

Nr 488.

Av herr **Håstad m. fl.**, om en rådgivande folkomröstning angående beslutande folkomröstning.

I den debatt om folkomröstning, som pågått i vårt land under nästan hela tiden efter det andra världskrigets slut, synes en ganska stor samstämmighet ha uppstått om önskvärdheten av en utvidgning av det rådgivande referendum, som alltsedan 1922 finnes inskrivet i vår författning. Så länge anordnande av en sådan rådgivande omröstning är beroende på regeringen och en majoritet i bägge kamrarna, kan detta institut tänkas komma till användning blott i alldeles exceptionella fall, och då i första hand när majoriteten ej själv önskar ta ansvaret i en omstridd fråga. Folkomröstningen i denna form saknar dessutom helt den uppgift, som den allmänt tillerkänts i stater med större eller mindre inslag av direkt demokrati, nämligen att vara ett konstitutionellt kontrollmedel i det fullmyndiga folkets händer. Endast genom att ge en viss minoritet — antingen i riksdagen eller av folket eller möjligen i bäggedera — en rätt att under närmare preciserade villkor påkalla en konsultativ omröstning kan det svenska konsultativa folkomröstningsinstitutet aktiveras. Såsom framgår av både folkomröstningskommitténs betänkande och riksdagens ställningstagande i fjol råder numera bland de politiska partierna i princip tämligen stor enighet om det behövliga i att förändra vårt rådfrågande referendum från en majoritetsrättighet till en minoritetsrättighet. Meningsbrytningarna ha speciella ehuru i och för sig viktiga aspekter, framför allt spørsmålet om hur stor minoriteten bör vara för att tillerkännas rätt att påkalla en folkomröstning. Med anledning av fjolårets riksdagsskrivelse ämnar regeringen förelägga riksdagen en proposition i ärendet. Till följd av denna principiella enighet mellan partierna i fråga om utvidgning eller underlättande av konsultativt referendum, och då utanför riksdagen någon opinion häremot veterligen inte framträtt, måste det vara överflödigt att anordna någon konsultativ folkomröstning härom.

Annorlunda ställer sig saken beträffande frågan om införande av ett beslutande referendum. Av partiernas ställningstagande både i utredningen och efteråt i riksdagen har det framgått att meningarna om ett decisivt referendums lämplighet äro mycket delade. Samma splittring går igen i pressdebatten, varvid uppfattningarna ej helt men i hög grad följa samma linjer som skönjts i partiernas hittillsvarande ställningstaganden i riksdagen. Den enda auktoritet, som inte givits något tillfälle hittills att uttala sig men vars meningar i denna fråga kanske ej alls sammanfalla med den i varje läger partiofficiella, är folket självt. Eftersom just i denna fråga folkets egna uppfattningar måste tillmätas den allra största betydelse, finna vi det högeligen motiverat att folket

i författningenlig ordning genom en konsultativ folkomröstning beredes tillfälle till ett preliminärt ställningstagande.

Många skäl tala för en sådan procedur, utöver det naturliga för att inte säga självklara i att vårt nuvarande rådgivande folkomröstningssystem utnyttjas för att inhämta folkets mening i en fråga som så direkt angår folket självt och dess egen direkta roll i den demokratiska statens styrelse.

Redan den omständigheten att meningarna inom partierna så starkt brutit sig hänvisar nästan automatiskt till en folkrådfrågning. Åtminstone innan den nuvarande koalitionsregeringen hösten 1951 bildades uttalade sig ju representanterna för den ena, den borgerliga, halvan av nationen för och representanterna för den andra halvan, den socialdemokratiska, mot ett decisivt referendum, och även om bondeförbundet vid 1952 och 1953 års riksdagar ändrat sig samt ställt sig mer eller mindre avvisande till denna utvidgning av folkrättigheterna, har detta knappast minskat ovissheten om hur folkmajoriteten reagerar inför tanken på att en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet i den riktningen att folket självt i särskilda omstridda frågor göres till högsta beslutande instans.

Vi tro vidare att en rådgivande folkomröstning rörande beslutande folkomröstning skulle i hög grad inte blott stimulera det allmänna politiska intresset utan även och framför allt bidra till att klarlägga problemställningarna i fråga om detta slag av referendum. Vi finna det inte på något sätt förvånande att en rad spörsmål resas när det gäller en reform, som skulle innebära att vår hittillsvarande representativa demokrati finge ett inslag, låt vara i en begränsad utsträckning, av direkt demokrati. Vår bestämda tro är att anhängare och motståndare under kampanjen för den av oss föreslagna folkomröstningen skulle tvingas till en djuplodning och precisering av problemen. Hela vårt demokratiska styrelsesätts funktion med alla dess förtjänster och brister skulle inventeras. Ur en sådan debatt skulle förvisso mycket värdefullt framkomma oavsett om folkomröstningens utslag blir positivt eller negativt. Denna debatt skulle i förra fallet därjämte bli av betydelse för den slutliga utformningen av grundlagsstadgandena rörande ett decisivt referendum. Men debatten skulle under alla förhållanden vara ägnad att väcka medborgarnas samhällsintresse och inskräpa deras samhällsansvar; och omröstningen jämte den föregående kampanjen skulle ge alla parter en ökad erfarenhet om det svenska folkets politiska intresse.

För egen del vidhålla vi uppfattningen att den nuvarande svenska representativa demokratien har ett starkt behov av en komplettering genom införande i begränsad omfattning av regler som gör det möjligt för en folkminoritet att vädja till folket såsom högsta beslutande organ. Vi upprepa, att parti- och organisationsväsendet aldrig får växa sig så starkt, att den individuella medborgaren så att säga försvinner i kollektivismen; demokrati betyder dock människornas självstyrelse, och det måste finnas plats för individen vid sidan om de i och för sig nödvändiga organisationerna av politisk, ekonomisk eller facklig

art. Vi finna det vidare obestriddigt att uppfattningarna hos dem, som röstat med ett visst parti, i vissa frågor icke sammanfalla med partiets och att partierna sålunda inte äro representativa; i ett sådant fall bildar ett hänskjutande av frågan till folkets eget avgörande den enda möjligheten att få en samklang mellan folkmening och beslut till stånd. Vi tro att det tack vare radion skall vara möjligt att anordna sådan objektiv upplysning för en folkomröstning att folket erhåller tillräcklig saklig vägledning; i regel måste det nämligen vara lättare att åstadkomma en öppen, saklig debatt i en fråga, som isoleras, än vid ett val, då allehanda andra synpunkter och intressen fölla utslaget och varje särfråga underordnas medborgarnas plikt att välja parti. Vi finna det uppenbart, att referendum och framför allt den beslutande formen, som tvingar folket till större ansvar än om riksdagen fortfarande har det sista ordet, inte minst har sin betydelse däri, att det höjer den politiska kunnigheten och bildningen. Detta värde får i längden betraktas som så betydelsefullt, att det uppväger ett eller annat eventuellt mindre gynnsamt utslag.

Dessa principiella synpunkter ha av oss hävdats vid alla de tillfällen, då referendumfrågan debatterats. Vi kunna inte se att de rubbats av invändningarna från det decisiva referendums motståndare. När det sålunda sagts att denna referendumform skulle vara oförenlig med det parlamentariska systemet eller kunna rubba dess funktion, skulle denna anmärkning möjligen kunna ha avseende på en direkt demokrati, som vore så fullständigt utbyggd som den schweiziska; vårt förslag till utbyggnad av folkomröstningssystemet är emellertid alls inte så långtgående utan närmast jämförligt med det nya danska, och därvid förtjänar det att observeras att man i Danmark vid 1953 års totalrevision av författningen inte ansåg detta inslag av decisivt referendum utgöra hinder för att samtidigt inskriva det parlamentariska systemet i författningen och där närmare reglera dess funktion. Och när man ibland pekar på referendum såsom äventyrligt för statens möjligheter att ta upp erforderliga skatter eller få in andra inkomster och därvid åberopar schweiziska folkomröstningserfarenheter, vilja vi understryka att vårt förslag undantar skattebeslut från kretsen av frågor som skola kunna göras till föremål för decisivt referendum. De invändningar slutligen, som bottnat i farhågor för pressens makt och utnynnats i låt vara mycket oklara krav på vissa åtgärder i syfte att subventionera propagandan, innebära enligt vår uppfattning ett underkännande av principen om opinionens frihet och förtjäna därför intet avseende. Det fundamentala för en demokrati är just åsiktsbildningens frihet och åsikternas fria tävlan. En annan sak är att det ligger i alla parterers intresse att objektiv upplysning garanteras, men det ges många utvägar härtill genom statsmakternas försorg utan att grundsatsen om opinionernas och argumentens fria kraftmätning trädes för när.

Vi vilja även hänvisa till att decisivt referendum i begränsad form införts i tre av de fyra västerländska stater, som reviderat sin författning efter det andra världskriget, nämligen i Danmark, Frankrike och Italien; i det fjärde

landet, Västtyskland, är den nu tillämpade författningen, 1949 års Grundgesetz, blott provisorisk i avvaktan på att ockupationen skall upphöra. När Österrike 1945 efter Hitlertiden reorganiserade författningsslivet genom att återinföra 1929 års författning, betydde detta att även det decisiva referendum restaurerades.

Med hänvisning till vad vi ovan anført föreslå vi, att en konsultativ folkomröstning rörande decisivt referendum anordnas vid sådan tidpunkt, att riksdagen med ledning av dess utslag kan såsom vilande antaga vederbörliga grundlagstillägg senast vid 1956 års vårsession. Folkomröstningen bör enligt vår mening äga rum hösten 1954 eller våren—försommaren 1955. Att anordna den under vintermånaderna torde skapa svårigheter för väljarna på sina håll, främst i Norrland, att infinna sig till rösturnan och bör därför undvikas. Ett förläggande av folkomröstningen till det ordinarie valet i höst skulle ur vissa synpunkter ha stora fördelar. Mot ett sådant sammanläggande kan det dock invändas att de flesta väljare då ha att rösta på både landstingsman och stads- eller kommunalfullmäktige, varför en tredje röstning skulle skapa en teknisk komplikation. Allra tyngst väger dock invändningen att risk uppstode för att referendumsfrågan bleve undanträngd under valstriden och väljarnas vota dessutom komme att påverkas av deras politiska anslutning vid valet. Vi föreslå därför att omröstningen anordnas på en dag och vid en tidpunkt då sammanblandning med val ej inträffar.

Enligt § 49 regeringsformen skall ett beslut rörande hållandet av en konsultativ folkomröstning tillkomma varje gång i form av en av konung och riksdag samfällt stiftad lag. En sådan lex in casu stiftades också vid förbudsomröstningen 1922. 1950 års folkomröstningsutredning har med utgångspunkt från 1922 års lag angående förbudsomröstningen framlagt förslag till en moderniserad sådan lag. (Stat. off. utredn. 1932:7, sid. 14.) Det lagförslag, som vi här nedan framlägga, bygger på nämnda utkast till lag. Paragraferna 1 och 18 ha dock utformats i anslutning till 1922 års lag, varjämte sådana bestämmelser uteslutits ur förslaget, vilka ej äga tillämpning på det föreliggande fallet. Det är tänkbart att under remissbehandlingen en eller annan vägande anmärkning riktats mot något visst uttryck i utkastet; skulle så vara fallet förutsätta vi att konstitutionsutskottet vid behandlingen av denna motion efter att ha tagit del av remissvaren föreslår de jämkningar av utkastet, som kunna visa sig behövliga.

Det förtjänar att erinras om att även 1922 års folkomröstning tillkom på initiativ av riksdagen i anslutning till motioner. Varken initiativet till själva beslutet om omröstningen eller till utarbätandet av lagen angående denna togs sålunda av Kungl. Maj:t. Den då sittande socialdemokratiska regeringen respekterade riksdagens beslut samt godkände för sin del efteråt det av riksdagens bägge kamrar bifallna lagförslaget.

Vad det viktiga spörsmålet om frågeställningen beträffar synes allt tala för att denna förenklas så långt som möjligt. Även om det vore tänkbart att låta väljarna svara på flera alternativa eller kompletterande frågor, kan detta dock

verka förvirrande, med följd att den verkliga innebörden av svaren kan bli oklar eller diskutabel.

Vi föreslå därför först och främst att frågan endast skall ha avseende på statligt decisivt referendum. I och för sig kunde två frågor ställas, den ena gällande statligt och den andra kommunalt decisivt referendum, men huvudintresset knyter sig nu till den decisiva folkomröstningen såsom ett inslag i statens styrelse, och en lösning av detta problem torde, åtminstone enligt de flestas mening, böra föregå en liknande lösning på det kommunala området.

Det andra spørsmålet är, om frågan skall gälla beslutande referendum i största allmänhet eller en viss, kortare skisserad utformning av detta. Hittills har på den referendumvänliga sidan blott ett förslagskomplex varit under debatt, nämligen det som innefattas i den av hrr Bergvall, Håstad och Wahlund i betänkandet framlagda reservationen med den modifikation rörande det konstitutionella referendum, som skisserats i reservationer från folkpartiets och högerens representanter i konstitutionsutskottet vid 1952 och 1953 års riksdagar, innebärande att för sådant referendum skulle krävas två tredjedelars majoritet i bägge kamrarna. Vi föreslå att detta referendumsystem måtte läggas till grund för frågeställningen. Vi utesluta dock det föreslagna konstitutionella referendum, som aldrig tillmätts någon större betydelse eller skjutits i förgrunden. Det synes oss nödvändigt att folket får ta ställning till ett visst konkret förslag. Utslaget kan bli helt olika, om medborgarna ställas inför en fullständig direkt demokrati av schweizisk modell eller inför det relativt begränsade förslag, som hittills varit under debatt och enligt vilket decisivt referendum ej gärna kan tänkas förekomma annat än i enstaka och särskilda fall. Ytterligare ett skäl för denna konkretisering av frågeställningen är, att någon samlad opinion till förmån för ett längre gående referendumsystem hittills ej framträtt under de år då folkomröstningssystemet debatterats. Konkretiseringen av frågeställningen på angivet sätt innebär givetvis dock icke att riksdagen, därest folkomröstningen skulle resultera i en majoritet för ja, är bunden att till punkt och pricka grundlagsfästa ifrågavarande utformning av det decisiva systemet. I hela den konsultativa folkomröstningens natur ligger ju att omröstningen blott skall vara rådgivande. Då många olika möjligheter ju erbjuda sig, böra även anhängarna av en referendumreform ha ett starkt sakligt intresse av att kunna vidta de jämkningar av förslaget, som vid den fortsatta debatten kunna visa sig ändamålsenliga eller till äventyrs ägnade att bilda en brygga till en slutlig samförståndslösning.

Såsom vi tidigare framhållit finna vi det av behovet påkallat, att folket före det av oss begärda referendum erhåller en saklig, koncis och klar redogörelse för dels det decisiva referendums innebörd och dels huvudargumenten för och emot detta referendumsystem. Fördenskull bör riksdagen enligt vår mening i händelse av ett bifall till motionen samtidigt bevilja ett anslag avseende s. k. objektiv upplysning. Som den lämpligaste formen härför föreslå vi att varje väljare, subsidiärt varje hushåll, viss tid före omröstningen tillställs ett

blad eller en liten skrift, där anhängare och motståndare fått lika stor plats för att utveckla sina synpunkter. Alternativt kan det tänkas, att en liknande annons på statens bekostnad publiceras i varje nyhetstidning. Det synes oss lämpligt att riksdagen föreskriver, att ansvaret för utformningen av dessa texter skall åvila de medlemmar av konstitutionsutskottet, som vid avgivandet av utlåtandet över denna motion äro antecknade som anhängare av resp. motståndare till förslaget om denna konsultativa folkomröstning. Därefter skall det ankomma på Kungl. Maj:t att handha tryckningen och distribueringen (eventuellt annonseringen) av de bägge texterna. Till kostnaderna för denna objektiva upplysning skall därjämte läggas de kostnader för själva omröstningen, som ankommer på statsverket, däribland för tryckningen av röstsedlarna. Då någon erfarenhet om alla dessa kostnaders storlek nu icke finnes, ha vi approximerat anslagsposterna till 400 000 kronor för objektiv upplysning och 750 000 kronor för själva omröstningskostnaderna. Den senare siffran är lika med storleken av det anslag, som 1952 beviljades för de allmänna valen samma höst. Anslagen böra ges karaktär av förslagsanslag.

Med hänvisning till vad vi ovan anfört hemställa vi,

- 1) att riksdagen måtte för sin del anta nedanstående

Förslag

till

Lag om rådgivande folkomröstning angående beslutande folkomröstning.

1 §.

Före den 1 juli 1955 skall genom sådan allmän folkomröstning, som i § 49 mom. 2 regeringsformen omförmäles, folkets mening inhämtas angående införandet av beslutande (decisiv) folkomröstning.

Den som önskar, att i grundlag och allmän lag skola införas bestämmelser om beslutande folkomröstning efter vad nedan i denna paragraf anges, röstar ja; den, som icke önskar detta, röstar nej.

Sådana bestämmelser om beslutande folkomröstning som här avses skola huvudsakligen bereda möjlighet att underställa riksdagens beslut, avseende lagar samt nya eller förhöjda statsanslag, omröstning bland de röstberättigade. Rätt att påkalla sådan omröstning skall, därest tvångsläge ej föreligger, tillkomma en viss, i grundlag bestämd minoritet i riksdagens båda kamrar.

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

4 §.

Sedan dag för omröstningen 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 §.

Omröstningen förrättas å den tid på dagen, som i lagen om val till riksdagen är stadgat 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 §.

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

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

7 §.

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

8 §.

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.

9 §.

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 fastställles.

10 §.

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.

11 §.

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 omröstningen önskar avlämna röstsedel; och skola i fråga om förfarandet i nämnda avseende gälla de i vallagen därom meddelade bestämmelserna.

12 §.

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.

13 §.

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

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 röstsedel ogill.

14 §.

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

15 §.

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.

16 §.

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

17 §.

Förmenar någon, att omröstningen 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 läns-

kungörelserna 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 förklaringar, som må hava inkommit, ofördröjligen till Konungen insända för att i Dess regeringsrätt föredragas och avgöras.

18 §.

Kostnaderna för folkomröstningens anordnande fördelas mellan statsverket och kommunerna i enlighet med vad som gäller vid val till riksdagens andra kammare. Kuvert och röstsedlar bekostas av statsverket.

Stockholm den 27 januari 1954.

Elis Håstad.

Bertil Ohlin.

Jarl Hjalmarson.