

Nr 215.

Av herr **Näsgård** och herr **Persson, Ivar**, om införande av beslutande folkomröstning.

I Sverige, liksom i flertalet andra demokratiska stater, ha den engelska parlamentarismens idéer tillämpats. Den klassiska engelska parlamentarismen bygger på den förutsättningen, att det endast finns två politiska partier, som tävla om makten. Det parti, som har majoritet i folkrepresentationen, skall inneha regeringsmakten. Det andra partiet blir då automatiskt ett oppositionsparti, som genom sin kritik och aktualiserande av nya frågor söker undergräva regeringspartiets maktställning och därmed förbereda sitt eget övertagande av regeringsmakten. Innehavet av regeringsmakten växlar således ständigt mellan tvenne partier. En nödvändig förutsättning för ett sådant system är att motsättningen mellan partierna inte är av djupgående principiell natur, så att minoriteten vid sin förvandling till majoritet någorlunda respekterar den föregående regeringens beslut.

Utanför det engelska hemlandet och dess dominions har det saknats förutsättningar för en parlamentarism av det klassiska engelska systemet. I andra länder, där parlamentarismen införts, har det existerat flera partier, och varje land har därför tvingats att utarbeta sin egen variant av detta system. Ofta har man sökt skapa majoritet för regeringen genom koalitioner av två eller flera partier med någorlunda likartad politisk inriktning, men i andra fall har ett parti ensamt övertagit regeringsmakten, trots att det självt icke ägt majoritet i folkrepresentationen. Det har i regel varit sällsynt, att ett enda parti förfogat över majoritet i något annat land med parlamentariskt system än England.

Sedan parlamentarismen brutit igenom även i vårt land, ha vi haft såväl minoritetregeringar som majoritetsregeringar, bildade genom koalitioner av två partier. Den förstnämnda typen har varit regeln. Majoritetsregeringar genom koalitioner ha funnits endast under kortare perioder, den liberal-socialdemokratiska ministären Edén 1917—20 och andra ministären Hansson 1936—39, då socialdemokraterna och bondeförbundet gemensamt innehade regeringsmakten. Först 1945, då den nuvarande socialdemokratiska ministären trädde till, erhöll vårt land en majoritetsregering av ett enda parti.

Då minoritetsregeringar innehade regeringsmakten i vårt land kunde debatterna i kamrarnas plena påverka riksdagens reella avgörande av

de politiska frågorna. En skicklig argumentering av en talare eller en oväntad upplysning om faktiska förhållanden kunde påverka utgången av en votering. Sedan numera ett enda parti erhållit majoritet äro dessa möjligheter väsentligt kringskurna. Över huvud taget har partidisciplinen stramats åt, så att den enskilde riksdagsmannen, vilket parti han än tillhör, ogärna intar en annan ståndpunkt än den av partiledningen fastslagna, då det gäller avgörandet i viktiga politiska frågor.

Enligt parlamentarismens teori bör regeringen vara politiskt homogen och ensam bära ansvaret för landets styrelse. Oppositionens uppgift skall vara att genom ständig kritik såväl inskräpa detta ansvar hos regeringen som tvinga denna till moderation och måttfullhet. Det politiska läge, i vilket vi nu befinna oss, motsvarar någorlunda denna teori. Men trots detta ha därmed ingalunda skapats de förutsättningar som den klassiska parlamentarismen fordrar för att fungera normalt.

Partierna i vårt land, liksom för övrigt i många andra länder, ha numera utvecklats till stora organisationer, som ha en fast förankring inom vissa bestämda socialgrupper. Därav följer att de olägenheter, som äro förbundna med regering genom ett majoritetsparti eller en majoritetskoalition, ökas. Partierna måste genom sin anknytning till bestämda socialgrupper söka främja just den grupps intressen, från vilken de hämta huvuddelen av sitt röstunderlag. Minoriteten, som mer eller mindre är utestängd från reellt inflytande, blir allt mindre villig att acceptera de beslut, som fattas av en knapp majoritet. Denna ovillighet blir desto större, som statsmakternas beslut nu på ett helt annat sätt än förr direkt ingriper i den enskilde medborgarens livsföring. Statens åtgärder bli både för individerna, för näringslivet och för de skilda yrkesgrupperna av väsentlig betydelse. Det bör ej heller förbises att landsomfattande fackliga och ekonomiska organisationer kräva medinflytande vid avgörandena. Om inte de statliga åtgärderna utformas så, att de framstå som uppgörelser, som kunna godkännas av flertalet av de berörda grupperna, kan samhällsfreden sättas i fara. Så långt har det ju inte gått i vårt land, där de politiska och fackliga överläggningarna trots ibland hårda meningsbrytningar dock på det hela taget präglas av koncilians och kompromissvillighet. Men faran för en utveckling i annan riktning ligger latent och kan bringas till utlösning om en knapp majoritet ensidigt dikterar beslut, som ogillas av den andra hälften av folket.

Under sådana förhållanden har den tanken framkastats, att vi skulle överge det partiparlamentariska systemet och övergå till det system med permanent samlingsregering, som sedan länge praktiserats i Schweiz. Enligt det schweiziska systemet äro alla större partier ständigt företrädade i regeringen. Grundtanken bakom detta system är att ett land icke kan styras på ett tillfredsställande sätt, om regeringen endast stöder sig på

den ena hälften av folket eller på en minoritet inom detta, medan de grupper av folket, som icke äga företrädare i regeringen, betrakta dess avgöranden med misstro och motvilja. Systemets förespråkare anse, att parlamentarismen enligt den engelska typen, omplanterad i ett annat lands miljö, måste leda till ett fördjupande av de politiska motsättningarna, varav följer en tendens att betrakta alla samhällsfrågor ur partipolitisk och icke ur saklig synpunkt. Anhängarna av systemet med permanent samlingsregering hävda den meningen att demokratien icke får taga sig uttryck i ett ohämmat majoritetsvälde utan vara ett samspel mellan olika krafter. Ur detta samspel skola så småningom besluten utkristallisera sig. Med den stora omfattning den statliga verksamheten nu fått och den betydelse de politiska besluten äga för den enskilda är det nödvändigt att resultatet av krafternas samspel framträder redan i regeringens beslut. Folkrepresentationen kan endast draga upp ramen för regeringens verksamhet. Av dessa skäl anses en samlingsregering ofrånkomlig.

Inom vårt land har framlidne statsministern Per Albin Hansson vid flera tillfällen framträtt som förespråkare för tanken på en permanent samlingsregering, och vidare kan nämnas att flertalet statsvetenskapsmän synas hysa sympatier för en sådan omläggning av vårt regeringssystem. Samlingsregeringen har vid tvenne tillfällen prövats i vårt land, nämligen under unionskrisen 1905 genom ministären Lundeberg och under andra världskriget 1939—45 genom den tredje ministären Hansson.

De skäl, som framförts för en övergång till permanent samlingsregering, äga onekligen stor tyngd. Men det är givet, att nackdelar också äro förknippade med en sådan ordning. Det blir en betydande maktkoncentration hos regeringen, och det är också fara värt, att den offentliga politiska debatten, både inom riksdagen och utanför denna, kommer att försvagas. Regeringen kommer att sakna den stimulans för sitt arbete, som kritiken från oppositionen under det parlamentariska arbetet innebär. Kontrollen av dess verksamhet blir också därigenom försvagad. Om man i alla fall anser, att samlingsregeringen är så värdefull, att man vill acceptera detta regeringssystem, bör en sådan reform av regeringssättet kombineras med andra reformer, som införa vidgade befogenheter för valmanskåren att direkt kontrollera regeringens arbete och aktivt ingripa som en faktor i folkstyret vid sidan av uppgiften att välja ledamöter i folkrepresentationen. I Schweiz har man för detta ändamål begagnat folkomröstningsinstitutet och givit valmanskåren ganska långt gående befogenheter i detta avseende. Det schweiziska systemet med samlingsregering förutsätter som kompletment användande av folkomröstningar i viktiga frågor.

Skulle systemet med permanent samlingsregering komma att tillämpas även i vårt land torde det fördenskull vara nödvändigt, att vi, liksom förhållandet är i Schweiz, också begagna folkomröstningsinstitutet för att

valmanskåren därigenom direkt skall få säga sin mening om viktiga politiska frågor. Frågan om införande av permanent samlingsregering tillhör helt den praktiska politiken; en sådan reform kan icke genomföras på formell väg genom ändring av grundlagen. En utvidgad användning av folkomröstningsinstitutet förutsätter däremot givetvis grundlagsändring.

Det torde knappast vara sannolikt, att tanken på en samregering mellan de stora partierna är mogen för förverkligande omedelbart. Praktiska svårigheter lägga tills vidare hinder i vägen. Men en under förra året företagen gallupundersökning visar, att tanken har stora sympatier bland allmänheten. Den meningen synes på allvar ha vunnit insteg i folkopinionen, att partiregeringarnas tid bör vara förbi och att den stabila samverkan mellan partierna bör bli framtidens form för parlamentarism.

Oberoende av om denna stabila samverkan kommer till stånd eller ej, kan dock användningen av folkomröstning motiveras med liknande skäl, som anförts för systemet med samlingsregering. Då regeringsmakten innehas av ett parti med fast anknytning till en viss socialgrupp och dess majoritet är knapp, blir den övriga delen av folket obenägen att stillatigande acceptera de beslut den fattar. Som följd därav skärpas de politiska motsättningarna. Folkomröstningen blir då en säkerhetsventil, genom vilken det politiska trycket kan lättas.

Det har då och då under de senaste åren framstått som tvivelaktigt, om den hållning riksdagens majoritet intagit i en viss bestämd fråga verkligen gett uttryck åt folkmajoritetens mening. Vid valen påverkas de röstande av en massa olika synpunkter och förhållanden. Att en person röstar med ett visst parti innebär visserligen att han ger sin anslutning till partiets allmänt politiska inriktning, men icke, att han ovillkorligen ansluter sig till alla punkter i dess program. Han kan således gilla de allmänna riktningarna för partiets politik men ogilla dess ståndpunktstagande i en viss bestämd fråga. Särskilt kan det senare bli fallet rörande sådana frågor, som partiet aktualiserat under riksdagsperioden men icke berört under valkampanjen.

Enligt principerna för den s. k. representativa demokratin avgöra de valda folkrepresentanterna efter eget bedömande alla frågor; några lagliga förpliktelser för dem att taga hänsyn till valmännens speciella önskemål föreligga icke. I Schweiz har folket på ett helt annat sätt traditionsenligt deltagit i handläggandet av offentliga angelägenheter än i andra länder med demokratiskt styrelsesätt. Den representativa demokratiens grundsatser ha därför icke gjort sig så starkt gällande i Schweiz. Detta förklarar delvis den livliga användningen av folkomröstningsinstitutet i detta land.

En användning av folkomröstningsinstitutet i vårt land bör i huvudsak lämna principerna för den representativa demokratin orubbade. Men i väsentliga och principiellt betonade frågor, där besluten komma att på

ett mera kännbart sätt ingripa i eller påverka den enskildes eller vissa näringsars eller yrkesgruppers förhållanden, bör folket direkt få avgöra, om beslutet skall tillerkännas giltighet eller ej.

Frågan om folkomröstning upptogs till utredning i Sverige omedelbart efter det första världskriget, sedan folkstyret genom den då vidtagna författningsreformen väsentligt demokratiserats. Många hyste då den uppfattningen, att rätt för väljarna att i vissa fall själva träffa beslut rörande rikets styrelse var en konsekvens av den nyss beslutade allmänna rösträtten. Andra hävdade den meningen, att folkomröstningen skulle bli ett värn mot ett ohämmat majoritetsvälde inom folkrepresentationen. Utredningen kom emellertid aldrig att gå till grunden med hela folkomröstningsproblemet. Detta sammanhänge därmed, att en nykterhetskommitté hade framlagt förslag till folkomröstning i den då aktuella frågan om införande av ett totalförbud för rusdrycker. Detta förslag understöddes med stor energi av det liberala partiet, som hotades med sprängning på grund av motsättningarna i förbudsfrågan inom partiet. För att göra en omröstning i förbudsfrågan möjlig upptog kommittén för utredning av folkomröstningsproblemet, vars ordförande var den liberala partiledaren Edén, tanken på en s. k. fakultativ folkomröstning — rätt för regering och riksdag att besluta om folkomröstning i en bestämd fråga, varvid omröstningen endast skulle vara rådgivande för statsmakterna och icke avgörande för frågans lösning. Den konsultativa folkomröstningen inskrevs i vår författning 1922 och togs omedelbart i bruk för en omröstning i förbudsfrågan. Kommittén avstyrkte andra former av folkomröstning under den motiveeringen, att man först borde avvakta erfarenheterna av den konsultativa omröstningsformen.

Några erfarenheter av denna form ha emellertid aldrig vunnits av den enkla anledningen att några dylika folkomröstningar aldrig hållits efter förbudsomröstningen. Det är inte heller förvånande att denna begränsade form av folkomröstning icke kommit till användning. Den utgör en variant av folkomröstningsförfarandet, som endast använts i några få länder i vissa särskilda fall. Den kräver för att komma till användning beslut av regering och riksdag, en aldrig så stark minoritet kan icke få till stånd en omröstning. Det ligger således i en riksdagsmajoritets händer att avgöra om omröstningen skall ske eller icke. Något vapen i händerna på en minoritet kan det inte bli. Dessutom lider denna form av folkomröstning av den nackdelen att folkets vilja icke blir utslagsgivande för frågans avgörande — i varje fall icke formellt: faktiskt kan ju saken ligga annorlunda till. Den konsultativa folkomröstningen blir av dessa anledningar tämligen värdelös för folkstyrelsen.

Att den konsultativa folkomröstningen icke kommit att tillämpas i vårt land sammanhänger väl kanske också därmed, att under 1930-talet en fort-

skridande avspänning av de politiska motsatserna kom till stånd, som kulminerade inför krigsutbrottet hösten 1939. Den normala formen för riksdagsbesluten under 1920-talet och 1930-talets första hälft var kompromisser, som utformats genom förhandlingar mellan partierna kring ett av en minoritetsregering framlagt förslag. Detta var ju en metod, som bidrog att så småningom närma partierna till varandra.

I och med samlingsregeringens upplösning 1945 och regeringsmaktens övergång till det socialdemokratiska partiet med dess majoritetsställning i riksdagen tog den politiska borgfreden under kriget ett tvärt slut. Under den tid som förflutit sedan sommaren 1945 ha de politiska motsättningarna undan för undan skärpts. Frågan om införande av ett folkomröstningsinstitut, där omröstningens resultat blir direkt avgörande för en frågas lösning, s. k. decisiv folkomröstning, bör därför enligt vår mening nu upptagas till prövning. Även om i framtiden intet parti skulle erhålla majoritet i riksdagen motiverar dock den statliga verksamhetens ingripande på allt fler områden av samhällslivet, att medborgarna genom omröstning få besluta i viktiga frågor, som direkt beröra deras egen livsföring.

Det har ofta påståtts att folkomröstningsinstitutet i Schweiz befrämjat en politisk utveckling i konservativ riktning och förhindrat folkliga reformer. Detta beror emellertid på en feltolkning av institutets verksamhet. Någon utpräglad partipolitisk betydelse ha folkomröstningarna i Schweiz icke fått. Intet politiskt parti har haft utpräglade vare sig fördelar eller nackdelar av institutets tillämpning. Det är sant, att viktiga politiska reformer fallit genom utslag av folkomröstning, men i regel har detta berott på att tiden ännu inte varit mogen för reformverket. Då reformförslagen senare framlagts i förbättrat skick ha de i regel bifallits. Folkomröstningen kan därför sägas ha infört en tendens till fördröjning av det politiska reformarbetet men icke till förhindrande av detsamma. Den måste förden skull bedömas som synnerligen värdefull för det politiska arbetet. Faktum är också, att folkomröstningsinstitutet i Schweiz bidragit till att höja såväl det politiska intresset som valmanskårens politiska mognad. Rätten och i vissa fall plikten att deltaga i politiska avgöranden ha i detta land framkallat en starkare känsla av ansvar mot det allmänna än vad avlämnandet av en valsedel vid de politiska valen förmått göra. Huruvida ett införande av den decisiva folkomröstningen i Sverige här skulle medföra samma gynnsamma resultat som i Schweiz är naturligtvis omöjligt att på förhand bedöma, men i varje fall torde det knappast finnas några mera tungt vägande skäl, som skulle kunna anföras för en motsatt mening.

Frågan om utformningen av ett folkomröstningsinstitut i Sverige bör göras till föremål för en ingående utredning med beaktande av de erfarenheter, som vunnits av dess tillämpning i praktiken såväl i Schweiz som i andra länder, särskilt i Förenta staterna, där folkomröstningarna i vissa

delstater likaledes spela en betydande roll. Det schweiziska systemet bör kunna tjäna som förebild, men folkomröstningen måste i vårt land användas i betydligt mindre utsträckning än i Schweiz. Ett så flitigt begagnande av folkomröstningsinstrumentet som i Schweiz skulle icke överensstämma med våra politiska traditioner och vanor. Det skulle också sannolikt mera försvaga än öka det politiska intresset. Medborgarnas politiska fostran skulle icke befrämjas genom tätt återkommande omröstningar, utan snarare skulle den enskilde valmannens ansvars känsla avtrubbas.

I Schweiz förekommer såväl obligatorisk som fakultativ folkomröstning. I det förra fallet måste vissa beslut av folkrepresentationen ovillkorligen underställas folket genom omröstning. Så är fallet med alla ändringar av författningen, såväl förbundsstatens författning som författningen i de särskilda delstaterna, kantonerna. I det senare fallet kan en minoritet, antingen inom folkrepresentationen eller inom valmanskåren, hos regeringen begära, att en bestämd fråga skall underkastas folkomröstning. Begäran om folkomröstning kan inlämnas först sedan folkrepresentationen fattat beslut i frågan. Men huruvida detta beslut skall bli giltigt eller ej, avgöres genom folkomröstningen. Går majoriteten vid omröstningen mot folkrepresentationens beslut har frågan fallit. Bestämmelserna om den fakultativa folkomröstningen växla från kanton till kanton. Även inom förbundsstaten förekommer den fakultativa omröstningen. Såväl lagar som beslut av finansiell karaktär, exempelvis rörande grunderna för beskattningen, samt i vissa fall överenskommelser med främmande makter kunna bli föremål för folkomröstning. I vissa kantoner skola alla nya lagar eller ändringar av gamla lagar obligatoriskt underställas folket genom omröstning. Begäran om folkomröstning måste skriftligen inlämnas till regeringen, förbundsregeringen eller de särskilda kantonregeringarna, av ett visst bestämt minimiantal valmän. Detta minimiantal är av växlande storlek i de olika kantoner, från ungefär 3 till 15 procent av antalet röstberättigade. I förbundsstaten måste begäran vara undertecknad av minst 30 000 valmän, vilket motsvarar något mer än 3 procent. Innan folkomröstningen företages åligger det regeringen eller folkrepresentationen att sörja för att valmännen erhålla tillräcklig information om den fråga, vari omröstning skall företagas, och om dess behandling av statsmakterna. I vissa kantoner kan också en minoritet inom folkrepresentationen begära att folkomröstning skall hållas i en viss bestämd fråga. Vid sidan av folkomröstningen förekommer i Schweiz även s. k. folkinitiativ. Detta betyder att ett antal valmän, på ungefär liknande sätt som vid de fakultativa folkomröstningarna, kunna begära att exempelvis ett utformat förslag till en ny lag skall upptagas till behandling och avgörande. Folkrepresentationen måste först behandla förslaget, varefter det går till folkomröstning i vanlig ordning.

Enligt vår mening skulle det vara en överloppsgärning att införa obliga-

torisk folkomröstning i vår författning. Det väsentligaste skälet för att använda folkomröstningar är att bereda tillfälle för valmanskåren att själv få säga sin mening om statsmakternas beslut i en viktig och omstridd fråga. Det naturliga måste då vara, att valmännen själva begära att få utöva denna rättighet. Folkomröstningen bör således vara fakultativ och endast tillämpas, då begäran därom framställs. Man kan diskutera huruvida en minoritet inom riksdagen också bör tillerkännas rätt att hemställa om folkomröstning. Principiella skäl kunna dock anföras mot en sådan rättighet, emedan folkomröstningen bör vara uteslutande en folkets angelägenhet, icke riksdagens.

Vilka kategorier av ärenden, som skola kunna göras till föremål för folkomröstning, kan det råda delade meningar om. Såväl reellt som formellt kommer en sådan avvägning att erbjuda svårigheter, bland annat därför att lagstiftningsbegreppet i vårt land är oklart på grund av Kungl. Maj:ts rätt att utöva s. k. ekonomisk lagstiftning. Över huvud taget äro gränserna mellan lag och förordning icke klart definierade. Som en allmän regel för den nämnda avvägningen kan uppställas, att folkomröstning endast bör komma till användning i väsentliga och principiellt betonade frågor. I övrigt bör avvägningsproblemet bli föremål för mycket noggranna överväganden genom en blivande utredning, varvid erfarenheterna från andra länder, där folkomröstningsinstitutet tillämpats, böra beaktas.

Beträffande den tekniska utformningen av folkomröstningsinstitutets funktion torde de schweiziska förebilderna kunna användas, modifierade efter våra förhållanden. För att möjligheten att anställa folkomröstningar inte skall kunna missbrukas torde det dock vara nödvändigt att föreskriva att en förhållandevis högre procent av valmanskåren än i Schweiz skall underteckna begäran om folkomröstning. Liksom i Schweiz torde det vara nödvändigt att statsmakterna lämna valmanskåren information om den fråga, som skall avgöras genom omröstningen, så att valmännen få klart för sig konsekvenserna av såväl bifall som avslag. Frågeställningen vid omröstningen måste vara enkel och klar, valmännen skola endast svara antingen ja eller nej.

Införande av folkinitiativ i vår författning anse vi oss icke böra förorda. Denna rätt skulle lätt kunna komma att missbrukas för speciella kår- och yrkesintressen.

Med anledning av vad som sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning av frågan om införande i vår författning av beslutande folkomröstning samt att Kungl. Maj:t sedan måtte framlägga förslag för riksdagen i ärendet.

Stockholm den 24 januari 1948.

Bernhard Näsgrård.

Ivar Persson.