmaste tiden och så länge inga nya omständigheter tillstött nästan sakrosankt. Det har utrustats med en helgd, som vida överträffar ett av riksdagen med kanske knappaste majoritet fattat beslut. De vid folkomröstningen slagna dra sig för att antasta det och resignera tills vidare. Annat är förhållandet, om det är riksdagen som under de angivna omständigheterna fattat ett beslut; då är det ej ovanligt att oppositionen så fort tillfälle yppar sig gör ansträngningar att få beslutet ändrat. Ett referendum kan också ge regeringen och riksdagsmajoriteten en chans, som den annars skulle ha saknat, att genom upplysningarna under kampanjen få missförstånd om och ogrundad kritik mot förslaget ur världen. Åtskillig negativ kverulans kan på så sätt rensas bort, till fromma för den politiska atmosfären.

Med hänsyn till det relativa lugn, som länge präglat det politiska livet och valstriderna i vårt land, finns det alla skäl att förutsätta, att även folkomröstningsavgöranden skulle komma att försiggå i sansade, sakliga former. Vi sakna dessutom de religions- och rasmotsättningar, som kännetecknа Schweiz och som där ibland visat sig framkalla mycket starka lidelser. Även om det aldrig kan vara helt uteslutet att en viss fråga sätter sinnena i brand — vi behöva blott tänka på 1887 års tullstrider eller 1914 års försvarsval — saknas grundad anledning att anta att referendumkampanjerna i vårt land skulle leda till mer upprivande strider än som annars vid val bli oundvikliga. Man får ej heller förbise att den svenska demokratien efter hand »mognat» i den bemärkelsen att alla samhällsgrupper från sitt deltagande i den folkliga självstyrelsen eller folkrörelserna lärt sig att ta och ge skäl genom förhandlingar och kompromisser.

I detta principiella sammanhang vilja vi även beröra ett par synpunkter på det decisiva referendum i lag- och budgetfrågor, om vilket vi i det följande framlägga förslag.

Det har sagts om det decisiva referendum, att detta till hela sin karaktär verkar uppbromsande eller konservativt. Skenbart kan detta vara riktigt, eftersom folkets rätt vid dessa referendumavgöranden inskränkes till att godta eller förkasta ett av folkrepresentationen fattat beslut. Erfarenheterna från andra länder motsäga dock denna ensidiga karakteristik.

Det förtjänar först att framhållas, att Schweiz med sitt rikt förgrenade referendumsystem får betecknas såsom ett socialt, ekonomiskt och kulturellt högt utvecklat land. Ändock har den direkta demokratien i Schweiz haft de extra svårigheter att övervinna, som landets federala struktur och kantonala decentralism framkallat. De kantoner, där referendumsystemet fått den vidsträcktaste omfattningen, äro de socialt mest avancerade. Genomsnittligt torde också om verkningarna av referendum i USA kunna påstås att de delstater, som infört den direkta demokratiens principer, också äro de mest progressiva — detta gäller särskilt Californien, Oregon och Michigan. Redan häri ligger en varning mot att avfärda det decisiva referendums verkningar såsom enbart retarderande.

Viktigare är dock att framhålla att ett nederlag för ett reformförslag alls inte behöver innebära att reformen därmed definitivt förkastats. Ofta tas frågan upp på nytt och ett modifierat förslag framlägges i anslutning till de stämningar bland folket, som framträdde när det första förslaget avvisades. Uppskovet med reformen behöver därför inte bli långt. I Schweiz synes man allmänt hysa den uppfattningen att ett andra förslag brukar vara överlägset det första, varför uppskovet varit till fördel för reformarbetets kvalitet. Vidare förekommer det ej sällan, att det första förslaget fällts inte därför att det ansetts för radikalt utan emedan folket eller en stor del av folket velat gå längre i reformvänlighet. Folkrepresentationen har efter varje nederlag att försöka klargöra vilka faktorer det varit som bragt förslaget på fall och bedöma om utsikter till en ny lösning kunna anses vara för handen. I detta avseende kan även det decisiva referendum trots dess natur av ett slags folkligt veto indirekt verka pådrivande på utvecklingen. En annan erfarenhet från Schweiz och USA säger att folket ofta är misstänksamt mot förslag, som ha till syfte att riva upp eller revidera reformbeslut. Folkets nej till sådana förslag kunna visserligen kallas konserverande men ingalunda konservativa. Dessutom låta många frågor icke inordna sig i schemat konservativ-radikal; detta gäller bland annat tekniska frågor och många moraliska spörsmål. En enkel statistik över segrar och nederlag för parlamentet vid decisiva referenda kan därför bli rent missvisande rörande den politiska tendensen, om inte varje utslags karaktär noggrant undersökes.

De eventuella nackdelar, som tillfälligtvis kunna vara förenade med ett och annat referendumnederlag för parlamentet, böra vägas mot vinsten av den stabilitet åt de av folket godkända besluten, som referenduminstitutet erfarenhetsmässigt i regel skänker. Även andra positiva värden böra beaktas. Om det nya förslaget sakligt eller tekniskt blivit objektivt bättre än det första och förkastade, måste även detta förhållande uppföras på kreditsidan. Vetskapen om att exempelvis ett lagförslag kan bringas inför folket genom referendum torde dessutom vara ägnad att tvinga regeringen i sitt beredningsarbete och folkrepresentationen i sin granskningsuppgift till en större omsorg därvid än som ibland ägnas åt lagstiftningen. Detta betyder att referen-

dum skärper kraven på saklighet och grundlighet från regeringens och riksdagens sida. Denna grundlighet inkluderar vad man i Schweiz brukar kalla »Referendumerwägungen». Med detta uttryck menas, att parlamentet alltid innan det går att fatta sitt beslut har att tillse, att lagförslaget såvitt möjligt blir sådant, att alla intressen bli beaktade; förslaget bör med andra ord inte direkt utmana någon viss grupp eller framkalla från denna en begäran om referendum. Det är givet, att dessa hänsynstaganden till referendumriskerna leda till en kompromissvillighet, som i vissa fall kan gå så långt, att ingen blir riktigt tillfredsställd och att det urvattnade förslaget ohjälpligt faller i folkomröstningen. Å andra sidan synes denna beredvillighet till kompromisser eller ömsesidiga koncessioner bottna i den för varje demokrati värdefulla, ja, oundgängliga åskådningen att intet legitimt intresse, även om det blott företrädes av en minoritet, får undertryckas eller förtrampas och att demokratiens livsformel är en gemensam vilja till samförstånd och hänsynstaganden. Även om det inte statistiskt eller på annat evident sätt kan påvisas, ligger dock den hypotesen nära, att folkrepresentationen understundom just vid dessa »Referendumerwägungen» kan med hänsyn till den förmodade folkviljan gå längre i sin reformvänlighet än den eljest skulle vilja; även i detta hänseende skulle det decisiva referendums indirekta verkningar kunna vara raka motsatsen till konservativa.

Ytterligare bör det inskärpas att ett referenduminstitut, som ej innefattar folkinitiativ, inte heller kan bli ett medel, som tillfällighetsstämningar kunna betjäna sig av för att hastigt och oöverlagt genomdriva någon momentant populär åtgärd. Skulle ett sådant förslag vinna bifall vid en konsultativ folkomröstning, som initierats av en minoritet i riksdagen, kan detta dock inte vara tvingande för regering och riksdag, och under alla förhållanden kunna dessa statsmakter låta den tillfälliga, kanske uppjagade stämningen lägga sig, innan den upptar spörsmålet till behandling. Gäller det återigen en decisiv omröstning, är förutsättningen härför att riksdagen redan träffat ett beslut, som folket har att konfirmera eller förkasta. Med kännedom om den svenska riksdagens kynne är det dock föga troligt att riksdagen kommer att ta intryck av tillfälliga stämningar; om så ändock skulle bli fallet innebär en folkomröstning i ämnet att ytterligare en barriär byggts upp mot förhastade beslut, framförallt därigenom att folkomröstningen betyder ett uppskov med det slutgiltiga avgörandet, under vilken tid den kritiska besinningens röster få tillfälle att göra sig hörda och den uppagiterade stämningen kan förflyktigas.

Vad spörsmålet om sättet för påkallande av referendum beträffar vilja vi särskilt anföra följande:

Folkomröstningsinstitutet är — där det icke utnyttjas av diktaturregimer i form av plebiscit — till sin natur en folkrättighet. Dess syftemål är att åvägabringa en folklig kontroll av parlamenten, och dess funktion borde — med den begränsning som ligger i en »tvångslägesklausul» — med hänsyn härtill helst vara alldeles oberoende av sådana medgivanden om folkomröstning, som i varje särskilt fall skola lämnas av parlamentet eller en minoritet i detta. Även om sannolikheten talar för att ett förslag, som antagits av riksdagen med stor majoritet och med stöd från flera partier, skulle komma att stå sig bättre vid en folkomröstning än ett beslut, som fattats med knapp röstöver-

vikt, kan man mycket väl tänka sig, att ett kompromissbeslut, som vunnit hela riksdagens stöd, likväl förkastas av folket just därför att kompromissen knappast riktigt tillfredsställer någon. Erfarenheterna från referendumländer visa, att sådana händelser inte äro enbart teoretiska utan inträffat i verkligheten. Om man syftar till att en direkt demokrati skall införas, synes det oss oundvikligt att åtminstone subsidiärt lägga rätten att påkalla en folkomröstning hos en viss i grundlagen till storleken fixerad minoritet av folket. Emellertid drar ett sådant förfarande med sig konsekvenser, som måste tas i betraktande. För det första skulle själva systemet med namninsamling bli inte blott tungrott och kostsamt utan även ojämnt till sina verkningar. Såsom utredningen framhåller komma namninsamlingar med visshet att bli en tämligen lätt sak för stora organisationer med många medlemmar, under det att det skulle kunna kosta smärre organisationer stora mödor och ansträngningar att få ihop det erforderliga antalet underskrifter. Såsom kommittén vidare uttalat skulle ett namninsamlingsförfarande vid konsultativa referenda av praktiska skäl endast med svårighet kunna anordnas, ty vanskligheter kunde uppstå vid den för hela omröstningen utomordentligt viktiga formuleringen av frågeställningen. Något större behov av en rätt för en folkminoritet att begära referendum vid författningsändringar föreligger enligt vår mening knappast heller. Däremot tala starka skäl i och för sig för att en folkminoritet tillerkännes rätt att begära referendum rörande lag- och budgetfrågor, om ett fakultativt decisivt referendum grundlagfästes för dessa ämneskomplex. Emellertid skulle en sådan minoritetsrätt med nödvändighet ha till följd, att ikraftträdandet av alla hithörande beslut uppskötes viss tid för att namninsamlingen skall hinna företas, och denna tid skulle inte kunna utmätas för kort, om man önskar bereda ej blott de stora sammanslutningarna utan även mindre manstarka grupper tillräcklig tid för insamlingsarbetet. Omfattar det decisiva referendum — något som vi i det följande ämna föreslå — även budgetens utgiftssida, måste en mängd poster i denna stå öppna under kanske tre månader i avbidan på om referendumbegäran skulle inges; eftersom de flesta viktiga budgetbeslut träffas först i maj och folkomröstningens anordnande alltid kräver sin tid, torde konsekvensen bli att budgetåret måste omläggas och kanske en återgång ske till tillståndet före 1923, då kalenderår och budgetår med alla därav följande olägenheter sammanföllo. Om en folkminoritet tillerkännes rätt att initiera ett decisivt lag- eller finansreferendum, bleve det också ofrånkomligt att riksdagen klassificerade varje beslut såsom trängande eller icke trängande, varvid de förra skulle träda ikraft omedelbart utan möjlighet till folkomröstning, och detta skulle i händelse av tvistiga meningar kunna ge upphov till många för riksdagsarbetet tyngande debatter utan att dessa fyllde något behov utom i de enstaka, kanske ytterst sällsynta fall, då en referendumbegäran kunde väntas eller redan signalerats.

En tänkbar utväg vore att — med förebild från exempelvis Eire — stadga att villkoret för ett fakultativt decisivt referendum skulle komma till stånd vore dels att en viss minoritet i riksdagen begär uppskov med promulgeringen av lagen eller ikraftträdandet av budgetbeslutet, dels att inom viss tid ett föreskrivet antal röstberättigade medborgare förklara sig stödja begäran om referendum. Vi ha haft denna tanke under övervägande och då utgått ifrån att

minoriteten i riksdagen därvid skulle kunna bestämmas till en lägre siffra än om påkallandet av referendum helt skall ankomma på ett mindretal i riksdagen. Vinsten med ett dylikt arrangemang vore främst att uppskov med verkställigheten blott skulle gälla de beslut, rörande vilka en förberedande framställning om referendum ingivits i riksdagen. Då siffran för storleken av riksdagsminoriteten ej kan tänkas nedsatt hur långt som helst, kvarstode även vid en sådan dubbel utlösning av det fakultativa referendum ändock det förhållandet, att folkets rättighet att framkalla referendum alltid vore beroende av en minoritet inom riksdagen.

Vid avvägningen emellan ovanstående synpunkter ha vi vägletts av den utsträckning, som ett utvidgat referenduminstitut i vårt land enligt vår mening för närvarande bör ges.

Det ligger i sakens natur, att den direkta demokratien i exempelvis schweizisk utstyrsel ej kan vara en exportartikel i den meningen, att ett annat lands delvis flerhundraåriga institutioner utan vidare kunna överflyttas till ett land som vårt, där statsformen också har en osedvanligt lång och egenartad historia bakom sig. Klokheten bjuder att en referendumdemokrati, om den skall införas, bygges upp gradvis och att erfarenheterna undan för undan få avgöra, om eller när nya steg skola tas för folkets direkta medverkan vid statsangelägenheternas avgörande. I ingen av de nuvarande egentliga referendumstaterna har folkomröstningsinstitutet genomförts med ett slag. Både i Schweiz och Amerika har utbyggnaden skett i etapper. När efter det första världskriget ett stort upplagt referendumsystem introducerades i en del nya författningar, visade det sig snart, att tillämpningen ingenstädes kunde bli lika intensiv eller lika smärtfri som i det förebildande Schweiz. Den historiska traditionen saknades, och folket ställdes plötsligt, oprövat och oförberett inför helt nya ansvarsfulla uppgifter. Även i Sverige är det allt skäl att gå stegvis fram. Framförallt bör referenduminstitutet här ges den utgestaltningen att det på ett naturligt sätt kompletterar vårt representativsystem men ej försvårar dess funktion. Referendum bör för närvarande ej bli mer än ett extraordinarie, inte ett regelmässigt inslag i vårt politiska liv.

För den skull tala enligt vår uppfattning lämplighetsskäl för att referendum — och detta gäller både det konsultativa och det fakultativt decisiva — i princip ej bör utsträckas längre än till att bli en rättighet blott för en riksdagsminoritet. Dess betydelse blir följaktligen att det ger denna minoritet en möjlighet att i särskilda fall vädja till folket för dess hörande eller, ifråga om vissa ämnesområden, för dess slutgiltiga bestämmande. Ett så utformat system torde kanske i flertalet fall komma att utnyttjas av oppositionspartier. Man kan dock tänka sig åtskilliga frågor, där motsättningarna komma att skära igenom partierna och rörande vilka önskan om en folkomröstning kommer att vara utbredd i skilda läger inom och utom riksdagen. Särskilt om regeringssystemet i framtiden eventuellt skulle komma att omläggas i riktning mot någon form av samlingsministär, är det ej osannolikt att referendumkrav oftast skulle komma att framställas utan partipolitiskt oppositionell tendens.

För att erhålla en garanti för att referendum inte skall anordnas i oträngt mål eller på lösa boliner bör riksdagsminoritetens storlek ej fixeras för låg. Å andra sidan bör den inte fastställas så hög, att verkan blir mer eller mindre prohibitiv och referendumstadgandena

blott bilda tomma illusionistiska förgyllningar av grundlagen. Den starkaste borgen mot missbruk av referendumrätten ligger ändå däri, att intet parti eller inga grupper gärna kunna vilja sätta igång en folkomröstning utan att de tro sig ha vissa utsikter att vinna vid denna, och detta förutsätter i sin tur att begäran om referendum kommer att framställas blott i sådana frågor, om vilka man vet att folkmeningen är labil. Intet parti kan ha någon glädje av att »samla» säkra referendumnederlag. Intet parti kan göra detta utan allvarlig prestigeförlust. Även vetskapen om att varje referendumkampanj drar med sig kostnader och arbete måste verka återhållande och reglerande.

Av samma principiella försiktighetsskäl, som vi här ovan utvecklat, finna vi det för närvarande ej påkallat att införa folkinitiativ, d. v. s. en rätt för viss del av folket att till folkomröstning framlägga ett helt fristående förslag. Vi hänvisa härutinnan till de skäl, som anförts av kommitténs majoritet. Vi förneka icke, att ett folkinitiativ kan fylla en uppgift som komplement till ett decisivt referendum, men institutet har utom i några amerikanska delstater mestadels varit utan större reell betydelse och om det mera undantagsvis lett till positiva folkbeslut ha dessa ej sällan varit mycket omtvistade till sitt värde. Framtiden må därför utvisa, om folkinitiativ bör införas eller ej.

Vidare har det för oss varit självklart att någon form av obligatoriska decisiva referenda ej kan ifrågasättas för vårt lands vidkommande. Varken när det gäller författningsfrågor eller andra ämneskomplex kan det finnas skäl att gå längre än till den fakultativa metoden när det gäller decisivt referendum.

Dessutom tala skäl för vissa begränsningar av ämneskretsen för folkomröstning. Således torde något egentligt praktiskt behov av traktatreferendum ej föreligga; på intet annat område kan i tillämpningen referendum bli så vanskligt som beträffande utrikespolitiska frågor, och skulle folkets mening lämpligen anses böra inhämtas i något exceptionellt fall — t. ex. om vår anslutning till F.N. eller någon nordisk union och anslutningen ingriper i grundlagsbestämda suveränitets- eller kompetensförhållanden — kan det decisiva grundlagsreferendum bli tillämpligt. Ytterligare äro vi av den uppfattningen, att decisiv folkomröstning i skattefrågor direkt sammanhängande med den aktuella budgeten åtminstone tills vidare ej torde böra förekomma. Däremot torde hinder ej böra möta för decisiva omröstningar i fråga om principbeslut rörande skattesystemets framtida utformning. I avseende på skattereferendum ha vi beaktat erfarenheterna från Schweiz, som inte äro odelat gynnsamma. Å andra sidan förorda vi ett utgiftsreferendum, och vi tro, att ett dylikt kan möjliggöra en folklig kontroll över statsverksamheten och därmed även indirekt av skattebehovet. Härtill kommer att det utvidgade konsultativa referendum, som både kommitténs majoritet och vi förorda, öppnar för en riksdagsminoritet smidiga former att rådfråga folket om beskattningens principer eller om särskilda skatteförslag.

I anslutning till ovanstående allmänna synpunkter framlägga vi här nedan följande förslag till folkomröstningsinstitutets utbyggande i vårt land. Beträffande de härför nödvändiga grundlagsändringarna hänvisas i detta sammanhang till ett av oss utarbetat utkast, se *bilaga* s. 91 ff.

Det konsultativa referendum.

Vi ansluta oss till vad i betänkandet föreslås rörande sådan ändring av det

konsultativa referendum, att detta skall komma till stånd i stället för genom en lag genom att en viss minoritet inom bägge kamrarna understödjer väckt förslag om att en dylik omröstning skall anordnas. Vi ha också deltagit i utarbetandet av hithörande författningsförslag.

Ledamöterna *Bergvall* och *Håstad* påyrka i ett avseende en ändring. Kommitténs majoritet föreslår att minimisiffran för antalet av dem, som skola stödja väckt förslag om rådgivande folkomröstning, skall fastställas till 50 resp. 77 ledamöter av första resp. andra kammaren, vilka tal motsvara en tredjedel av kamrarnas medlemstal. Vi anse att minimisiffran bör sänkas till i princip en fjärdedel av resp. kamrars medlemstal, vilket vi av lämplighetsskäl avrunda till 40 resp. 60. Vi äro av den bestämda meningen att en regel, innebärande en tredjedel i vardera kammaren, torde komma att leda till att även det nya rådgivande folkomröstningsinstitutet blir ett konstitutionellt ornament mer än ett levande författningsbud. Även om tredjedelsregeln givetvis kommer att göra det lättare än hittills att iscensätta en folkrådfrågning kan man nämligen utgå ifrån att en dylik i så fall främst torde komma till stånd vid knappa avgöranden i riksdagen i storpolitiska frågor. Däremot kan regeln komma att lägga alltför starka hinder i vägen för folkrådfrågningar vid andra tillfällen, även om det skulle gälla problem som mycket väl lämpa sig för denna form av folkomröstning. Det bör framhållas att redan det villkoret att samma procentuella andel av bägge kamrarna stipuleras är rigoröst och kan verka restriktivt. Om man tar nuvarande partiläge som utgångspunkt — och en tämligen stor stabilitet har rått inom vårt partiväsende under ett trettiotal år trots styrkeförskjutningar — bör det vara tämligen naturligt att utforma minimiregeln på så sätt att ett rådfrågande referendum bör kunna komma till stånd, om medlemmarna av två av de fyra större partierna äro eniga därom. Enligt den i betänkandet uppställda regeln bleve detta likväl inte fallet; högern och bondeförbundet tillsammans nå nu inte i någondera kammaren upp till en tredjedel, inte heller högern och folkpartiet eller bondeförbundet och folkpartiet i första kammaren, trots att båda dessa partikombinationer vid 1948 års val samlade över 35 procent av de avgivna rösterna. Inte ens fjärdedelsregeln skulle just nu göra högerns och bondeförbundets mandattal i andra kammaren tillräckliga. Även fjärdedelsregeln innefattar därför erforderliga garantier mot missbruk av rådfrågningsinstitutet.

Ledamoten *Wahlund* biträder, med hänvisning till kommittémajoritetens motivering på denna punkt, dess förslag att minimiantalet av dem som skola stödja yrkande om rådgivande folkomröstning, skall fastställas till 50 resp. 77 i första resp. andra kammaren.

Beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.

Vi ha i kommittén deltagit i utarbetandet av förslaget om s. k. frivilligt beslutande referendum i grundlagsfrågor och ansluta oss i denna del till betänkandets förslag. Att vi inte föreslå att även beslut i grundlagsfrågor fakultativt skola kunna underställas folket på samma vis som vi föreslå här nedan för lag- och anslagsfrågor, d. v. s. om en riksdagminoritet begär det, sammanhänger därmed att folket i enlighet med stadgandet om mellanliggande val till andra kammaren före det definitiva beslutet under alla förhållanden får tillfälle till ett ställningstagande till vilande förslag om grundlagsändring. Då

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

Fakultativt beslutande referendum i lag- och anslagsfrågor.

I anslutning till vad som anförts i vår allmänna motivering föreslå vi att ett fakultativt beslutande folkomröstningssystem införes för vissa ämnesområden.

I huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslagits rörande den konsultativa folkomröstningsformen föreslå vi att även det fakultativa beslutande referendum skall komma till stånd blott genom en minoritet i riksdagens bägge kamrar och utan att något visst föreskrivet antal röstberättigade medborgare ansluter sig därtill inom viss tid. Ledamöterna *Bergvall* och *Håstad* föreslå att denna riksdagsminoritet fixeras till samma tal som de påyrkat som minimisiffra för dem, som skola stödja ett förslag om konsultativ folkomröstning för att en dylik skall anordnas, d. v. s. 40 resp. 60 medlemmar av vardera kammaren, medan ledamoten *Wahlund* även när det gäller detta slag av referendum förordar 50 resp. 77 ledamöter av första resp. andra kammaren.

Vad ämneskretsen för det fakultativa decisiva referendum beträffar, föreslå vi att denna skall innesluta dels lagar och vissa förordningar, dels anslagsbeslut och dels s. k. principbeslut av allmän räckvidd.

Då vår författning eller praxis ej känner något enhetligt lagbegrepp ha vi valt den formuleringen att ifrågavarande referendumform skall avse antagande, upphävande eller ändring av lag och författning, som beslutas av konungen och riksdagen gemensamt. Hit höra i första hand alla de lagar, som beslutas enligt RF § 87 mom. 1. Vidare falla under detta stadgande alla de författningar, som enligt särskilda stadganden i regeringsformen skola tillkomma i samma ordning som de förut nämnda lagarna, t. ex. lag om medborgarskap, eller också eljest skola beslutas av konungen och riksdagen gemensamt, såsom kommunallagarna. Vidare böra alla lagar och förordningar, som enligt RF § 89 genom delegation tillkomma i form av samfälld lagstiftning, hänföras under referendumklausulen. Härvid vilja vi erinra om att alla författningar, som innebära ingrepp i medborgerliga fri- och rättigheter, numera anses böra komma till stånd genom samfälld lagstiftning, även om materian av ålder hört hemma under RF § 89 (se betänkandet angående riksdagens arbetsformer, SOU 1947:79 s. 24). Den föreslagna formuleringen utesluter

däremot från decisiv folkomröstning sådana författningar, som riksdagen ensam beslutar. Statliga skattelagar, tillkomma enligt RF § 60 och baserade på riksdagens bevillningsmakt, liksom exempelvis riksdagsstadgan lämnas härigenom utanför detta slag av referendum.

Även kyrkolagar böra enligt vår mening jämställas med de ovan uppräknade lagarna eller författningarna och således kunna bringas till avgörande genom folket. Vi ha dock ansett oss sakna anledning att låta den decisiva folkomröstningen även inbegripa sådana beslut, som tillkomma med stöd av § 114 RF, enligt vilken upphävande eller ändring av de forna prästerliga privilegierna ej må ske utan kyrkomötets samtycke. Dels råda mycket delade meningar om tolkningen av privilegiebegreppet, dels torde i praktiken ytterst få frågor av större betydelse numera kunna rubriceras som privilegiefrågor och dels pågår just nu en utredning om kyrkomötets uppgifter, varvid även den svårtolkade § 114 RF skall tagas under övervägande.

Ifråga om statsanslag bör den decisiva folkomröstningen enligt vårt förslag ej kunna avse budgeten i dess helhet. Inte heller kan det finnas behov — i Sverige lika litet som i Schweiz — av en folkomröstningsrätt rörande anslag, som beslutas till oförändrade belopp och på oförändrade villkor. Folkomröstningsrätten bör därför begränsas till nya anslag och till anslagshöjningar. Även om ändringen begränsar sig till utvidgade anslagsvillkor bör beslutet kunna göras till föremål för folkomröstning.

Som den tredje folkomröstningskategorien föreslå vi sådana riksdagsbeslut, vilka innebära fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten. Däri ingå sådana principbeslut, som numera då och då förekomma och varpå 1931 års beslut om riktlinjerna för rättegångsreformen och 1950 års beslut om skolreformens principer äro de mest kända exemplen. Såsom vi i den allmänna motiveringen framhållit böra även principbeslut avseende den framtida beskattningen inneslutas i uttrycket »fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten». I regel torde just allmänna principbeslut lämpa sig synnerligen väl för referendum.

Vid bestämmandet av ämneskretsen för det fakultativa beslutande referendum anse vi knappast någon annan väg framkomlig än den ovan valda. Att positivt uppräkna vilka lagar och förordningar eller vilka anslag som skola kunna bli föremål för referendum är inte gärna tänkbart, helst som ingen i dag kan säkert ange vilka problem som i morgon komma att framstå som de väsentligaste. Även metoden att sätta en minimigräns för de anslag, om vilka folkomröstning skall kunna hållas, är förenad med vanskligheter, framför allt i tider av ett hastigt ändrat penningvärde. Garantier för att blott praktiskt eller principiellt viktiga spörsmål bringas inför folket böra enligt vår mening sökas hos den riksdagsminoritet, som ges rätt att påkalla referendum och som enligt vårt förslag gjorts så stor att inga okynnesreferenda gärna kunna tänkas iscensättas.

Vare sig det gäller lagar och förordningar eller anslag föreslå vi för trängande situationer en »tvångslägesklausul», utformad på samma sätt som föreslagits rörande det rådgivande referendum. Om ett uppskov med beslutets genomförande icke skulle kunna ske utan allvarligt men må bägge kamrarna, d. v. s. dessas majoriteter, kunna bestämma att beslutet skall träda i kraft utan folkomröstning; har dylik be-

gärts skall den i detta fall inhiberas. Även om det är föga sannolikt att ett liknande trängande läge skall kunna uppkomma när det gäller allmänna principbeslut ha vi icke funnit skäl att undantaga dem från »tvångslägesklausulens» tillämpningsområde. Den ovillkorliga förutsättningen för att klausulen skall kunna appliceras i sådana fall är givetvis dock att den i princip beslutade reformen skyndsammast måste bringas ut i livet genom konkreta lag- eller anslagsbeslut.

Gemensamt för alla hithörande frågor fallande inom det fakultativa beslutande referendum är att det endast är ett positivt riksdagsbeslut resp. ett beslut av riksdagen och kyrkomötet, som kan bli föremål för folkomröstning. Har riksdagen avslagit ett lagförslag eller ett förslag om ett nytt eller förhöjt anslag eller ett förslag till principbeslut, kan folkomröstning ej anordnas. Samtidigt innebär metoden att folkomröstningspropositionen alltid blir given: Folkomröstningen gäller det positiva beslutet, varvid de, som äro anhängare av detta, ha att rösta ja och de, som motsätta sig detta, ha att rösta nej. Det omstridda förslaget skall härvid framläggas i sin helhet, vilket innebär att någon uppdelning av en lag i sektioner eller paragrafer ej må göras.

För initierandet av ett fakultativt decisivt referendum föreslå vi följande tillvägagångssätt: Begäran om referendum skall i vardera kammaren inges till talmannen och vara egenhändigt undertecknad av minst det föreskrivna antalet ledamöter. Den härför erforderliga fristen föreslås sträcka sig till kl. 12 på andra dagen efter beslutets fattande. Riksdagens beslut bör anses fattat vid den tidpunkt, då den av kamrarna som sist behandlat ärendet skred till beslut; om beslutet träffats medelst gemensam votering, gäller tiden för denna som utgångspunkt för fristen, och om riksdagens beslut tillkommit först efter sammanjämkning, skall fristen räknas från den dag då denna godkändes av riksdagen, d. v. s. av den kammare som sist var färdig med sitt beslut. Då begäran om en folkomröstning icke gärna kan tänkas tillkomma utan att ha i förväg grundligt diskuterats och planlagts bland initianterna, torde den av oss föreslagna fatalietiden vara fullt tillräcklig för namninsamlingen.

Innan riksdagen till konungen avlåter skrivelse om den begärda folkomröstningen måste riksdagen ha rådrum för att avgöra huruvida det ärende, rörande vilket folkomröstning begärts, är av brådskande natur; enligt vårt förslag skall det även vid fakultativt decisivt referendum fordras ett samstämmigt beslut av kamrarna härom. För ett sådant »tvångslägesbeslut» torde någon särskild uskottsbehandling ej erfordras, varför vi föreslå att yrkande om »tvångsläge» skall framställas vid de första plena, som hållas närmast efter det begäran om referendum ingavs, samt att omröstningen om yrkandet skall äga rum vid de närmast därefter anordnade arbetsplena. På så vis skapas säkerhet för att omröstningen ej kommer oförberedd och att kamrarnas ledamöter kunna möta upp fulltaligt. Enligt denna konstruktion måste yrkande om »tvångsläge» framställas i bägge kamrarna. Det av oss här föreslagna förfaringssättet utesluter dock inte att kamrarna redan vid sakfrågans avgörande fatta beslut om »tvångsläge».

När det gäller kyrkolag eller sådana andra författningar, som fordra kyrkomötets samtycke, kan ibland kyrkomötet och ibland riksdagen bli det organ, som sist träffar sitt beslut. I det senare fallet är det förfaringssätt för ingivande

av referendumbegäran, som vi ovan föreslagit, automatiskt tillämpligt. I det förra fallet däremot kan tvekan om den lämpligaste tekniska metoden för folkomröstningens initierande uppstå. Man kan tänka sig — såsom föreslagits i de av herrar Bergvall och Håstad i år väckta riksdagsmotionerna — att referendumbegäran från den föreskrivna riksdagsminoriteten har att inges efter kyrkomötets beslut inom en viss lämpligt avvägd tid. Då detta kan vålla vissa svårigheter, om riksdagen då ej är samlad, finna vi emellertid det mest ändamålsenligt att riksdagsminoriteten inger sin referendumframställning efter riksdagens beslut inom den ovan föreslagna tvådagarsfristen. Folkomröstningen skall dock komma till stånd blott om kyrkomötet oförändrat antager riksdagens beslut i ämnet. Förkastar kyrkomötet detta eller beslutar kyrkomötet ändring däri, har begäran om folkomröstning förfallit. Om en riksdagsminoritet skulle önska folkomröstning om det nya beslut i ämnet, som kyrkomötet och riksdagen till äventyrs kunna enas om, har den att inge en ny begäran om referendum. Enligt vår mening saknas skäl för att tillerkänna en minoritet inom kyrkomötet rätt att påkalla referendum eller att ge kyrkomötet rätt att förklara ett beslut brådskande. Givetvis böra riksdagens kamrar äga samma rätt att besluta om »tvångsläge» ifråga om kyrkolagar som ifråga om övriga lagar och författningar.

Införandet av ett decisivt referendum ifråga om lagar och andra ovan angivna författningar bör enligt vår mening ej rubba det veto, som tillkommer konungen vid den s. k. samfällda lagstiftningen. I den mån riksdagen eller riksdagen och kyrkomötet göra ändringar i en proposition eller för sin del på eget initiativ besluta om antagande, upphävande eller ändring av en här avsedd lag eller författning, skall konungen följaktligen bibehållas vid sin rätt att motsätta sig beslutet, även om decisiv folkomröstning i föreskriven ordning begärts. Vägrar konungen beslutet sitt samtycke, förfaller också framställningen om folkomröstning. Då vi föreslå samma tidsbestämmelser för anordnande av det fakultativa decisiva referendum som för det konsultativa, skall konungen ge eller vägra sitt godkännande senast inom fem månader efter det att riksdagsskrivelsen med begäran om folkomröstning ingivits eller, om frågan är av natur att kyrkomötets samtycke kräves och kyrkomötet fattar sitt beslut efter riksdagens, inom fem månader efter det att kyrkomötet anmält sitt beslut. Någon annan rättighet att hindra fakultativ decisiv folkomröstning skall ej tillkomma konungen. Det må tilläggas att konungens befogenhet att vägra »sanktion» av ett lag- eller förordningsbeslut ej på länge tillämpats, varför regleringen av denna rättighet i samband med en utvidgning av folkomröstningsinstitutet huvudsakligen har ett formellt intresse.

Ytterligare föreslå vi en författningsreglering av tillvägagångssättet vid riksstatens reglerande i de fall, då en begärd folkomröstning om ett anslag ej hinner anordnas eller vinna laga kraft före det nya budgetårets ingång. En reglering härav är av behovet påkallad, enär det knappast kan bli möjligt att före 1 juli medhinna en folkomröstning om sådana anslagsbeslut, som riksdagen fattar mot slutet av vårsessionen. Om det gäller ett helt nytt anslag, torde anslagsposten villkorligt, d. v. s. under förutsättning att folket godkänner den, uppföras i riksstaten i avbidan på folkomröstningens utfall. Gäller det återigen en anslagshöjning, bör enligt vår mening anslaget uppföras i budgeten till den storlek det ägde före riksdagens be-

slut om höjning, medan själva förhöjningen uppföres där blott villkorligt. Då folkomröstningen enligt vårt grundlagsförslag blott gäller förhöjningen, torde det ankomma på riksdagen att i sin skrivelse till konungen med anmälan av den begärda folkomröstningen angiva vilket belopp som folkomröstningen gäller och i enlighet därmed uppställa voteringspropositionen för folkomröstningen. Att till folkomröstning sända hela anslaget, både det förutvarande beloppet och förhöjningen, skulle i många fall ej vara görligt, ty det förutvarande anslaget kan innehålla rättsligt bindande förpliktelser för kronan exempelvis mot statliga befattningshavare eller mot kommuner.

Lag om allmän folkomröstning.

Vi ha inga andra ändringar att föreslå i lagförslaget än dem som betingas dels av utvidgningen av folkomröstningsinstitutet till att även omfatta beslutande folkomröstning i lag- och anslagsfrågor, dels av utsträckningen av tiden för folkomröstningens anordnande till sex månader efter det att kyrkomötet till konungen anmält sitt beslut i kyrkolagsfråga i det fall, att kyrkomötet är den sist beslutande instansen och referendumbegäran redan ingivits.

Till sist vilja vi understryka att vårt förslag till utbyggnad av referenduminstitutet till skillnad från utländska förebilder baseras på kombinationen av rådgivande och beslutande folkomröstningar. Det nya är vidare att den första typen utformats såsom en minoritetsrättighet. Det är svårt att i förväg beräkna i vilken utsträckning det konsultativa referendum i denna form kan komma att utnyttjas. Det öppnar dock många möjligheter till en nära och smidig kontakt mellan folkrepresentationen och väljarna, och det kan särskilt användas för de stora eller för allmänheten viktiga frågorna på dessas förberedande stadium innan statsmakterna eller partierna fastlåst sina ståndpunkter. Enbart ett konsultativt referendum eller ett dylikt referendum plus ett »frivilligt» författningsreferendum skulle enligt vår mening ej åstadkomma den växelverkan mellan folkrepresentationen och folket, som den politiska utvecklingen gjort av behovet påkallad. Finnas både ett fakultativt och ett decisivt referendum att tillgå, har riksdagsminoriteten — den må bestå av partier eller av i en fråga liktänkande enskilda riksdagsledamöter — att från fall till fall avgöra, om eller när den ena eller den andra metoden för frågans hänskjutande till folket är att föredra. Härvid betvivla vi inte att dylika avgöranden komma att träffas under känslan av ansvar inför landet och folket.

När vi ställt oss bakom kommitténs förslag om konsultativt referendum — med den ovan angivna oenigheten om riksdagsminoritetens storlek — framgår det av vår allmänna motivering att vår principiella utgångspunkt eller vår grundsyn på den nutida demokratiens problem är en annan än majoritetens. Skiljaktigheterna härutinnan äro så tydliga att de ej behöva särskilt angivas eller utformas i kritik mot vissa uttalanden i majoritetens förslag. Vi vilja dock gentemot majoriteten inskärpa att det förslag till folkets direkta medverkan i statsstyrelsen, som vi framlägga, ej går längre än att det väl låter sig förena med vårt regerings- och representativsystem.

Särskilt yttrande och reservation av herr Wallentheim.

Att folkomröstningsinstitutet bör finnas inom ramen för en modern demokrati synes mig uppenbart. Det kan nämligen i ett demokratiskt samhälle uppstå situationer, då oberoende av andra frågeställningar, det kan vara nödvändigt eller i varje fall i hög grad önskvärt att folkmeningen i en specialfråga får komma till uttryck. Folkomröstningsinstitutet blir i sådana fall närmast att likna vid en demokratins säkerhetsventil.

Förutsättningen härför är emellertid att den påbjudna folkomröstningen endast har karaktären av rådgivande och att kravet på dess genomförande bäres upp av en bred folkopinion. Den nuvarande lagstiftningen som bygger på ett majoritetsbeslut i riksdagen och samstämmighet mellan regering och riksdag synes vara väl avvägd.

Hela problemet kommer i ett helt annat läge om en minoritet skulle få möjligheter att framtvinga en omröstning.

Om folkomröstningsinstitutet sålunda skulle användas i större utsträckning och för att vädja till olika folkgrupper, kan det leda till en förenkling av frågeställningarna med bortseende från de större sammanhang utifrån vilka alla frågor ändå måste bedömas. Folkomröstningsinstitutet kan därmed bidraga till ett förytligande och förgrovande av hela samhällsdebatten. De representativa församlingarna kunna även lätt nog frestas till att söka sig ett skydd bakom folkomröstningsinstitutet för att slippa ställningstaganden av till synes besvärlig och impopulär art. Det kan också — om en minoritet har möjlighet att framkalla folkomröstning — bli ett vapen för en minoritet i dennas opposition mot majoriteten och leda till att avgörandena i viktiga frågor uppskjutas.

Att folkomröstningsinstitutet därjämte kan komma att verka i konserverande riktning synes mig uppenbart. I många frågor — ej minst sådana som gälla lagstiftning på rättsväsendets område — intar ofta en representativ församling mera avancerade och humana uppfattningar, medan »folket» gärna representerar kvardröjande rättsuppfattningar. Folkomröstningsinstitutet kan lätt nog leda bort från en kallt realistisk politik till en mera ytligt känslobetonad.

Exempel från länder med helt andra samhällstraditioner än våra och med speciella samhälls- och befolkningsproblem med uppdelning av medborgarna i skilda ras-, språk- och religionsgrupper torde icke böra tillmätas någon större betydelse i detta sammanhang när man söker bedöma värdet av folkomröstningsinstitutet.

Det till synes utpräglat demokratiska drag som anses kännetecknа folkomröstningsinstitutet kan i vissa fall leda fram till en ytterst primitiv demokrati.

När jag trots alla betänkligheter ändå anslutit mig till det föreliggande förslaget om en rådgivande folkomröstning i vidgad form, har detta skett i syfte att pröva verkningarna av institutet men med reservation för att, om systemet skulle verka mindre lämpligt, få påyrka återgång till den form av folkomröstning som för närvarande gäller. Vidare har det synts mig ligga någon garanti mot eventuella missbruk däri, att kravet på det antal ledamöter av riksdagen, som erfordras för ett beslut om folkomröstning, enligt majoritetsförslaget satts relativt högt.

Däremot kan jag icke biträda majoritetens förslag om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Grundlagsfrågor måste alltid i ett samhälle, där demokratin slagit igenom, behandlas med den allra största varsamhet. Folkmeningen bör i sådana ting ha tillfälle att stabilisera sig, innan definitiva ställningstaganden äga rum.

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

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

Särskilt yttrande av herrar Olsson och Skoglund.

Utredningens majoritet har, utan att dock föreslå några bestämmelser därom, ansett det vara möjligt och lämpligt att vid rådgivande folkomröstning särskilja rösterna med hänsyn till kön och ålder. Vi hävda att en sådan uppdelning är både olämplig och stridande mot principen om lika rösträtt. Vad statsmakterna främst ha intresse av att genom en rådgivande folkomröstning få veta är vilken inställning flertalet av de röstberättigade medborgarna ha till en viss fråga. Då t. ex. mäns och kvinnors röster vid ett val värderas lika — i realiteten torde ett särskiljande av rösterna komma i fråga endast med avseende på könet — följer därav att deras röster böra värderas lika även vid en folkomröstning, som är avsedd att tjäna som vägledning för regering och riksdag vid besluts fattande. Ett särskiljande av rösterna på antytt sätt skulle innebära, att man före anordnandet av folkomröstningen förbehåller sig att fästa mindre avseende vid en del valmäns röster än vid andras. Ur principiell demokratisk synpunkt finna vi detta vara felaktigt och stötande.

Bilaga till reservation av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund.

Förslag

till

dels ändrad lydelse av §§ 49 och 81 regeringsformen samt §§ 1, 38, 45, 55, 58 och 64 riksdagsordningen, dels införande i regeringsformen av fem nya paragrafer, betecknade §§ 115, 116, 117, 118 och 119, ävensom i riksdagsordningen av en ny paragraf, betecknad § 65 a.

Majoritetens förslag.	*Minoritetens förslag.*
Regeringsformen	
§ 49.	
Riksdagen representerar svenska folket. De rättigheter och åligganden, som gällande lag tillägger rikets ständer, tillkomma hädanefter riksdagen. Den fördelas i två kamrar, vilkas ledamöter väljas på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Kamrarna äga i alla frågor lika behörighet och myndighet; skolande riksdagen i kraft av denna grundlag sammankomma varje år den 10 januari, eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter.	
Om riksdagens — — —

Majoritetens förslag.

tande för förslaget, skall Konungen, i den ordning 81 § andra stycket bestämmer, låta den sålunda beslutade grundlagsändringen tillkännagiva genom allmän kungörelse och öppet brev, vilket i vardera kammaren uppläses; och äge ändringen därefter kraft av grundlag. Är, då omröstning företages, riksdagen åtskild, varde vad nu sagts fullgjort så snart riksdagen ånyo sammanträder.

Minoritetens förslag.

flertalet av de röstande för förslaget, skall Konungen, i den ordning 81 § andra stycket bestämmer, låta den sålunda beslutade grundlagsändringen tillkännagiva genom allmän kungörelse och öppet brev, vilket i vardera kammaren uppläses; och äge ändringen därefter kraft av grundlag. Är, då omröstning företages, riksdagen åtskild, varde vad nu sagts fullgjort så snart riksdagen ånyo sammanträder.

Har riksdagen såsom vilande i avbidan på beslutande folkomröstning antagit ett inom densamma väckt förslag i grundlagsfråga, men vill Konungen ej godkänna förslaget, meddele Han riksdagen genom skrivelse, så snart beslut därom föreligger, de skäl för vilka Han förslaget ej gillar.

Medgiver ej Konungen, i annat fall än nu nämnts, att vilande grundlagsförslag må enligt vad riksdagen för sin del förordnat hänskjutas till beslutande folkomröstning, skall riksdagen därom underrättas. Om ärendets vidare behandling inom riksdagen gäller vad i 64 § riksdagsordningen är för sådant fall stadgat.

§ *116.*

Riksdagens beslut må, utöver vad i 115 § sägs, underställas allmän folkomröstning, såvitt beslutet avser:

1. antagande, upphävande eller ändring av lag eller författning, som beslutas av Konungen och riksdagen eller av Konungen, riksdagen och allmänt kyrkomöte gemensamt;

2. beviljande av nytt eller höjning av utgående anslag; eller

3. fastställande av allmäna riktlinjer för någon del av statsverksamheten.

Sådan omröstning (beslutande folkomröstning i lag- eller anslagsfråga) skall företagas, därest det påkallas av minst fyrtio ledamöter av första kammaren och sextio ledamöter av andra kammaren.[1] *Folkomröstning må dock ej äga rum i det fall, att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna tillämpning av be-*

[1] *Wahlund:* minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren.

Majoritetens förslag.

Minoritetens förslag.

slutet icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.

Innefattar riksdagens beslut ej, att ett av Konungen framlagt förslag oförändrat antagits, och godkänner Han ej heller därefter förslaget, vare yrkandet om folkomröstning utan verkan. Samma lag vare, om förslaget gäller kyrkolag och allmänt kyrkomöte därtill ej samtycker.

Avgivas vid folkomröstning, som i denna paragraf avses, flera röster mot riksdagens beslut än för detsamma, vare det förfallet.

§ *116.*

Allmän folkomröstning må jämväl, under nedan angivna förutsättningar, anställas för inhämtande av folkets mening i fråga, som ankommer på prövning av riksdagen (rådgivande folkomröstning). Sådan omröstning skall, innan riksdagen avgör ärendet, företagas, därest *minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren* förena sig i beslut därom. Från folkomröstning undantagas dock frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller sådana val, som av riksdagen förrättas. Ej heller må folkomröstning äga rum *i det fall, att riksdagens båda kamrar* med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna *utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.*

§ *117.*

Allmän folkomröstning må jämväl, under nedan angivna förutsättningar, anställas för inhämtande av folkets mening i fråga, som ankommer på prövning av riksdagen (rådgivande folkomröstning). Sådan omröstning skall, innan riksdagen avgör ärendet, företagas, därest *ledamöter i kamrarna till det antal, som angives i 116 § andra stycket,* förena sig i beslut därom. Från *rådgivande* folkomröstning undantagas dock frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller sådana val, som av riksdagen förrättas. Ej heller må *rådgivande* folkomröstning äga rum, *där båda kamrarna* med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna *i avbidan på omröstningen uppskjutas utan avsevärt men.*

§ *117.* § *118.*

Rätt att deltaga i beslutande eller rådgivande folkomröstning tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Varje röstande äger lika röst.

§ *118.* § *119.*

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

Majoritetens förslag. *Minoritetens förslag.*

Riksdagsordningen

§ 1.

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

Riksdagsmännen kunna — — — — — — — — — — — — rikets grundlagar.

Till allmän folkomröstning må, genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen, hänskjutas ärende om ändring av grundlag (beslutande folkomröstning), efter vad i regeringsformens 115 § är stadgat.

Allmän folkomröstning må jämväl, enligt vad därom i *116* § regeringsformen stadgas, påkallas av *minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren* för inhämtande av folkets mening i fråga, vars prövning ankommer på riksdagen (rådgivande folkomröstning).

Till allmän folkomröstning må, genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen, hänskjutas ärende om ändring av grundlag (beslutande folkomröstning *i grundlagsfråga)*, efter vad i regeringsformens 115 § är stadgat. *Annat beslut av riksdagen må, i de fall som angivits i 116 § regeringsformen, underställas allmän folkomröstning på yrkande av minst fyrtio ledamöter av första kammaren och sextio ledamöter av andra kammaren*[1] *(beslutande folkomröstning i lag- eller anslagsfråga).*

Allmän folkomröstning må jämväl, enligt vad därom i *117* § regeringsformen stadgas, påkallas av *nämnda antal ledamöter i kamrarna* för inhämtande av folkets mening i fråga, vars prövning ankommer på riksdagen (rådgivande folkomröstning).

§§ 38, 45, 55, 58 och 64.

Förslagen lika.

§ *65 a.*

Vilja ledamöter i kamrarna, efter vad i 116 § regeringsformen stadgas, påyrka beslutande folkomröstning i lag- eller anslagsfråga, skall av dem undertecknad skriftlig begäran därom ingivas till riksdagens kansli sist klockan 12 å andra dagen efter det att båda kamrarna fattat sammanstämmande beslut i ärendet eller detta blivit, på sätt i 65 § sägs, avgjort. Infaller angiven dag å söndag eller annan allmän helgdag eller å påskafton, midsommarafton eller julafton, må begäran inlämnas sist vid nämnda tid å nästa söckendag.

[1] Se not å nästföregående sida.

Majoritetens förslag.

Minoritetens förslag.

Sedan begäran om beslutande folkomröstning i lag- eller anslagsfråga inkommit, varde vid nästföljande sammanträde i vardera kammaren upptagen frågan, huruvida begäran skett i behörig ordning och om sådant hinder mot omröstningen, varom förmäles i 116 § regeringsformen, finnes föreligga. Fråga härom må avgöras, utan att utskott sig däröver utlåtit, men skall efter första föredragningen läggas på bordet intill ett senare sammanträde för att därvid avgöras, såvida ej ytterligare bordläggning då beslutas.

Finnes begäran om folkomröstning vara i behörig ordning framställd och är ej sådant hinder mot omröstningen, som ovan nämnts, skall i skrivelse, som till Konungen avlåtes angående riksdagens beslut i ärendet, intagas erinran, att beslutet icke må äga tillämpning förrän det blivit vid allmän folkomröstning godkänt.

Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [3]
Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]
Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 2. [7]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. [1]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Del 1. Passfriheten för nordbor. [4]

Emil Kihlströms Tryckeri A.-B. Stockholm 1952