

Nr 6

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om folkomröstning rörande det vilande förslaget till ny regeringsform.**Motionen**

I motionen 1974:1175 av herr Adolfsson (m) hemställs: "1. att riksdagen ville för sin del antaga lag om folkomröstning angående förslag till ny regeringsform i huvudsaklig överensstämmelse med bifogade förslag, 2. att riksdagen ville för sin del besluta uppskjuta det slutliga ställningstagandet till det vilande förslaget till ny regeringsform m. fl. därmed sammanhängande grundlagsändringar till 1975 års riksdag, 3. att riksdagen på riksdagens huvudtitel anvisar ett förslagsanslag för folkomröstning i grundlagsfrågan om 10 000 000 kronor".

I det till motionen fogade förslaget till lag om folkomröstning angående förslag till ny regeringsform anges som föremål för folkomröstningen frågan huruvida riksdagen bör anta eller förkasta det vilande förslaget till ny regeringsform. Vidare skall konstitutionsutskottet med två tredjedels majoritet kunna besluta att ställa tillägsfrågor till de röstande rörande innehållet i grundlagsförslaget. Ansvar för upplysningsverksamheten i samband med omröstningen skall åvila en folkomröstningsnämnd som utses av konstitutionsutskottet.

Motionären uttalar i motiveringen att grundlagen, som "utgör själva basen för samhället och som tillika skall ange hur långt varje enskild medborgares grundläggande rättigheter sträcker sig", måste omfattas av en folkmajoritet. Det är emellertid enligt motionären osäkert om verkligen svenska folket önskar få en ny grundlag av det innehåll som det vilande förslaget till regeringsform har. Enligt motionären finns ingen annan möjlighet att få läget klarlagt än att höra väljarna i saken genom en folkomröstning. För att väljarna skall få tillräcklig tid att sätta sig in i frågan bör omröstningen hållas först i höst. En konsekvens härav blir att riksdagen knappast hinner slutbehandla det vilande förslaget i så god tid att, om det skulle antas, alla tillämpningsbestämmelser hinner färdigställas före årsskiftet 1974-1975. Det slutliga avgörandet rörande det vilande grundlagsförslaget bör därför uppskjutas till 1975 års riksdag.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt gällande grundlagsbestämmelser (49 § RF och 1 § RO) kan i lag, stiftad samfällt av Kungl. Maj:t och riksdagen, förordnas att allmän folkomröstning skall anställas. Så kan ske om "med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas".

Det svenska folkomröstningsinstitutet är enbart rådgivande. Institutet aktualiserades på ett avgörande sätt i Sverige omkring år 1920 i samband med frågan om rusdrycksförbud. Möjligheten att anordna rådgivande folkomröstning infördes i grundlagarna 1921–1922 och användes första gången år 1922 i just förbudsfrågan. Sedan har institutet endast utnyttjats år 1955 angående högertrafiken och år 1957 för frågan om allmän tjänstepensionering.

Den 6 juni 1973 antog riksdagen som vilande de förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. som konstitutionsutskottet framlagt på grundval av förslag i propositionen 1973:90 (KU 1973:26). Beträffande dessa förslag och behandlingen av olika i frågan väckta ändringsförslag hänvisas till utskottets ifrågavarande betänkande och kammarens protokoll (RD 1973:110–112).

I det vilande förslaget till ny regeringsform behålls det nuvarande institutet *rådgivande folkomröstning*. 8 kap. (Lagar och andra föreskrifter) 4 § lyder sålunda: "Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag." Under arbetet med förslaget aktualiserades upprepade gånger det av författningsutredningen framlagda förslaget att medge en minoritet av riksdagens ledamöter att få till stånd en beslutande folkomröstning om ett såsom vilande antaget förslag i grundlagsärende. En sådan ordning föreslogs sålunda redan i en reservation till grundlagsberedningens betänkande (SOU 1972:15) av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund. Enligt reservationen skulle fordras att yrkande väcktes av minst en tiondel och stöddes av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Vid riksdagsbehandlingen av grundlagspropositionen (1973:90) framlades också motionsyrkanden (dels c och fp, dels m) av denna innebörd. I enlighet med vad konstitutionsutskottet föreslagit avlog riksdagen efter votering dessa yrkanden, som tillstyrkts i en reservation av sju ledamöter i utskottet (3 c, 2 fp, 2 m).

Utskottet

I motionen begärs att en folkomröstning skall anordnas om det i juni 1973 som vilande antagna förslaget till ny regeringsform. I fråga om detta förslag gäller nu att det är en odelbar enhet som riksdagen har att slutligt anta eller förkasta. Någon ändring i förslaget får därvid inte göras.

Det vilande förslaget till ny regeringsform är ett omfattande lagkomplex med bestämmelser i många olika hänseenden. Om vissa delar av förslaget rådde vid dess antagande som vilande olika meningar inom riksdagen. Beträffande förslaget i dess helhet förelåg ett motionsyrkande om avslag. Utskottet avstyrkte enhälligt detta yrkande och riksdagen avlog det utan votering.

Enligt gällande grundlagar är grundlagssiftningen kringgärdad med särskilda formföreskrifter. Ett grundlagsförslag skall sålunda behandlas av två olika riksdagar och vidare måste nyval föregå det andra riksdagsbeslutet. Dessa bestämmelser syftar till att förhindra icke övertänkta ändringar och beslut som saknar stöd i folkmeningen. Något krav på

folkomröstning i grundlagsfrågor uppställs däremot inte.

Det folkomröstningsinstitut som nu finns är enbart rådgivande. Gällande bestämmelser innebär att sådan folkomröstning skall kunna anställas om det provas nödigt till ledning för statsmakternas beslut i visst ärende. Sedan bestämmelsernas tillkomst 1922 har folkomröstning endast anställts vid tre tillfällen och aldrig i någon grundlagsfråga.

Vid remissbehandlingen av grundlagberedningens i mars 1972 framlagda förslag, på vilket det vilande förslaget till ny regeringsform bygger, gjordes inte från något håll gällande att förslaget borde göras till föremål för folkomröstning. Något yrkande därom väcktes inte heller i samband med riksdagsbehandlingen 1973.

De krav på folkomröstning om förslaget till ny regeringsform som framställdes i den allmänna debatten under de senaste månaderna härrör främst från olika grupper, som är missnöjda med vissa bestämmelser i förslaget. Kritik har därvid riktats mot olika regelkomplex. Särskilt har frågorna om statsformen och monarkens ställning samt om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter stått i förgrunden. I dessa och andra frågor har olika och med varandra oförenliga meningar hävdats. En grupp är sålunda missnöjd med förslaget därför att det inte innebär övergång till republik, en annan därför att förslaget enligt dess åsikt inte ger monarken en tillräckligt stark ställning. Även i vad gäller frågorna om grundlagsreglering av rättighetsskydd går åsikterna starkt isär om vad som skall skyddas i grundlag och hur det skall ske. Gemensamt för många av de mot förslaget kritiska grupperna är dock att de anser att den av respektive grupp påtalade bristen är så väsentlig att förslaget inte bör antas. Oenigheten är däremot stor om vad som i stället bör gälla.

Den prövning av det vilande förslaget till regeringsform som riksdagen har att slutligt företa innebär att, mot bakgrund av överväganden om för- och nackdelar med lösningen av de olika detaljfrågorna och om dessas betydelse vid helhetsbedömningen, ta ställning till förslaget som en enhet. För denna prövning kan en rådgivande folkomröstning om förslaget i dess helhet endast ge en begränsad vägledning.

Med hänsyn till det anförda är utskottet inte berett att tillstyrka att en folkomröstning anställs om det vilande förslaget till ny regeringsform. De i motionen framställda yrkandena om uppskov med slutligt ställningstagande till förslaget och om anslag för folkomröstning förutsätter bifall till förstahandsyrkandet om folkomröstning. Utskottet avstyrker således även dessa yrkanden.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1974:1175.

Stockholm den 13 februari 1973

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Werner i Malmö (m), Mossberg (s), Sten Andersson i Stockholm (s), Ahlmark (fp), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Gustafsson i Barkarby (s), Jonnergård (c), Hernelius (m), Johansson i Malmö (s), Nordin (c) och Berndtson (vpk).

Särskilt yttrande

av herr Ahlmark (fp):

Till de synpunkter som anförs i utskottets enhälliga betänkande vill jag foga ett påpekande. Det vore värdefullt om möjlighet till *beslutande* folkomröstning vid grundlagsändringar kunde införas i regeringsformen. Den bör utformas så som beskrivs i reservation nr 15 i konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 (s. 115 f.). 1/3 av riksdagens ledamöter bör kunna föra ut ett vilande grundlagsförslag till folkomröstning i anslutning till följande riksdagsval. "Folkomröstningen föreslås utformad som ett ställningstagande ... ja eller nej – till det vilande grundlagsförslaget. Detta förfaller om flertalet av dem som deltagit i folkomröstningen svarar nej och om antalet nej-röster svarar mot mer än hälften av de röster som avgivits vid det samtidigt förrättade riksdagsvalet. I annat fall har den nyvalda riksdagen att i vanlig ordning fatta ett andra beslut i frågan."

Vid en sådan *beslutande* folkomröstning uppstår inga av de svårigheter att tolka utgången som en *rådgivande* folkomröstning nu skulle leda till. Tyvärr röstade socialdemokrater och kommunister den 6 juni 1973 ner detta förslag, som stöddes av folkpartiet, centern och moderata samlingspartiet. Den intensiva debatten om grundlagen under 1974 har ytterligare understrukt betydelsen av en sådan möjlighet till beslutande folkomröstning vid grundlagsändringar. Folkpartiet kommer när den nya regeringsformen trätt i kraft att föreslå en ändring som möjliggör beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.