

Nr 245.

Av herr Ohlin m. fl., *angående införande av fakultativ avgörande folkomröstning.*

Den moderna tidens politiska liv behärskas helt av demokratins grundsats, d. v. s. folkets självstyrelse genom utövning av allmän rösträtt. Längre bekämpad som oriktig och farlig har uppfattningen att folket är statsmaktens ägare oavbrutet och oemotståndligt trängt framåt, och är i de demokratiska länderna numera knappast öppet bestridd. Demokratin kan emellertid, på den gemensamma grund som den allmänna rösträtten utgör, organiseras olika i olika länder och på olika tider. Så mycket står dock utom diskussion att det demokratiska styrelsesättet i stora stater måste vara i huvudsak representativt d. v. s. folkviljan måste normalt uttryckas genom folkets valda representanter. Ända sedan slutet av 1700-talet har det representativa systemet — efter förebild i England — trängt fram och slagit igenom och dess historia är på det intimaste förknippad med frihetens och kulturens utveckling i såväl Europa som nya världen. Folkrepresentationerna ha, i många fall dock först sedan de blivit valda med allmän rösträtt, kraftfullt gått i spetsen för folkets politiska utveckling och för reformarbetet, och den strid, som de i många länder måst föra mot antiparlamentariska styrelser och antidemokratiska riktningar inom folket, har endast varit ägnad att stärka deras ställning.

I samma mån som det representativa styrelsesättet blivit befast och lagts på den allmänna rösträttens grund, har dess tillämpning helt naturligt kommit att ställa nya problem. Massornas inträde i politiken genom den allmänna rösträtten och bildandet av stora landspartier, det ökade politiska intresset och det större antalet stridsfrågor ha medfört att folkets beslutanderätt spelar långt större roll än förr. Skärpningen i den politiska striden medför att folkmeningen allt mera och allt starkare åberopas och att den ständiga frågan blir denna: vilken är den bästa metoden att låta folkets önskemål och mening komma till uttryck och — alldeles särskilt — vilka åtgärder kunna vidtas för att trygga eller åtminstone främja överensstämmelse mellan folkviljan och representationens beslut? Det parlamentariska styrelsesättet anvisade ända sedan slutet av 1700-talet ett medel att vid uppkommande behov kontrollera parlamentsbeslutens överensstämmelse med folkmeningen, nämligen upplösning och nyval. I en del stater, där styrelsesättet ej varit parlamentariskt, har ett medel för kontroll och begränsning av parlamentsväldet varit folkomröstning (referendum) av olika slag.

Den moderna folkomröstningens historia börjar under franska revolutionen. Men sedan den revolutionära vågen ebbat ut, dröjde det länge innan folkomröstning på nytt tilldrog sig intresse. Schweiz ensamt utgjorde ett undantag. I detta land börjar på 1830- och 40-talen en rörelse för folkomröstning som under senare delen av 1800-talet småningom lyckades genomdriva obligatoriskt författningsreferendum i såväl kantonerna som förbundet, obligatoriskt eller fakultativt lagreferendum i alla kantoner, fakultativt lagreferendum i förbundet och till slut även folkinitiativ, d. v. s. rätt för ett visst antal röstberättigade att få ett förslag — utarbetat eller ej — underställt folkomröstning. För folkomröstning om vanliga lagar kräves i förbundet att 30 000 röstberättigade medborgare eller åtta kantoner begära sådan. Initiativet gäller i förbundet endast författningsfrågor, i kantonerna även lagfrågor.

Omkring 1890 börjar folkomröstning diskuteras i åtskilliga länder, framför allt i Förenta staterna. På 1890-talet uppkom i detta land, under påverkan från Schweiz, en rörelse för införande av referendum och initiativ; en inhemsk utgångspunkt hade denna rörelse däri att obligatoriskt författningsreferendum redan fanns i åtskilliga delstater. Resultatet blev att 22 av staterna — den första 1898 — införde fakultativt lagreferendum och 19 därjämte initiativ. I författningsfrågor är folkomröstning numera obligatorisk i alla stater. De tyska socialdemokraterna upptogo såväl referendum som initiativ på Erfurtprogrammet (1891). Under överhusstriden i England 1910—11 yrkade de konservativa på folkomröstning, i Frankrike stod institutet på många konservativa program. 1900 infördes obligatoriskt författningsreferendum i det australiska statsförbundet, 1915 i Danmark. Med dessa undantag förblevo Schweiz och Förenta staterna fram till tiden efter första världskriget de enda länder som infört folkomröstning.

Demokratiens seger i första världskriget medförde ett allmänt genombrott för folkomröstningstanken. I de flesta nya författningar infördes folkomröstning i en eller annan form; den användes dock endast i ett fåtal fall, i somliga länder icke alls. Även den spanska författningen av 1931 upptog folkomröstning, likaså den sovjetryska av 1936. I Norge var frågan i början av 1920-talet föremål för utredning och förslag men utan resultat. I Danmark utarbetade alla de stora partierna utom Venstre och antog riksdagen 1939 ett förslag till författningsändring som innebar att landstinget avskaffades och fakultativt lagreferendum i stället infördes. Sådant skulle äga rum om två femtedelar av riksdagens ledamöter vid sammanträde av den förenade riksdagen begärt det eller om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter på samma sätt begärt det och denna begäran inom viss tid understötts av 15 % av de röstberättigade. För avslag vid folkomröstning fordrades att majoriteten därför utgjorde minst 35 % av de röstberättigade. Vissa frågor, huvudsakligen finans- och skattefrågor, voro undantagna från folkomröstning. För-

slaget föll emellertid vid författningsreferendum samma år; det fattades några promille i den erforderliga kvalificerade majoriteten. Venstre hade utarbetat ett eget förslag vars folkomröstningsbestämmelser voro mindre stränga än de övriga partiernas.

Under författningsarbetet efter andra världskriget har folkomröstningsinstitutet åter blivit föremål för intresse. Den franska författningen av 1946 stadgar folkomröstning, dock ej obligatorisk, i författningsfrågor; fakultativt lagreferendum hade visserligen under den förberedande författningsdiskussionen ifrågasatts från vissa håll men påyrkades icke under författningsarbetet i de båda konstituerande församlingarna. Italiens nya författning antagen i december förra året stadgar såväl fakultativt lagreferendum som initiativ.

Första gången frågan om folkomröstning tilldrog sig något större intresse i Sverige var då Frisinnade landsföreningen 1907 på initiativ av Karl Staaff upptog på sitt program införande i vår författning av folkomröstning »rörande fall som grundlagen har att närmare bestämma». Förslaget var ett led i kampen mot första kammaren; syftet angavs framför allt vara att skapa »ett medel att i sista hand slita sådana meningsskiljaktigheter mellan kamrarna varigenom det jämna framåtskridandet hämmas och försumpning hotar att inträda». Vid 1908 års riksdag väckte Staaf jämte flera andra medlemmar av liberala samlingspartiets förtroenderåd motion om utredning rörande folkomröstning som medel för skiljedom mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor. Motionen, som avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av båda kamrarna, av första kammaren utan votering, av andra kammaren med 115 röster mot 78, upprepades icke. I landsföreningens 1911 ändrade program uttalades att folkomröstning i det 1907 angivna huvudsyftet borde »bliva föremål för ett allvarligt övervägande».

När tanken nästa gång framfördes i Sverige, var i samband med de radikaliseringssträvanden som gjorde sig gällande efter marsrevolutionen i Ryssland 1917. På sin kongress detta år upptog socialdemokratiska partiet folkomröstning på sitt program. Rätt att besluta folkomröstning borde tillkomma ej blott statsmakterna utan även »ett så stort antal politiskt röstberättigade att dessa kunna anses ge uttryck åt en allmännare önskan inom nationen»; även folkinitiativ borde införas. På sin kongress 1920 beslöt partiet att för enkla punkten om folkomröstning till detta enda ord. Programkommissionen fann det lämpligast att programmet ej angav något om den omfattning institutet borde erhålla i vår författning, men framhöll att formuleringen inrymde »möjlighet för både bekräftelserreferendum och initiativreferendum».

Att folkomröstning, ehuru visserligen endast konsultativ, kom att införas i vår författning berodde dock ej så mycket på några författningspolitiska

strävanden utan närmast på det liberala partiets önskan att överlåta avgörandet i nykterhetsfrågan till folket självt.

I Norge hade 1919 anordnats konsultativ folkomröstning i förbudsfrågan. men tanken på en folkomröstning därom i Sverige — konsultativ eller avgörande — framgick ur den svenska nykterhetsrörelsen själv, alltså ur en vilja inom svenska folkets breda lager. 1909 hade förbudsvännerna själva anordnat en folkomröstning, och i sitt i augusti 1920 avgivna betänkande hade den av ministären Staaff 1911 tillsatta nykterhetskommittén som villkor för att en förbudslag skulle träda i kraft föreslagit antingen avgörande folkomröstning, varvid minst tre femtedelar av de röstande skulle ha uttalat sig för förbud, eller konsultativ folkomröstning. Det var den senare vägen statsmakterna valde. Vid 1919 års riksdag hade konstitutionsutskottet med anledning av en motion av herr Lindhagen hemställt om en allsidig utredning hur folkomröstning verkat i främmande länder och huruvida, i vilken utsträckning samt under vilka former och betingelser folkomröstning »för viktiga frågor» skulle kunna införas i vår författning. Denna hemställan hade bifallits av andra men avslagits av första kammaren. Då utskottet vid 1920 års riksdag med anledning av motioner från olika håll upprepade samma hemställan, bifölls denna av båda kamrarna. Den begärda kommittén tillsattes samma år, och efter förslag av denna kommitté 1921¹ infördes konsultativ folkomröstning i vår författning 1922 och användes, som avsett var, samma år. I sitt 1923 avgivna huvudbetänkande² avstyrkte kommittén — med reservation av herr Vennerström — införande av avgörande folkomröstning.

Enligt vår mening har den politiska och sociala utvecklingen i Sverige nu nått dithän att frågan om införande i vår författning av avgörande folkomröstning på nytt bör upptas till utredning. Det finns i vårt politiska liv förhållanden, som göra det sannolikt att ett behov av sådan folkomröstning snart nog kan uppstå, och som alltså motivera att frågan utan dröjsmål upptas till behandling. De politiska förhållandena i vårt land utmärkas av en jämförelsevis stor stabilitet. Men om stabiliteten är en fördel, så kan en därmed förbunden stelhet vara en fara. Varför ger väljaren sin röst till ett visst parti i stället för till ett annat? I många fall beror det på att han en gång fått den uppfattningen att han av den ena eller andra orsaken bör rösta med detta parti och fortsätter att göra det även sedan det ursprungliga skälet upphört att gälla.

Det är uppenbart att tvivel om folkmajoritetens ställning i en viss fråga särskilt lätt uppstå då skillnaden mellan majoritet och minoritet i riksdagen

¹ Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning avgivet av folkomröstningskommittén den 8 februari 1921. Uppsala 1921.

² Betänkande angående decisiv folkomröstning avgivet av folkomröstningskommittén den 28 febr. 1923. SOU 1923: 19.

är öbetydlig. Det är därför principiellt fullt motiverat att låta folket självt uttala sig. Detta har under det representativa systemets utveckling och tillämpning blivit alltmera beaktat, och i det parlamentariska styrelsesättet finns som nämnts också möjligheten att genom upplösning av representationen inhämta folkets mening. Upplösningen är emellertid icke alltid ändamålsenlig. Vad som behöves var ju att få veta folkets mening i en särskild stor fråga, och för att nyvalet skall kunna ge klarhet härom fordras det att denna fråga fullständigt dominerar valstriden så att det på förhand är klart och ostridigt att valet gäller just denna fråga och ingenting annat. Det torde vara mycket sällan som detta krav kan förverkligas; ett stort antal väljare, kanske flertalet, kommer i regel att ta hänsyn till mycket annat än den fråga på vilken upplysning skett. Folkomröstning är då ett bättre medel. Det kan hända att majoriteten vid folkomröstningen blir svag, men en svag folkmajoritet har i varje fall en större auktoritet än en svag riksdagsmajoritet.

Det lär vara ostridigt att folkomröstning — så länge den icke användes till överdrift — är ett av de förnämsta medel som finns att öka det politiska intresset. Schweiz' exempel är belysande i detta avseende; deltagandet i fakultativa omröstningar har varit synnerligen livligt i såväl förbundet som kantonerna, i förbundet till och med större än vid politiska val. Otvivelaktigt är det politiska intresset stort och medborgarandan stark i denna demokrati. Det förefaller troligt, att folkomröstning skulle få liknande gynnsamma verkningar i ett land som vårt, där de allmänna kulturella förutsättningarna äro jämförliga med dem i Schweiz. Att med sin röst delta i avgörandet av en stor sakfråga, som gäller hela folket och ingriper i hela dess liv, alltså bidra till genomförandet av något som man betraktar som önskvärt eller till hindrandet av något som man anser skadligt, måste stimulera intresset. Folkomröstning vädjar till den enskilde medborgarens politiska självverksamhet, hans personliga ansvarskänsla gentemot det allmänna, och hämtar sin styrka ur detta demokratiens grundvärde.

I många länder, där det representativa styrelsesättet har en stark tradition bakom sig, är motståndet mot folkomröstning utan tvivel betydande. Att folkomröstning överensstämmer med demokratiens anda kan man ej förneka, ej heller kan man påstå att folket ej är moget att självt rösta i särskilda frågor. Den moderna statsverksamhetens invecklade natur anses däremot lämna ett argument mot folkomröstning. Man gör gällande att de flesta stora politiska frågor i vår tid äro av så komplicerad art, att de icke lämpligen kunna bedömas och avgöras av de röstberättigade själva. Men detta gäller enligt vår mening i varje fall ej stora avgöranden av principiell natur.

Det är uppenbart att allför täta folkomröstningar skulle komma att innebära stora olägenheter, och många finna däri ett skäl att motsätta sig institutets införande. Enligt vår mening finns det ingen anledning anta att i vårt land folkomröstning skulle komma att användas överdrivet ofta. Kom-

promiss, samförstånd och uppgörelse genom ömsesidiga eftergifter, är en så stark politisk tradition hos oss, ingår så mycket i den svenska riksdagens inställning och arbetsätt, att det stora flertalet omstridda spörsmål även i framtiden komma att avgöras utan att folkomröstning sätts i fråga. Även om man icke kan utesluta möjligheten att institutet kan komma att användas i demonstrations- och obstruktionssyfte, torde man dock kunna anta att folkomröstning i vårt land, med den besinning som utmärker vårt politiska liv, icke kommer att begäras annat än då verklig ovisshet föreligger om folkmeningen. Särskilda bestämmelser kunna givas för att förhindra dylika missbruk.

Det förnämsta teoretiska och praktiska skälet mot folkomröstning har väl i allmänhet varit att den skulle försvaga representationens och regeringens auktoritet. Så länge representationens maktställning ej var fullständigt befast utan kunde hotas av reaktionära krafter, var det förståeligt att demokratiens anhängare i allmänhet motsatte sig vad som då tedde sig som en verklig minskning av dess auktoritet. Detta argument förefaller oss emellertid numera föråldrat.

Enligt vår mening tala starka skäl för att den i vår författning förefintliga *rådgivande* folkomröstningen kompletteras med en *avgörande* folkomröstning, som emellertid icke bör vara obligatorisk utan fakultativ. Icke ens i författningsfrågor är det lämpligt att i Sverige stadga obligatorisk folkomröstning, enär våra grundlagar inrymma en mängd detaljbestämmelser, vilkas ändring det icke kan vara rimligt att underställa folket. En huvudfråga vid den utredning som vi föreslå blir, huruvida rätt att begära folkomröstning skall tillkomma icke blott ett visst antal medborgare utan även en minoritet inom riksdagen. En annan huvudfråga blir den, vilket antal röstberättigade som skall krävas för att folkomröstning skall komma till stånd. En tredje fråga gäller vilka slag av spörsmål som böra kunna göras till föremål för folkomröstning. Då enighet torde råda därom att, som 1920 års riksdag uttalade, folkomröstning endast bör äga rum i viktiga frågor, kan det måhända vara befogat att den svenska författningen, åtminstone innan erfarenhet vunnits om institutets användning, uppställer relativt stränga villkor för dess användning. Bland andra frågor som böra utredas må nämnas den, huruvida kvalificerad majoritet bör stadgas för avslag vid folkomröstning.

På grund av vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående införande i Sveriges författning av fakultativ avgörande folkomröstning.

Stockholm den 24 januari 1948.

Bertil Ohlin.

Oscar Carlström.

Gust. Andersson
i Falun.