

Nr 17.

Av herr **Håstad m. fl.**, om införande av beslutande folkomröstning i viktigare statliga angelägenheter och viktigare kommunala frågor av allmänt intresse.

Efter förra världskriget vann tanken på demokratiens utbyggnad genom folkomröstning en lika stor som snabb utbredning. Särskilt i de många stater, som nybildades genom fredssluten, införlivades olika former av referendum i författningarna. Som förebild stod Schweiz, och det talades vid den tiden allmänt om statskickens »Verschweizerung». Även om tanken på införande av folkomröstning tidigare vid enstaka tillfällen framkastats i vårt land — bl. a. såsom ett medel för skiljedom mellan riksdagens båda kamrar under den gamla första kammarens tid — aktualiserades referendumfrågan också här vid samma tidpunkt. År 1920 tillsattes den s. k. folkomröstningskommittén under f. statsminister Edéns ledning.

Resultatet av den nämnda kommitténs utredningsarbete kom emellertid att inskränka sig till det konsultativa referendum, som alltifrån 1922 finnes inskrivet i regeringsformen § 49. Kommitténs majoritet fann — enligt slutbetänkandet, SOU 1923:10 — att »nuvarande förhållanden i vårt land icke giva tillräckliga skäl för att framlägga förslag om införande av ett decisivt folkomröstningsinstitut i Sveriges författning». Frågan ställdes med andra ord på framtiden. Till kommitténs arbete hörde i övrigt några mycket djupgående vetenskapliga undersökningar om referenduminstitutets utformning och verkningar i olika länder, särskilt Schweiz och USA:s delstater.

Det konsultativa referendum i Sverige kunde i fjol fira sitt kvartsekelsjubileum. Det infördes speciellt med tanke på förbudsfrågan, och som bekant har det endast en gång — vid 1922 års förbudsomröstning — kommit att tillämpas. Visserligen har då och då projekt om konsultativ folkomröstning kastats fram i den allmänna politiska debatten, men det har aldrig kommit längre än till projekt. I riksdagen har aldrig någon gång under de tjugofem åren frågan om ny omröstning på allvar varit uppe. Mot bakgrunden av denna starka motvilja mot den konsultativa folkomröstningen måste det fastslås, att utvecklingen givit dem rätt, som vid 1921 års riksdagsdebatter ställde sig mycket skeptiska till lämpligheten och användbarheten av denna form för folkets direkta medverkan i sakbesluten. Den rådgivande folkomröstningen kan å ena sidan vara ägnad att av-

trubba ansvaret både hos folket, enär dess vota inte äro utslagsgivande, och hos riksdagen, enär denna kan vilja undandra sig ansvaret genom att skjuta över detta på väljarfolket. Å andra sidan har det visat sig, att regering och riksdag — vilka i varje särskilt fall ha att i form av en lag träffa beslut om att en konsultativ folkomröstning skall utlysas — ogärna velat utsätta sig för intrång i sina maktbefogenheter även när det gällt mycket omstridda frågor, beträffande vilka folkets uppfattning ej alltid kunnat säkert beräknas. Härtill kommer att uttolkningen av en konsultativ omröstnings resultat alltid kan bli föremål för skiftande meningar i de fall, då utslaget inte är så kraftigt att dess innebörd är kategorisk. Mycket typisk var diskussionen före 1922 års förbudsomröstning; under mycken strid gjordes då åtskillnad mellan manliga och kvinnliga röster; dessutom hävdade många att förutsättningen för lagfästandet av ett rusdrycksförbud vore att förbudet samlade en kvalificerad majoritet bland folket, men bland dem voro meningarna delade huruvida det skulle fordras $\frac{2}{3}$ eller $\frac{3}{5}$ majoritet, likaså om denna kvalificerade majoritet skulle ha avseende blott på männen eller även på kvinnorna. Med visshet kan också antas, att det konsultativa referenduminstitutet skulle i hög grad undergrävas bland folket, om regering och riksdag med utnyttjande av sin grundlagsenliga fria prövningsrätt skulle i något fall ha fattat ett beslut, som gått stick i stäv mot utslaget i folkomröstningen. In summa: det referendum, som grundlagsfästs i Sverige, har visserligen inte gjort någon skada och kan framdeles möjligen också i någon annan fråga än nykterhetsfrågan tänkas verka pacificerande, men det är behäftat med stora principiella brister och kan inte anses ha skänkt någon lösning av problemet om folkets ökade medverkan i statsarbetet.

Tiden synes nu åter vara mogen för att till undersökning uppta frågan om folkets direkta deltagande i vår demokratiska stats styrelse genom övergång till någon form av beslutande (decisivt) referendum. Utgångsläget är härvid ett annat än när referendumfrågan diskuterades efter det första världskriget. Dels stå oss nya erfarenheter från skilda länder nu till buds, dels ha statens uppgifter i utomordentligt hög grad utvidgats särskilt under de sista åren, samtidigt som organisationsväsendet blivit en allt starkare makt.

På samma sätt som 1920 års kommitté gick tillväga synes det även nu behöfligt att närmare studera och summera erfarenheterna utomlands från referenduminstitutets tillämpning under mellankrigsåren och — i den mån material ges — efter 1945 års krigsslut. Även utan en ingående undersökning är det dock väl bekant, att referenduminstitutet under mellankrigsperioden inte kom att få någon större betydelse i andra länder än Schweiz, USA och Australien, d. v. s. i de länder där institutet vunnit hävd redan före 1914. I de nya referendumstaterna — Österrike, Tjecko-

slovakien, Eire, Estland, Lettland och Litauen, Weimarrepublikens Tyskland och det republikanska Spanien samt i viss mån Danmark, där referendum blott avser grundlagsändringar men i fråga om dessa är obligatoriskt — har folkomröstningen ingenstädes blivit samma faktor som i förebildslandet Schweiz. Antingen har institutet använts blott i undantagsfall eller också har det legat helt i reserv. Orsakerna härtill ha varit många. I vissa fall voro reglerna för omröstningens igångsättande så försvårande, att institutet knappast kunde tas i bruk; på flera håll voro reglerna dessutom så invecklade eller teoretiskt utpekulerade, att de inte lämpade sig för den praktiska politikens krav. Därtill kom att referendumidén på flera håll i fullaste omfattning grundlagfästes helt plötsligt, utan någon bakomliggande tradition från folklig självstyrelse och utan att den direkta demokratiens såsom i Schweiz först försiktigt prövats och därefter steg för steg byggts ut. Flera av de nämnda staterna gjorde liksom ett hopp från autoritär regim till direkt demokrati utan ens den parlamentariska folkstyrelsen såsom mellanled. De många svårartade ekonomiska, sociala och nationella problem, som fyllde mellankrigsårens politik, lade dessutom flerstädes hinder i vägen för en friktionsfri tillämpning av författningsstadgandena och framkallade till sist de rop på maktkoncentration, som ledde till demokratiens kris och uppkomsten av diktaturregimer. De erfarenheter, som dessa länder ha att erbjuda, äro därför mestadels mycket begränsade. En analys av i vilken utsträckning referenduminstitutets ringa utnyttjande var att hänföra till svagheter i dess formella utgestaltning torde dock erbjuda åtskilliga lärdomar.

Det största intresset knyter sig därför fortfarande till referenduminstitutets funktion under senare tid dels i Schweiz och dels i de amerikanska delstater, där detsamma är infört. Det är känt, att folkomröstningssystemet i så måtto stagnerat i dessa länder, och att det inte utvidgats på det sätt som man tidigare räknade med. I vissa fall — särskilt gäller detta Schweiz — har folkets rätt till referendum inskränkts genom ett fullmaktssystem. Orsaken härtill har legat i öppen dag. Under de ekonomiska kriserna har det ansetts både alltför tidsödande och alltför vanskligt att låta komplicerade ekonomiska frågor avgöras genom folkets utslag, kanske efter upprivande kampanjer med vädjanden till egoistiska gruppintressen. Dessa avsteg betyda emellertid alls inte, att folkets direkta deltagande därför i dag betraktas såsom förkastligt eller värdelöst. Vad särskilt Schweiz beträffar, gå tvärtom alla aktuella strävanden ut på att trygga och befästa folkrättigheterna, och om referendum i amerikanska delstater föreligga en mångfald erkännssamma vittnesbörd från politiker och vetenskapsmän. Allmänt torde man dock ha tillägnat sig den uppfattningen, att vissa problem — särskilt invecklade ekonomiska — mindre väl lämpa sig för folkliga avgöranden och att särskilt i svåra kriser, för att inte tala om under

krigstillstånd, restriktioner uti folkets direkta makt framtvings av nödvändigheten. I synnerhet i dessa hänseenden förtjäna den senaste tidens referendumpraxis och referendumutslag i dessa stater ingående studier. Också de stora ekonomiska eller sociala organisationernas roll vid igångsättandet av folkomröstningar eller propagandan under referendumkampanjerna borde härvid särskilt undersökas. Nämnas bör också att folkomröstningsinstitutet efter det senaste kriget inskrivits bl. a. i den nya franska författningen och tillämpats där, i Italien och flera av det s. k. östblockets stater.

Vi ha fullt klart för oss att erfarenheterna från författningsstadganden i ett visst land inte utan vidare behöva vara tillämpliga i ett annat, därest samma stadgande skulle införas där. Särskilt bör man beakta, att Schweiz och USA äro förbundsstater med alla de skiljaktigheter i förhållande till en enhetsstat såsom Sverige, vilka därigenom uppstå och påbjuda försiktighet i slutsatserna.

Vid en utbyggnad av vårt svenska folkomröstningsinstitut borde redan den omständigheten, att vårt folk sedan långliga tider särskilt inom den kommunala självstyrelsens ram varit vant att syssla med offentliga angelägenheter, vara en garanti för folkets »mognad». Även om uppfostringsmotivet i sig självt inte kan vara ett tillräckligt skäl för konstitutionella förändringar, bidra dock folkomröstningar enligt allmän erfarenhet till att intressera medborgarna för samhällsfrågor och öka deras samhällsinstinkter. Tillgripandet av folkomröstning kan vara särskilt påkallat i sådana frågor av allmän natur, beträffande vilka medborgarna vanligen äga en utpräglad mening och vilka skära igenom partierna. Av allt att döma bilda partierna långt ifrån några enhetliga formationer. I en mängd frågor torde uppfattningarna inom partierna vara mycket delade utan att detta kommer till motsvarande uttryck i riksdagsgrupperna. Ett referendumutslag kan härvid ge ett sannare uttryck för folkopinionen än riksdagens politiska sammansättning. Folkomröstningar kunna också tänkas med fördel anordnas i viktiga frågor, som kommit upp sedan val hållits utan att väljarna tidigare haft tillfälle att vid val ta ställning till dem. Visserligen kan en riksdags- eller kammarupplösning härvid alternativt beslutas, men det är långt ifrån säkert att den omstridda frågan då skulle kunna isoleras så att folkets ställningstagande just i denna klart kan utläsas; därtill kommer att upplösningensinstitutet i Sverige visat sig ineffektivt bl. a. därför att en efter upplösning nyvald andra kammars mandattid inskränkes till att gälla blott för återstoden av den upplöstas.

Det starkaste skälet för en utvidgning av folkomröstningsinstitutet är dock, att därigenom större möjligheter skulle ges folket att ta del i och ansvaret för de nu för tiden alltmer ingripande samhällsreformerna. Just därför att dessa äro så ingripande, är det en rimlig fordran att full visshet

om folkets uppfattning skapas. Medborgarna få på detta sätt tillfälle att utöva ett inflytande utan att snävt bindas till klasser eller partier. Erfarenheten ger också vid handen att förekomsten av ett referenduminstitut gör folkrepresentationens beslut och särskilt lagstiftningen omsorgsfullare i synnerhet i den meningen att folkrepresentationen för att undgå referendum tvingas att starkare beakta olika medborgargrupperns rättmätiga synpunkter. Så länge som varje sund folkstyrelse bygger på ömsesidigt hänsynstagande, måste detta direkta eller indirekta tvång till ökad samverkan mellan partierna endast vara en utveckling i rätt riktning.

Det kan ställas under debatt, om såsom hittills folkomröstningssystemet i Sverige skall inskränkas till att blott gälla statliga beslut. Även ett kommunalt referendum kan tänkas, helst som många kommunala angelägenheter på ett särskilt sätt direkt beröra människorna. Bortses från städerna var ännu till för ett par årtionden sedan vår kommunala självstyrelse förankrad i stämmorna, där alla röstberättigade kunde hävda sina meningar och som åtminstone i åtskilliga socknar samlade stort deltagande. Fullmäktigesystemets införande, i och för sig motiverat av kravet på kontinuitet i den kommunala ledningen och behovet av garantier mot uppkomsten av tillfälliga majoriteter, innebar att den gamla allmänna rätten till deltagande i sakbesluten begränsades till enbart en valrätt vart fjärde år. Detta betydde, att de stora värden, som lågo i medborgarnas direkta ansvar, måste offras. Sannolikt slappnade samtidigt intresset för de gemensamma kommunala angelägenheterna hos dem, som ställdes utanför fullmäktigeförsamlingar och nämnder. När den i princip beslutade kommunindelningsreformen genomförts, försvinner inte blott stäm mosystemet, utan därtill kommer även att kommunerna genom sammanslagningar i de flesta fall bli mycket större än hittills, med följd att antalet fullmäktige relativt sett beskäres. Det synes värt att överväga, om det inte vore en styrka för det kommunala livet och innebure en värdefull anknytning till äldre ideella traditioner, därest det skapades möjligheter att låta viktigare frågor gå till omröstning bland de kommunala väljarna. Givetvis förutsätter detta grundliga överväganden både om arten av de ärenden, som skulle kunna bli föremål för omröstning, och om villkoren för att en sådan omröstning skulle anordnas.

När det gäller decisiva statliga folkomröstningar, brukar man skilja på några huvudformer. Referendum kan dels vara obligatoriskt — vilket främst brukar gälla författningsändringar — och dels fakultativt, d. v. s. anordnas på framställning av ett visst antal väljare eller av en minoritet i parlamentet eller av bägge i kombination; till fakultativt referendum kunna också vissa andra former hänföras, nämligen då regeringen eller statsöverhuvudet äger rätt att påbjuda folkomröstning eller då parlamentet självt kan fatta ett liknande beslut (i sistnämnda fallet plägar man tala

om »frivilligt» referendum). Dessutom brukar man till folkomröstningsreformerna även räkna det s. k. folkinitiativet, d. v. s. en rätt för ett visst antal väljare att framlägga ett förslag, som sedan obligatoriskt eller fakultativt skall underställas folkets avgörande. Även andra mer eller mindre hybridartade former ges, som dock här ej behöva närmare beröras. Utan att ta ställning till de lämpligaste metoderna vilja vi blott anföra, att all erfarenhet ger vid handen, att den obligatoriska formen är behäftad redan med den uppenbara svagheten, att frågorna ej alltid och kanske blott sällan fånga något större intresse. Även folkinitiativet är omtvistat till sina verkningar eller sin betydelse, och det har i allmänhet ansetts som en sista etapp på vägen till en fullständig referendumdemokrati. Det naturligaste och angelägnaste synes oss vara, att referendum införes i någon fakultativ form. Härvid bör den utgestaltas som en folkrättighet, d. v. s. såsom en rätt för en minoritet att få en omröstning till stånd. Endast i denna form skänker institutet garanti för folkets medverkan i samhällsarbetet och kontroll av riksdag eller regering. Klokheten bjuder att ett beslutande referendum vid dess införande inte ges en alltför vid omfattning, särskilt när det gäller för gemene man svårbedömliga ekonomiska, finansiella eller utrikespolitiska avgöranden, och att erfarenheterna sedermera få vara utslagsgivande för dess eventuella fortsatta utbyggande.

Utformningen av regler för decisiv folkomröstning ställer sig givetvis mycket svårare än av regler för en konsultativ. Hur stor procent av väljare och eventuellt av riksdagens ledamotstal, som skall fordras för utlösning av referendumapparaten, tarvar härvid grundliga överväganden, likaså de nödiga bestämmelserna om tidsfrister för begäran av referendum och för promulgation av lagar eller verkställandet av andra beslut så att referendum hinner begäras. Fastställandet av de ärenden, som skola kunna göras till föremål för folkomröstning, är icke blott reellt utan även rent formellt förknippat med svårigheter, bland annat med hänsyn till att lagstiftningsbegreppet i Sverige är så oklart på grund av förekomsten av konungens ekonomiska lagstiftning (RF § 89) och på grund av de flytande gränserna mellan lag och förordning. Vidare torde det vara ofrånkomligt att medge regeringen och riksdagen rätt att i brådskande eller trängande fall kunna låta ett beslut, som eljest skulle ha kunnat underkastas referendum, omedelbart träda i kraft och genom en dylik force-majeure-klausul göra undantag från referendurrättigheterna. Ytterligare blir det nödvändigt att reglera spörsmålet om riksdagsförfarandet vid beslut om sådana grundlagsändringar, som gå till folkomröstning; härvid uppstår först frågan, på vilket stadium av frågans behandling — om efter det vilande eller det definitiva riksdagsbeslutet — som folkomröstning skall kunna anordnas, och vidare synes det vara oformligt att fortfarande kräva två riksdagars samstämmiga beslut och mellanliggande andrakammarval, om folkomröst-

ningen skulle hållas efter riksdagens första beslut i frågan. Även andra likartade formella och reella problem torde anmäla sig. Redan med hänsyn härtill är det praktiskt otänkbart att vid denna riksdag utan en föregående och ingående utredning företa alla de grundlagsändringar och grundlagstilllägg, som införandet av ett decisivt referendum betingar.

Vi hemställa därför,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning — särskilt genom undersökning av erfarenheterna utomlands — och förslag angående införandet i regeringsformen av beslutande folkomröstning såsom en folkrättighet i viktigare statliga angelägenheter, liksom angående möjligheter till folkomröstning i kommunerna rörande viktigare frågor av allmänt intresse.

Stockholm den 14 januari 1948.

Elis Håstad.

Martin Skoglund.

Jarl Hjalmarson.
