

ställt sig avvisande mot ett sådant förslag. Däremot hade ett förslag till överenskommelse uppgjorts om gemensam centralbyrå för det blivande landstingsförbundet och landskommunernas förbund. Men även detta samarbete strandade, och landstingsförbundet beslöt att upprätta en egen centralbyrå.

Resultatet av denna utveckling har därför blivit, att vi fått tre fullt självständiga kommunala sammanslutningar, en för var och en av de olika kategorierna av allmänna borgerliga kommuner. Detta resultat lär väl sannolikt komma att bli definitivt för överskådlig tid framåt. Men det behöver icke hindra att samverkan i någon mera tvångsfri form kan komma att upprättas mellan de tre likartade förbunden till främjande av gemensamma intressen.

I varje fall måste dessa förbund anses besitta stora förutsättningar att öva ett reglerande och vägledande inflytande på de däri ingående kommunernas verksamhetssätt. De erfarenheter, som Svenska stadsförbundet gjort i detta avseende, lära vara gynnsamma. Och även ur rent teoretisk synpunkt torde dessa organisativa nybildningar vara förtjänta av någon uppmärksamhet från dem, som äro intresserade av den kommunala förvaltningsrättens utveckling.

E. Bs.

BETÄNKANDE OCH FÖRSLAG ANGÅENDE KONSULTATIV FOLKOMRÖSTNING.

Avgivet av folkomröstningskommittén den 8 februari 1921. Uppsala 1921.

I anledning av riksdagens skrivelse nr 343 vid 1920 års riksdag tillsatte Kungl. Maj:t den 22 juni 1920 en kommitté »att verkställa en allsidig utredning, huru folkomröstningsinstitutet verkat i främmande länder och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser ifrågavarande institut må för viktiga frågor införas i vår författning samt ange de förslag vartill utredningen kunde föranleda». Ordförande i kommittén har varit landshövding Nils Edén, ledamöter riksdagsmännen Hellberg, von Geijer, Larsson i Västerås och Vennerström samt docenten vid Uppsala universitet Axel Brusewitz.

I september förra året ingick kommittén till Kungl. Maj:t med en skrivelse, vari den bl. a. anhöll om anvisning huruvida frågan om konsultativ omröstning på grund av den framskjutna plats, densamma intagit i folkomröstningsdiskussionen, borde upptagas till särskild behandling. I anledning härav förklarade Kungl. Maj:t i skrivelse den 25 september 1920, att några hinder icke mötte för kommittén att omedelbart och utan avvaktande av den allmänna utredningens resultat särskilt för sig verkställa utredning rörande frågan om anordnande av s. k. konsultativ folkomröst-

ning och avgiva de förslag i denna fråga, som kommittén kunde finna påkallade. I anslutning till denna Kungl. Maj:ts förklaring beslöt kommittén att upptaga frågan om konsultativ omröstning till särskild behandling och har dess hittillsvarande arbete huvudsakligen varit ägnat åt utredning av detta spörsmål. Resultatet av denna utredning föreligger i ett den 8 februari avgivet betänkande, vari kommittén föreslår grundlagsbestämmelser rörande konsultativ folkomröstning.

I *inledningen* till sitt betänkande klargör kommittén den statsrättsliga skillnaden mellan konsultativ och decisiv omröstning. »Konsultativ», skriver kommittén, »är den folkomröstning, vilken icke avser att åt folket överlämna avgörandet av den eller de till omröstning förelagda frågorna, utan endast att giva folket tillfälle att uttala sin mening eller sin önskan, medan den reella behandlingen och den definitiva beslutanderätten förbehålles statsmakterna i vanlig ordning». Den decisiva omröstningen åter avser att åt folket överlämna det definitiva avgörandet av vissa frågor.

Kommittén ingår därefter på en utförlig *historik* över folkomröstningsfrågans tidigare behandling i vårt land. Härvid framhålls, att den konsultativa omröstningen vid olika tillfällen bringats på tal genom riksdagsmotioner angående dylik omröstning i speciella frågor; så genom herr Bergströms motion om konsultativ omröstning i rösträttsfrågan 1897 och genom herr Vennerströms motioner om dylik omröstning i republikfrågan 1919 och 1920. Ingen av dessa motioner har, som bekant, lett till positivt resultat. Kommittén erinrar även om att frågan om konsultativ omröstning vid 1920 års riksdag aktualiserades därigenom, att konstitutionsutskottet i sitt förslag om utredning rörande folkomröstningsinstitutet förklarade den konsultativa omröstningen förenlig med gällande grundlagar. I anledning av detta utskottets uttalande blev frågan om en rådgivande omröstnings grundlagsenlighet som bekant föremål för en ingående diskussion inom riksdagen; resultatet blev, att båda kamrarna ströko det omtvistade uttalandet i konstitutionsutskottets nämnda utlåtande och alltså avböjde att taga ställning till det tvistiga spörsmålet. Kommittén redogör även i sin *historik* för de alternativa förslag om folkomröstning, som nykterhetskommittén i sitt i augusti 1920 avgivna betänkande framlagt; denna kommitté har som bekant föreslagit, att vid förbudsfrågans lösning antingen en decisiv eller en konsultativ omröstning skall ingå som ett led i frågans behandling.

Kommittén ingår därefter på en självständig framställning av *sin ståndpunkt till folkomröstningsfrågan*. Först behandlas spörsmålet om folkomröstningens förhållande till gällande grundlagar. Beträffande den decisiva omröstningen kommer kommittén enhälligt till slutsatsen, att densamma ej är grundlagsenlig utan strider mot bestämmelsen om riksdagens representantskap för svenska folket. Kommittén framhåller även, att den s. k. bekräftande omröstningen blott är en specialform av den decisiva och alltså

även är grundlagsstridig, detta i polemik mot nykterhetskommitténs framställning i frågan. Beträffande den konsultativa omröstningens förhållande till gällande grundlagar har däremot någon enighet inom kommittén ej uppnåtts och har kommittén därför funnit det riktigast att låta de olika meningarna var för sig ingå i dess betänkande. Kommittén har i denna fråga framgått på tre linjer. Kommitténs ordförande söker, med instämmande av herr von Geijer, leda den konsultativa omröstningens grundlagsstridighet i bevis. Herrar Hellberg, Larsson och Vennerström åter göra i ett gemensamt yttrande gällande en rakt motsatt uppfattning. Slutligen har herr Brusewitz med avvikande motivering likaledes förklarat den konsultativa omröstningen icke stå i strid mot gällande grundlagar. Tillsammans utgöra de tre yttrandena en mycket intressant framställning av de skäl som kunna framställas för och emot den konsultativa omröstningens förenlighet med grundlagarna, särskilt med dess bestämmelser om det representativa systemet.

Därefter framhåller kommittén att spörsmålet om den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet ej behöver sammankopplas med frågan om grundlagsstiftning rörande institutet. Även de kommittéledamöter, som anse en dylik folkomröstning förenlig med gällande grundlagar, hava funnit det lämpligt att, därest det samma skall komma till användning, vissa normer fastslås för dess gestaltning. Att de ledamöter, som anse en dylik omröstning grundlagsstridig, fordra grundlagsändring som förutsättning för dess användning, ligger i sakens natur.

Kommittén går därefter in på frågan, huruvida frågan om konsultativ omröstning lämpligen kan behandlas fristående, d. v. s. utan att folkomröstningsfrågan i dess helhet samtidigt upptagits till behandling. Kommittén kommer till den slutsatsen, att denna omröstningsform är så klart skild från övriga former av referendum, att den med fördel kan behandlas för sig. Inom främmande länder har ju också den konsultativa omröstningen vid olika tillfällen trängt sig fram till särskild behandling, så bl. a. i våra grannländer Norge och Danmark. Kommittén framhåller i avslutning till denna del av sin framställning, att lösningen av frågan om konsultativt referendum icke i vare sig den ena eller den andra riktningen får verka prejudicerande på folkomröstningsfrågans vidare behandling.

Därefter redogöres för de skäl, som motivera kommitténs förslag om grundlagsstiftning rörande konsultativ omröstning. Det erinras om att genom nykterhetskommitténs förslag spörsmålet om referendum kraftigt aktualiserats. Stora lager av det svenska folket fordra att en form av folkomröstning ingår som ett led i behandlingen av förbudsfrågan. Även i andra spörsmål, anser kommittén, kan ett liknande behov yppa sig. »Statsmakterna hava haft att lösa allvarliga och ömtåliga spörsmål, och nya sådana kunna framkomma, i vilka det kan finnas önskvärt, att folket självt får giva uttryck åt sin mening utan den besvärliga

och ej alltid användbara proceduren, att konungen upplöser andra kammaren eller båda och förordnar om nya val. Härjämte är att märka, att vissa fall kunna tänkas, då utrönandet av folkets uppfattning lämpligare sker medelst en folkomröstning än genom nyval, i det att vid en dylik omröstning en fråga kan ses fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid ett val av folkrepresentanter en sammanblandning med andra, främst stora partiskiljande spörsmål givetvis alltid måste äga rum». Kommittén hänvisar även till det behov av konsultativt referendum, som vid olika tillfällen framkommit i andra länder och erinrar särskilt om den danska omröstningen rörande de västindiska öarnas avhändande 1916 och den norska i förbudsfrågan 1919.

Kommittén, som av dessa skäl anser sig böra föreslå grundlagsstiftning om konsultativ omröstning, går därefter in på detaljmotivering för sitt förslag. Den nya bestämmelsen om omröstning bör införas i § 49 R. F. och § 1 R. O. I bestämmelsen bör omröstningens rent rådgivande karaktär klart framhållas; statsmakternas beslutanderätt kvarstår orubbad. Omröstningsbeslutet bör ske i form av en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Rätten att delta i omröstningen skall givetvis tillkomma alla vid val till riksdagens andra kammare röstberättigade. I grundlagsbestämmelsen bör framhållas, att det endast är i frågor av särskild vikt och beskaffenhet, som en folkomröstning skall kunna anställas. Slutligen bör en ändring göras i § 38 R. O. varigenom utskottsbehandlingen av omröstningsfrågor regleras så att konstitutionsutskottet skall omhänderhava dylika ärenden, därest ej något annat utskott på grund av ärendets sakliga natur är behörigt.

I en rad spörsmål — de frågor, i vilka folkomröstning skall kunna föreslås, frågeställningen vid omröstningarna, frågan om »officiell upplysning» vid desamma o. s. v. — föreslår kommittén inga grundlagsbestämmelser. Dessa spörsmål böra för varje särskild omröstning upptagas till behandling och regleras i den lag i vilken beslutet om omröstningen skall givas. En begränsning av statsmakternas beslutanderätt är ej lämplig; den viktigaste garantien mot missbruk av institutet ligger i konungens och riksdagens gemensamma beslut.

Vid kommitténs betänkande är fogat ett särskilt yttrande av herr von Geijer, som ej ansluter sig till kommitténs förslag. Han framhåller gentemot detsamma, att den konsultativa omröstningen ej bör behandlas fristående, att densamma leder i riktning mot det imperativa mandatet, orsakar ökad agitation o. s. v.

Två bilagor medfölja kommitténs betänkande. I den ena gives en utförlig undersökning över det konsultativa referendum i främmande länder av docent Brusewitz, den andra ger en översikt av frågan om »objektiv» upplysning och är gjord av bitr. sekreteraren, lic. Tingsten.

Herbert Tingsten.