

ÄR DEN KONSULTATIVA FOLKOMRÖSTNINGEN GRUNDLAGSSTRIDIG?

AV

FIL. LIC. HERBERT TINGSTEN.

Frågan om den konsultativa (rådgivande) folkomröstningen och dess grundlagsenlighet synes på grund av kända förhållanden vara på väg att upphöjas från den anspråkslösa platsen av statsrättslig tvistefråga med blott vetenskapligt kuriositetsintresse till ett politiskt spörsmål av nära nog partiskiljande karaktär. En redogörelse för frågans hittillsvarande behandling och ett försök till belysning av den förda argumentationen torde därför kunna vara av något intresse.

Vid tre olika riksdagar har frågan om dylik folkomröstning varit uppe, nämligen 1897, 1919 och 1920. Vid det först nämnda tillfället aktualiserades spörsmålet genom en motion av herr David Bergström i andra kammaren, vari hemställdes om beviljande av ett anslag till en dylik omröstning för uttrönande av det svenska folkets ställning till den då aktuella rösträttsfrågan. Statsutskottet, till vilket motionen remitterades, anförde i sitt utlåtande rörande densamma, att en dylik folkomröstning icke kunde anses förenlig med grundlagens anda och hemställde, att densamma av riksdagen *måtte lämnas utan avseende*; man använde alltså denna halft föraktliga form för avslagsyrkandet i stället för den vanliga termen: icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna, i andra kammaren dock först efter debatt och votering. Framhållas bör, att man av frågans behandling vid denna riksdag icke med säkerhet kan sluta sig till, huruvida den väckta motionen ansågs grundlagsstridig eller ej; snarast skulle emellertid slutsatsen bliva, att motionen

icke ansågs grundlagsstridig, då nämligen utskottet avstyrkte densamma med hänvisning till *grundlagens anda*, ej till dess bokstav, då utskottets talesman i debatten i andra kammaren icke anförde att motionen var grundlagsstridig och andra kammarens talman icke vägrade proposition på yrkande om bifall till motionen. Det kan slutligen anmärkas, att herr Branting vid detta tillfälle uppträdde som en varm försvarare av motionen och alltså av den konsultativa folkomröstningen.

Nästa gång frågan om den konsultativa folkomröstningen kom före var som nämnt 1919, då genom en motion av herr Vennerström, vari påyrkades en dylik omröstning för utrönande av det svenska folkets ställning till frågan om republikanskt statsskick. Motionen remitterades till konstitutionsutskottet. Utskottet mottog visserligen motionen, därigenom tyst erkännande dess grundlagsenlighet¹, men anförde icke förty i sitt utlåtande, att densamma vore grundlagsstridig, och hemställde, att den av riksdagen skulle lämnas utan avseende; vid utskottets utlåtande var emellertid fogat ett flertal reservationer. Motionens behandling i andra kammaren gick likaledes i inkonsekvensens tecken, i det att utskottets hemställan bifölls, ehuru proposition på remiss till utskott av motionen liksom på yrkande om bifall i huvudsak till densamma icke vägrades; det kan anteckas, att denna inkonsekvens under debatten påpekades av utskottets ordförande. I första kammaren förfors med större följdriktighet, i det att talmannen vägrade propositionen på yrkande om bifall till motionen; denna propositionsvägran godkändes av kammaren, visserligen efter votering, varefter utskottets hemställan bifölls.

Behandlingen av spørsmålet om den rådgivande omröstning-

¹ Det kan för övrigt som ett kuriosum anmärkas, att redan kammarens remiss av motionen till *konstitutionsutskottet* liksom detta utskotts mottagande av densamma i och för sig är dubbeltydigt. Genom remissen av motionen erkändes nämligen dess grundlagsenlighet men genom remiss till *konstitutionsutskottet* förklarades motionen — då den givetvis icke kunde anses beröra kommunallagarna eller dylikt — vara en grundlagsfråga och om så hade varit fallet, vore motionen, i vilken icke begärdes en grundlagsändring, tydligen grundlagsstridig. Samma utan tvivel unika dubbeltydighet vidlådor tydligen även konstitutionsutskottets mottagande av motionen.

ens grundlagsenlighet vid årets riksdag torde vara alltför väl känd för att behöva närmare refereras. Frågan har nu kommit före två gånger, dels genom en motion av herr Vennerström, vars innehåll var och vars öde blev identiskt detsamma som vid föregående års riksdag, dels ock framför allt genom ett yttrande i konstitutionsutskottets motivering till dess hemställan om utredning rörande folkomröstningsinstitutet överhuvud. I detta utlåtande anfördes nämligen bland annat, att enligt utskottets mening, en konsultativ folkomröstning utan hinder av nuvarande författningsbestämmelser kunde åvägabringas, då den endast avsåge att beröra folkets ställning till en viss fråga och alltså icke innebure något intrång i statsmakternas rättigheter. Frågan ledde i båda kamrarna till livliga debatter, vilka, som bekant resulterade i att den omstridda punkten i utskottets utlåtande borttogs. Den diskuterade frågan aktualiserades ytterligare därigenom, att första kammarens talman vägrade proposition på yrkande om bifall på den nämnda punkten i utskottets motivering. Denna vägran godkändes emellertid icke av kammaren, varför frågan, om proposition borde framställas eller ej, gick till konstitutionsutskottet. Detta, som alltså hade det grannliga värvet att avgöra, huruvida ett påstående i ett dess eget utlåtande vore grundlagsenligt eller ej, kom, om också med ganska svag majoritet, till resultatet, att en konsultativ folkomröstning fortfarande vore grundlagsenlig och förklarade följaktligen, att proposition skulle framställas på bifall till den omstridda punkten.

Såsom av det anförda framgår, giver behandlingen av frågan i riksdagen icke något säkert svar på frågan, om en konsultativ folkomröstning i hittillsvarande parlamentarisk praxis ansetts grundlagsenlig eller ej. Talmannen i första kammaren har behandlat frågan annorlunda än talmannen i den andra, årets konstitutionsutskott har tydligen varit av annan mening än föregående års och riksdagens båda kamrar ha avböjt att taga bestämd ställning till det tvistiga spörsmålet. Frågan står, vad den svenska riksdagens ställning angår, fullständigt öppen.

Vid ett försök att belysa huvudpunkterna i den i denna fråga förda argumentationen är först att framhålla det självklara faktum, att bevisskyldigheten ligger hos den riktning, vilken ansett en konsultativ folkomröstning vara *stridande* mot vår författnings bestäm-

melser. Det bör tillika konstateras, att en fullgod bevisning för en dylik omröstnings grundlagsstridighet måste ådagalägga, att densamma är oförenlig icke med grundlagsstiftarnas mening, grundlagens anda eller dylikt utan mot grundlagens bokstav, ty grundlagarna skola, enligt § 84 regeringsformen, tolkas efter sin ordalydelse. Följande rader gå alltså ut på att ett bedömande av de gjorda försöken att ur grundlagens stadganden deducera fram ett — direkt eller indirekt — förbud mot en rådgivande folkomröstning.

Det är huvudsakligen tre eller kanske rättare två grundlagsbestämmelser, på vilka man sökt stödja påståendet om den konsultativa folkomröstningens grundlagsstridighet, nämligen dels på stadgandet i § 89 regeringsformen, dels ock framför allt på de likalydande bestämmelserna i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen.

Åsikten, att en konsultativ omröstning är oförenlig med bestämmelsen i § 89 regeringsformen, har vid innevarande riksdag framförts dels i det yttrande, varmed första kammarens talman motiverade sin propositionsvägran, dels i anföranden av konstitutionsutskottets vice ordförande, herr Clason. Motiveringen till denna uppfattning är i korthet, att då § 89 stadgar, att riksdagen i s. k. ekonomiska lagstiftningsfrågor har rätt att hos konungen anmäla »föreställningar och önskningar», man därur *e contrario* kan sluta, att någon petitionsrätt i andra fall icke existerar, d. v. s. bland annat, att svenska folket icke har rätt att i några fall, ej ens »när det gäller att uttrycka en åsikt eller en önskan» (talmanen) kan framträda annat än genom riksdagen. Det torde emellertid stå utom tvivel, att *denna* motivering för en rådgivande omröstnings grundlagsstridighet icke är hållbar, vilket också från olika håll framhållits, bland annat av den konservative och allt utom referendumvänlige statsrättsprofessorn Reuterskiöld. En närmare analys av § 89 regeringsformen visar nämligen otvetydigt, att det här ej är fråga om att tillägga riksdagen en viss särskild befogenhet utan tvärtom att fastslå, att riksdagen på det ekonomiska lagstiftningsområdet icke som annars har *delaktighet* i lagstiftningsrätten, utan blott en slags petitionsrätt; paragrafen avser endast att avgränsa riksdagens makt gent emot konungen. Att svenska fol-

ket, ehuru det ej hos oss såsom i många andra länder stadgas i grundlagarna, har rätt att petitionsvis göra åsikter och önskningar gällande torde för övrigt vara alltför allmänt erkänt och av erfarenheten ådagalagt för att någon ytterligare bevisning i denna punkt skulle tarvas.

Av större intresse är den argumentering för konsultativa folkomröstningens grundlagsstridighet, vilken utgår från bestämmelserna i § 49 regeringsformen och § 1 riksdagsordningen. Det är också på denna punkt, som de, vilka främst dragit en dylik folkomröstnings grundlagsenlighet i tvivelsmål, nämligen herrar Clason och Alexanderson i första kammaren och herr Edén i den andra, inriktat huvudparten av sin bevisning.

I § 49 regeringsformen stadgas i första punkten, att »riksdagen representerar svenska folket»; i § 49 riksdagsordningen upprepas denna bestämmelse med orden: »svenska folket representeras av riksdagen». Ur dessa bestämmelser har man beträffande den kostitutionella möjligheten av en konsultativ folkomröstning velat draga följande slutsatser. Riksdagens egenskap att representera det svenska folket innebär, att det svenska folkets deltagande i statsviljans bildande endast kan ske genom folkrepresentationen. En rådgivande folkomröstning avser visserligen *formellt* blott att utröna folkets ställning till en viss fråga utan att detta ställningstagande blir för riksdagen förpliktande, men kommer *i realiteten* att innebära ett intrång i riksdagens handlingsfrihet, i det att riksdagen i själva verket tvingas att besluta i den riktning, som av en dylik omröstnings resultat anges. Det till formen konsultativa referendum bleve med andra ord i praktiken ett beslutreferendum, vilket ej vore förenligt med riksdagens grundlagsfästa rätt att ensam representera det svenska folket. Till denna argumentation, vilken klarast utformats i herr Edéns första anförande i andra kammardebatten den 12 maj — ehuru herr Edén icke förklarade sig bestämt anse en rådgivande folkomröstning grundlagsstridig — sluter sig påståendet att de nämnda stadgandena i regeringsform och riksdagsordning just tillkommit för att hindra ingrepp i riksdagens allena rätt att företräda folkviljan, detta på grund av de ännu under 1700-talet gjorda försöken att låta landskapsmenigheter och dylikt konkurrera med riksdagen.

Det torde först böra framhållas, att riktigheten av översatsen i den refererade slutledningen, nämligen att riksdagens representant-skap innebär, att riksdagen, statsrättsligt obunden av folkets uttalade vilja, har att allena företräda det svenska folket i dess delaktighet i statsviljans bildande, måste anses allmänt erkänd. Mot denna sats kunna emellertid, med en kanske något sofistisk grundlagstolkning, invändningar riktas. Då man sålunda som belägg för densamma anför de historiska erfarenheterna från 1700-talet, kan framhållas att det statsrättsliga resultatet, dessa erfarenheter avsatt, återfinnes i ett annat grundlagsrum, nämligen § 57 regeringsformen, med dess stadgande, att »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen *allena*». Då ett dylikt kategoriskt uttalande icke återfinnes i fråga om andra grenar av riksdagens verksamhet såsom t. ex. lagstiftningen, skulle härur, med en hårdragen grundlagstolkning, kunna dragas slutsatsen, att i fråga om dessa riksdagens rätt att statsrättsligt företräda det svenska folket icke har en så exklusiv karaktär¹. — Härtill kommer, att stadgandet om riksdagens representationsrätt i § 1 riksdagsordordningen i samma paragraf kompletteras med bestämmelsen, att riksdagsmännen i utövning av sin befattning icke äro bundna av andra föreskrifter än rikets grundlagar; härur skulle, likaledes e contrario kunna dragas den slutsatsen, att ordet representera i och för sig icke innebär obundenhet gent emot av det väljande folket givna föreskrifter.

Om man emellertid, trots dessa parentetiskt gjorda anmärkningar, på grund av skäl, som här ej behöva refereras, fasthåller vid saken, att riksdagen självständigt och exklusivt har att å det svenska folkets vägnar deltaga i statsviljans bildande, blir frågan, om denna sats kan anses innebära ett indirekt förbud mot en råd-

¹ Det kan förtjäna framhållas, att stadgandet om riksdagens representationsrätt för det svenska folket, vad paragraf 49 regeringsformen beträffar, först infördes 1866 och sålunda knappast torde kunna betraktas såsom något resultat av historiska erfarenheter från den gustavianska tiden. Det torde även kunna påpekas att betydelsen av ordet representant knappast var av grundlagsstiftarna fullt klargjord, då de i ingressen till regeringsformen om de svenska folkrepresentanterna använda ordet ombud, vilket ju i vanligt språkbruk har en helt annan betydelse än ordet representant. — Slutligen kan framhållas att varken 1810 eller 1862—63 års handlingar giva någon belysning av frågan.

givande folkomröstning. Detta skulle, enligt den förut refererade tankegången, vara fallet emedan en dylik folkomröstning reellt, om också icke formellt, skulle vara bindande för riksdagens handlande: en dylik folkomröstning skulle de facto degradera riksdagen från det svenska folkets representant till dess mandatarie. Detta är, såsom konstitutionsutskottet i sitt memorial n:r 56 vid årets riksdag framhållit, frågans kärnpunkt: »kan den faktiska påverkan, som en folkomröstning är ägnad att utöva på riksdagen, anses förtrycka riksdagens ställning såsom folkets representant?

Vid bedömandet av denna fråga är först att avgöra, huruvida en folkomröstning av konsultativ natur måste anses faktiskt bliva avgörande för riksdagens handlande i en viss fråga. Att detta i många, kanske de flesta fall, måst bliva förhållandet, ligger, när det gäller en stat med genomfört demokratiskt styrelsesätt, i öppen dag. Att det skulle vara en allmängiltig regel, torde däremot med fog kunna bestridas. Intet synes nämligen naturligare, än att beträffande vissa frågor riksdagen anser sig för ett ställningstagande i av omröstningen angiven riktning fordra t. ex. kvalificerad majoritet eller att viss del av de röstberättigade deltagit i omröstningen — det förra har ju för övrigt redan föreslagits i fråga om en eventuell omröstning i förbudsfrågan. Redan härigenom är klart, att resultatet av en konsultativ folkomröstning icke i och för sig under alla förhållanden måste bliva faktiskt avgörande för riksdagens handlande. Härtill kommer att det väl kan tänkas, att riksdagen av olika skäl icke kan anse en företagen omröstning böra vara avgörande, emedan den av någon orsak icke vore att betrakta såsom ett fullgiltigt utslag för folkviljan. Redan satsen, att konsultativa folkomröstningar realiter skulle bliva avgörande för riksdagens handlande måste alltså betraktas som en sanning med mycket stor modifikation¹.

¹ Det bör i detta sammanhang även framhållas, att när man talar om en omröstnings inverkan på riksdagen, det tydligen är fråga om två klart skilda former av faktisk påverkan. Dels finnes nämligen en faktisk påverkan så till vida, som till äventyrs ett antal folkrepresentanter skulle anse sig tvungna att rösta i av omröstningen angiven riktning, trots att detta strider emot deras personliga övertygelse i frågan. Dels ock kan man tala om en påverkan, innebärande, att folkomröstnings resultat förmår att åstadkomma en ändring av folkrepresentanternas övertygelse; det är

Frågans kärnpunkt är emellertid, huruvida en konsultativ folkomröstning, *förutsatt att den på ett avgörande sätt skulle påverka riksdagens ställningstagande till en viss fråga*, på denna grund vore att betrakta såsom grundlagsstridig. Kan ens med accepterande av denna tvivelaktiga premiss slutsatsen anses böra bli den nämnda?

Svaret härpå synes icke kunna bli annat än nej. Det synes nämligen tydligt, att grundlagsbudet om riksdagens representantskap för det svenska folket icke kan innebära annat än en garanti för riksdagens *formella* handlingsfrihet, men icke utgör ett skydd för dess *faktiska* obundenhet. Och då med en konsultativ folkomröstning just menas en sådan omröstning, som icke är för statsmakterna förpliktande, vars verkan är rent *faktisk*, men icke statsrättslig synes en dylik omröstning ej alls inkräkta på den rent formella obundenhet, vilken genom orden om riksdagens representantskap stadgas.

Saken torde åskådliggöras, om man, såsom skett i konstitutionsutskottets memorial angående talmannens propositionsvägran, jämför en konsultativ folkomröstning med det tvivelsutan tillåtna upptagandet av andra för riksdagens hållning betydelsefulla utlåtanden, såsom t. ex. utlåtanden från landsting eller andra kommunala institutioner. Dylika utlåtanden kunna givetvis lika väl som resultatet av en folkomröstning bli bestämmande för riksdagens handlande, men icke vill man därför påstå, att de rubba riksdagens rätt att fritt och obundet företräda det svenska folket. Statsrättsligt är emellertid tydligen en konsultativ omröstning lika litet förpliktande för riksdagen som upptagandet av dylika utlåtanden.

Skillnaden skulle då vara, att den faktiska påverkan, en folkomröstning är ägnad att utöva, vore starkare. Men om en folkomröst-

ju t. ex. klart att om en förbudsomröstning utfölle med 95 % för förbud, detta vore ägnat att ändra många riksdagsmäns personliga övertygelse i förbudsfrågan utan att det därför behöfde vara tal om att de skulle känna sig *tvungna* att rösta i viss riktning. Det kan givetvis blott vara fråga om den först nämnda formen av påverkan, den, som ändrar riksdagsmännens röstning utan att påverka deras övertygelse, då man i en konsultativ omröstnings faktiska inflytande på riksdagens handlande tror sig kunna finna en bristande överensstämmelse med stadgandet om riksdagens representantskap.

nings grundlagsenlighet skall bedömas på grundvalen av en gradering av dess möjlighet att faktiskt påverka riksdagens handlande, är man tydligen ute på den subjektiva konstruktionens gungfly och frångår fullständigt den restriktiva och stringenta grundlagstolkning, som i § 84 regeringsformen uttryckligen föreskrives. Påståendet, att en konsultativ folkomröstning vore ägnad att i hög grad påverka riksdagens handlande, synes alltså icke utgöra någon bärande bevisning för dess grundlagsstridighet.

Ett par analogier torde kunna tjäna till frågans belysning. Då det i § 1 riksdagsordningen stadgar, att riksdagsman ej är bunden av andra föreskrifter än rikets grundlagar, synes detta beträffande den enskilde riksdagsmannen i än strängare form stadga, vad orden »riksdagen representerar svenska folket» stadgar beträffande riksdagen som korporation. Men ingen torde förneka en riksdagsmans rätt att i en viss fråga undersöka sina valmäns uppfattning eller att taga ställning med hänsyn härtill; stadgandet innebär blott, att valmännens åsikt icke är för riksdagsmannen *rättsligen* bindande. Vilken *faktisk* betydelse valmännens uttalade uppfattning äger för riksdagsmannen, beröres ej alls av grundlagsstadgandet.

Beträffande ordet representant torde en civilrättslig parallell kunna användas. Om en person, som saknar rättshandlingsförmåga, företrädes av en representant, innebär detta tydligen, att blott representanten, icke han själv, kan sluta för honom förpliktigande avtal. Men härav följer givetvis ej, att den representerades uppfattning icke kan ha faktisk betydelse för representantens handlande.

Om man utgår från den rent objektiva grundlagstolkning, som är i regeringsformen föreskriven, synes man alltså knappast i vår författning kunna finna något — vare sig direkt eller indirekt — förbud mot konsultativa folkomröstningar. En annan fråga är det, huruvida dylika folkomröstningar kunna anses väl förenliga med grundlagens anda, grundlagsstiftarnas mening, o. s. v. Men denna fråga är det i dessa rader om den konsultativa omröstningens grundlagsenlighet icke avsikten att beröra.
